

UNIVERSIDAD DE GRANADA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN



TESIS DOCTORAL

LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA.
ACTORES Y PROCESO EN LA ARENA MIGRATORIA

Nieves Ortega Pérez

DIRECTORES:

Dr. Juan Montabes Pereira

Dra. María Angustias

Parejo Fernández

Granada, 2011

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: Nieves Ortega Pérez
D.L.: GR 605-2012
ISBN: 978-84-694-6949-1

*A mis padres,
columnas sobre las que nos levantamos
mi hermano y yo*

*A mi hermano y a mi tía Carmen,
incondicionales portadores
de ayuda y consuelo*

___ - Voilà, dit Azel, cinq ans d'études à Rabat. Cinq ans d'espoir et puis pas de chance. La fierté de ma mère et son principal souci. Mais toi, j'espère que tu vas au moins au collège, et que tu vas faire des études supérieures pour avoir un bon emploi.

Que veux-tu faire plus tard ?

- Partir.

- Partir ? Mais ce n'est pas un métier !

- Une fois partie, j'aurai un métier.

- Partir où ?

- Partir n'importe où, en face, par exemple.

- En Espagne ?

- Oui, en Espagne, França, j'y habite déjà en rêve.

- Et tu t'y sens bien ?

- Cela dépend des nuits. ___

Partir, Tahar Ben Jelloun

___ ¿Qué pasaría si el grito
de un continente fuese
el grito de todos los continentes?

¿Qué pasaría si pusiésemos
el cuerpo en vez de lamentarnos?

¿Qué pasaría si rompemos
las fronteras y avanzamos
y avanzamos y avanzamos
y avanzamos?

¿Qué pasaría si quemamos
todas las banderas para
tener sólo una, la nuestra,
la de todos, o mejor
ninguna porque no
la necesitamos?

¿Qué pasaría si de pronto
dejamos de ser patriotas para
ser humanos?

No sé... me pregunto yo:

¿Qué pasaría...? ___

¿Qué pasaría...?, Mario Benedetti

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral se desarrolló inicialmente en el marco de la beca del Programa Nacional de Formación del Profesorado Universitario (2002-2005) que disfruté al amparo del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, y bajo la codirección de los Profesores Dr. D. Juan Montabes Pereira y Dra. Dña. Ma. Angustias Parejo Fernández, a los que les debo este trabajo.

El proyecto de la tesis quedó registrado en marzo de 2005, y como todas las tesis tienen su propia historia, inevitablemente consecuencia de los tiempos vitales y circunstancias del doctorando. El proceso de investigación y de redacción ha llegado a ser en algunos momentos una meta en sí mismo y un estilo de vida, que ha condicionado estancias en el extranjero, mecánicas de trabajo y un necesario transnacionalismo teórico.

En estas circunstancias, los agradecimientos y reconocimientos académicos y personales, se entremezclan y siempre suman. Entre los académicos e institucionales, quiero expresar mi agradecimiento al Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, que me acogió primero como becaria de 2002-2005, y después como profesora de octubre de 2008 a febrero de 2011; también al Área de Ciencia Política y de la Administración y al Departamento de Derecho Público y Privado Especial de la Universidad de Jaén, donde inicié mi labor docente en noviembre de 2005.

En mis estancias en el extranjero, me gustaría dejar reconocimiento formal al *Center for Comparative Immigration Studies* (Universidad de California San Diego), al *Sussex Center for Migration Research* (Universidad de Sussex), a la *Unité de Recherche Migrations et Société* (Universidad de Paris 7 Denis Diderot), y al *Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté* (Université de Québec à Montréal) que han formado parte de este periplo.

Entre los personales, son muchos los compañeros que en ocasiones han sido importantes apoyos, muy especialmente quiero expresar mi agradecimiento y admiración –una vez más y siempre- a D. Juan Montabes y Dña. M^a Angustias Parejo por su apoyo en todos los pasos de mi andadura en la Universidad. Gracias también a D. Miguel Jerez Mir, por el cariño que siempre me ha mostrado, a D. Antonio Robles Egea por su respaldo personal y académico, a Santiago Delgado por su confianza en mis posibilidades, y a

mis queridos Margarita Pérez y Manuel Trenzado por su política de “puertas (siempre) abiertas” y su inagotable paciencia.

Quiero destacar también el incondicional e inestimable apoyo personal y profesional de mi amiga y colega Gloria Esteban de la Rosa del Dpto. Derecho Público y Privado Especial de la Universidad de Jaén.

También a José Antonio Peña Ramos y José Miguel Escribano por sus ánimos.

A Francisco González, por sus muchas muestras de apoyo y consejos, y a Blanca Delgado, por enseñarme que la confianza se puede medir.

Finalmente, el agradecimiento más difícil de expresar, el debido a mis padres, mi hermano Jorge y mi tía Carmen, mis mosqueteros en esta batalla invisible que ha sido la tesis doctoral.

ÍNDICE GENERAL

***LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA. ACTORES Y
PROCESO EN LA ARENA MIGRATORIA***

PRESENTACIÓN	32
PRESENTATION (English translation)	39
PRIMERA PARTE	
INTRODUCCIÓN: LA ELECCIÓN DE LAS RUTAS TEÓRICAS Combinación de enfoques. Políticas públicas y la teoría migratoria	
CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO. TEORÍA MIGRATORIA. APROXIMACIÓN A LAS MIGRACIONES DESDE LA CIENCIA POLÍTICA	45
I. Teoría migratoria	46
II. La aproximación de la Ciencia Política al campo de las políticas de inmigración	52
III. Modelos de políticas de inmigración en Estados democráticos liberales	67
IV. Política de inmigración: regulación y control de la inmigración	85
V. Elementos de una política de inmigración integral y completa	106
VI. El análisis de políticas públicas	123
VII. El ciclo de las políticas públicas	129
VIII. Aproximación teórica al concepto de cambio en políticas públicas	160
CAPÍTULO SEGUNDO: INMIGRACIÓN Y POLÍTICA EN EUROPA. ESPAÑA EN EL SISTEMA MIGRATORIO MUNDIAL	164
I. Sistemas y políticas migratorias	164
II. Modelo migratorio español	192
SEGUNDA PARTE	
POLÍTICA E INMIGRACIÓN EN ESPAÑA	
INTRODUCCIÓN	216
CAPÍTULO TERCERO: LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA	224
I. Introducción	225
II. La respuesta política a la cuestión migratoria	230
II.1. Los extranjeros en la Constitución Española de 1978	232
II.2. Fases de la política de inmigración	242
II.2.1. La política de extranjería (vigente entre 1985-2000) diseñada por los Gobiernos Socialistas	243
II.2.2. La construcción de la política de inmigración del Gobierno del Partido Popular (2000-2004): entre lo viejo y lo nuevo	300
II. 2.3. La alternancia socialista en materia de inmigración (2005-2007)	339
III. Conclusiones	352

CAPÍTULO CUARTO: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN Y EL CONTINGENTE COMO ELEMENTOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA	358
I. Trabajadores extranjeros u política de inmigración en España	358
II. Aproximación general a los procesos extraordinarios de regularización y al contingente	360
III. Los procesos extraordinarios de regularización: 1985-2005	362
IV. El contingente o política de cuotas	377
V. La “contratación en origen” y los acuerdos bilaterales de cooperación	388
VI. Un nuevo instrumento de la política de inmigración laboral: los visados para la búsqueda de empleo	389
 TERCERA PARTE ARENAS MIGRATORIAS 	
INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	392
 CAPÍTULO QUINTO: LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN DE ÁMBITO NO-ESTATAL	 401
I. Introducción: la gestión de la inmigración en la arena política autonómica y local	402
II. La política de inmigración de la Comunidad Autónoma de Andalucía: entre la normalización y el mantenimiento	441
II.1. I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004	445
II.2. Algeciras	473
III. Cataluña: la gestión interdepartamental de la inmigración y la construcción de su política	476
III.1. II Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004	482
III. 2. Mataró	501
IV. Murcia: el territorio como variable determinante de su práctica y política de inmigración	503
IV.1. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004	507
IV.2. Murcia	544
V. Valencia: entre la reticencia política y la normalización de su intervención sobre la población inmigrante	546
V. 1. Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007	548
V.2. Alicante	567
VI. Políticas de incorporación de los inmigrantes. El movimiento asociativo inmigrante en la arena política local	570
VII. Conclusiones	590
 CONCLUSIONES FINALES	 604
FINAL CONCLUSIONS (English translation)	622
 BIBLIOGRAFÍA	 640

ÍNDICE DETALLADO

**LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA. ACTORES Y PROCESO EN
LA ARENA MIGRATORIA**

PRESENTACIÓN	32
PRESENTATION (English translation)	39
PRIMERA PARTE	
INTRODUCCIÓN: LA ELECCIÓN DE LAS RUTAS TEÓRICAS	
Combinación de enfoques. Políticas públicas y la teoría migratoria	
CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO. TEORÍA MIGRATORIA. APROXIMACIÓN A LAS MIGRACIONES DESDE LA CIENCIA POLÍTICA	45
I. TEORÍA MIGRATORIA	46
I.1. La política de migración internacional	50
II. LA APROXIMACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA AL CAMPO DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN	52
II.1. Inmigración, ciudadanía y Estado-nación	58
II.2. La definición de grupo étnico y los componentes de la movilización	62
II.3. El concepto de incorporación política	66
III. MODELOS DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESTADOS DEMOCRÁTICOS LIBERALES	67
III.1. Sociedades colonizadas anglófonas	74
III.2. Estados europeos con migraciones postcoloniales y de trabajadores extranjeros	76
III.3. Nuevos países receptores de inmigración	81
IV. POLÍTICA DE INMIGRACIÓN: REGULACIÓN Y CONTROL DE LA INMIGRACIÓN	85
IV.1. Política de inmigración como política de control de la inmigración	89
IV.1.1. La lógica de las políticas de control	92
IV.1.2. La integración como parte del concepto de política de control	95
IV.1.3. Control interno y externo	97
IV.1.4. Parámetros de influencia en los <i>outcomes</i> de las políticas	100
IV.1.5. La influencia del contexto internacional	102
IV.1.6. Instrumentos y mecanismos de control	102
V. ELEMENTOS DE UN POLÍTICA DE INMIGRACIÓN INTEGRAL Y COMPLETA	106
V.1. Principales componentes de la política de inmigración integral	109
V.2. Instituciones vinculadas a la formulación de una política de inmigración integral	116
V.3. Instrumentos y mecanismos de una política de inmigración integral	118
VI. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	123
VII. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	129
VII.1. La construcción del problema	133
VII.1.1. Planos en la definición del problema	135
VII.1.2. La construcción social, pública y política de un problema	139
VII.2. La formación de la agenda (<i>agenda setting</i>)	143
VII.3. El proceso de toma de decisiones	149
VII.3.1. Conceptos y tipologías de programa y acuerdo de actuación	149

político-administrativo	152
VII.3.2. Factores que influyen en la formulación y adopción de la decisión	157
VIII. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS	160
CAPÍTULO SEGUNDO: INMIGRACIÓN Y POLÍTICA EN EUROPA. ESPAÑA EN EL SISTEMA MIGRATORIO MUNDIAL	164
I. SISTEMAS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS	164
I.1. <i>La Era de la Migración</i> . Ciclos de los flujos migratorios internacionales	164
I.2. La emigración norteafricana a Europa	183
I.3. Modelo de inmigración del Sur de Europa	189
II. MODELO MIGRATORIO ESPAÑOL	192
II.1. Sistema migratorio europeo versus modelo migratorio español	192
II.2. Evolución de la inmigración en España 1992-2009	206
II.2.1. Africanos y marroquíes en España	211
SEGUNDA PARTE	
POLÍTICA E INMIGRACIÓN EN ESPAÑA	
INTRODUCCIÓN	216
CAPÍTULO TERCERO: LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA	224
I. INTRODUCCIÓN	225
II. LA RESPUESTA POLÍTICA A LA CUESTIÓN MIGRATORIA	230
II.1. Los extranjeros en la Constitución Española de 1978	232
II.2. Fases de la política de inmigración	242
II.2.1. La política de extranjería (vigente entre 1985-2000) diseñada por los Gobiernos Socialistas	243
2.1.1. La legislación (pre-constitucional) en materia de extranjería	242
2.1.2. La definición del problema de la inmigración: primeros pasos	246
2.1.2.1. Debate parlamentario de la Ley 7/1985: el inicio del juego en solitario del Gobierno	246
2.1.3. La Ley 7/1985 y su primer reglamento de ejecución (Real Decreto 1119/1986)	257
2.1.3.1. La STC 115/1987, de 7 de julio	262
2.1.4. Líneas del Gobierno Socialista en materia de inmigración en los años noventa	269
2.1.4.1. Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España de 1991	272
2.1.4.2. El control de los flujos migratorios como objetivo prioritario de la política gubernamental	278
2.1.4.3. La redefinición del discurso: la inclusión de la “integración” en el discurso de la política de inmigración	279
2.1.5. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) 1994	285
2.1.5.1 Proceso de elaboración: fase de formulación del PISI	285
2.1.5.2. Elementos básicos del PISI	287
Diagnosís de la situación	287
Objetivos	287

Elementos sustantivos de operación	289
Elementos operativos de intervención	292
Elemento evaluativos	293
Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales	293
Presupuesto	294
2.1.5.3. Fase de legitimación del PISI	294
2.1.6. Reglamento de Extranjería 1996	297
2.1.7. La dimensión operativa de la política. La estructura administrativa en la gestión de la inmigración	298
2.1.7.1. Comisión Interministerial de Extranjería	298
2.1.7.2. Observatorio Permanente de la Inmigración	299
2.1.7.3. Foro para la Integración de los Inmigrantes	300
II.2.2. La construcción de la política de inmigración del Gobierno del Partido Popular (2000-2004): entre lo viejo y lo nuevo	300
2.2.1. Juego parlamentario y reformas legislativas emprendidas en 2000	300
2.2.1.2. La dimensión de acceso y control de la política de inmigración: la Ley y el Reglamento de Extranjería e Integración Social	302
2.2.2. Plan GRECO: Programa de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración. La dimensión integradora de la política de inmigración	307
2.2.2.1. Proceso de elaboración e informes previos: la discusión en Comisiones y sus actores	310
Fase de formulación	310
2.2.2.2. Elementos básicos del programa	319
Diagnosís de la situación	319
Objetivos	320
Elementos evaluativos	321
Elementos de intervención	322
Tipología de medidas de intervención del GRECO	328
Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales	332
Presupuesto	333
2.2.3. La gestión administrativa de la inmigración por el Ministerio del Interior	335
2.2.3.1. Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración	336
2.2.3.2. Comisión Interministerial de Extranjería	336
2.2.3.3. Dirección General de Extranjería e Inmigración	337
2.2.3.4. Subdirección General de Inmigración	337
2.2.3.5. Consejo Superior de Política de Inmigración	337
2.2.3.6. Observatorio Permanente para la Inmigración	338
2.2.3.7. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes	338
2.2.4. La dimensión preventiva de la política de inmigración: los acuerdos bilaterales de cooperación	338
II. 2.3. La alternancia socialista en materia de inmigración (2005-2007)	339
2.3.1. La reactivación de la integración de los inmigrantes en el discurso político de la Unión Europea	341
2.3.2. El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, como pilar de la política de integración de los inmigrantes	347
2.3.3. Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010	350
III. CONCLUSIONES	352
CAPÍTULO CUARTO: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN Y EL CONTINGENTE COMO ELEMENTOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA	358

I. TRABAJADORES EXTRANJEROS Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN

ESPAÑA	358
II. APROXIMACIÓN GENERAL A LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN Y AL CONTINGENTE	360
III. LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN: 1985-2005	362
III.1. Consideraciones generales	362
III.2. Los procesos extraordinarios de regularización: 1985-2005	365
III.2.1. Proceso extraordinario de regularización de 1985	365
III.2.2. Proceso excepcional de 1991	366
III.2.3. Proceso extraordinario de regularización de 1996	371
III.2.4. Procesos de regularización de 2000	372
III.2.5. El proceso de arraigo de 2001	374
III.2.6. Proceso de normalización de 2005	375
III.3. Valoración general	376
IV. EL CONTINGENTE O POLÍTICA DE CUOTAS	377
IV.1. Periodo 1993-2000	379
IV.2. Reforma de 2002	380
IV.3. Después de la reforma pactada de 2004	383
V. LA “CONTRATACIÓN EN ORIGEN” Y LOS ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACIÓN	388
VI. UN NUEVO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN LABORAL: LOS VISADOS PARA LA BÚSQUEDA DE EMPLEO	389
TERCERA PARTE	
ARENAS MIGRATORIAS	
INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	392
El territorio como variable determinante en el proceso de elaboración de las políticas públicas en España	392
La construcción de la investigación	395
CAPÍTULO QUINTO: LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN DE ÁMBITO NO-ESTATAL	401
I. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA ARENA POLÍTICA AUTONÓMICA Y LOCAL	402
I.1. Políticas de inmigración en el caso español de gobierno multinivel	402
I.2. Las políticas autonómicas de inmigración	415
I.3. Las políticas locales de inmigración: la arena política municipal	431
II. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ENTRE LA NORMALIZACIÓN Y EL MANTENIMIENTO	441
II.1. I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004	445
II.1.1. Objetivos	446
II.1.2. Elementos sustantivos de intervención	447
II.1.3. Elementos operativos de intervención	460
II.1.4. Evaluación y seguimiento	469
II.1.5. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales	470
II.1.6. Presupuesto	471

II.2. Algeciras	473
III. CATALUÑA: LA GESTIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE LA INMIGRACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE SU POLÍTICA	476
III.1. II Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004	482
III.1.1. Diagnósis de la situació	483
III.1.2. Objectivos	484
III.1.3. Elementos sustantivos de intervenció	485
III.1.4. Elementos operativos de intervenció	491
III.1.5. Evaluació y seguimiento	497
III.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales	497
III.1.7. Presupuesto	498
III. 2. Mataró	501
IV. MURCIA: EL TERRITORIO COMO VARIABLE DETERMINANTE DE SU PRÁCTICA Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN	503
IV.1. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004	507
IV.1.1. Diagnósis de la situació	511
IV.1.2. Objectivos	512
IV.1.3. Elementos sustantivos de intervenció	514
IV.1.4. Elementos operativos de intervenció	520
IV.1.5. Evaluació y seguimiento	535
IV.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales	537
IV.1.7. Presupuesto	540
IV.2. Murcia	544
V. VALENCIA: ENTRE LA RETICENCIA POLÍTICA Y LA NORMALIZACIÓN DE SU INTERVENCIÓN SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE	546
V. 1. Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007	548
V.1.1. Diagnósis de la situació	548
V.1.2. Objectivos	550
V.1.3. Elementos sustantivos de intervenció	551
V.1.4. Elementos operativos de intervenció	554
V.1.5. Evaluació y seguimiento	562
V.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales	563
V.1.7. Presupuesto	563
V.2. Alicante	567
VI. POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN DE LOS INMIGRANTES. EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO INMIGRANTE EN LA ARENA POLÍTICA LOCAL	570
VI.1. El papel de las asociaciones inmigrantes como actores en la arena política local	577
VI.1.1. Algeciras y su condición fronteriza	580
VI.1.2. Alicante y su <i>laissez faire</i>	581
VI.1.3. La comunidad musulmana de Mataró	581
VI.1.4. El movimiento asociativo de trabajadores extranjeros en Murcia	584
VII. CONCLUSIONES	590
CONCLUSIONES FINALES	604

FINAL CONCLUSIONS (English translation)	622
BIBLIOGRAFÍA	640
ANEXO 1. CRONOGRAMA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: 1985-2007	684
ANEXO 2. GUIÓN DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS	699

ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS, GRÁFICOS Y TABLAS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Teoría migratoria y disciplinas	47
Cuadro 2. Marco de análisis de la política de control	99
Cuadro 3. Elementos definitorios de la política integral de inmigración	108
Cuadro 4. Fases de la política pública	132
Cuadro 5. Procesos de inclusión de un problema público en la agenda política en función del <i>agenda setter</i>	148
Cuadro 6. Dimensiones de análisis/ tipos de acuerdo político-administrativo	156
Cuadro 7. Características de la innovación, sucesión, mantenimiento y terminación	161
Cuadro 8. Diferencias entre los contextos de destino de la inmigración al Norte y Sur de Europa	176
Cuadro 9. Resumen de las líneas y acciones del programa GRECO	322
Cuadro 10. Distribución cuantitativa de las setenta y dos medidas del programa GRECO según Ministerio competente	325
Cuadro 11. Distribución cualitativa de las setenta y dos medidas del programa GRECO según tipos de intervención	329
Cuadro 12. Cuadro comparativo de actuación político-administrativo del PISI (1994) y del GRECO (2000)	333
Cuadro 13. El cambio en política de inmigración en España 1985-2007	356
Cuadro 14. Los planes de integración de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Murcia y Valencia	423
Cuadro 15. Regulación comparada del acceso de los extranjeros a los servicios sociales en las leyes de extranjería 4/2000 y 2/2009	434
Cuadro 16. Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 según objetivos y medidas	459
Cuadro 17. Distribución de los objetivos, medidas y presupuesto por áreas de intervención del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004	471
Cuadro 18. Planes departamentales 2001-2004 de la Generalitat catalana según actor decisor	490
Cuadro 19. Distribución de las medidas, programas y presupuesto por áreas de intervención del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004	540
Cuadro 20. Distribución de las medidas, programas y presupuesto por áreas de intervención del Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007	563
Cuadro 21. Entidades vinculadas a las acciones de intervención sobre la población inmigrante en Algeciras, Alicante, Mataró y Murcia	586
Cuadro 22. Planes político-administrativos para la integración de la inmigración en Andalucía, Cataluña, Murcia y Valencia	597
Cuadro 23. Clasificación de las Comunidades Autónomas y municipios/estudios de cas según la dimensión sustantiva y operativa de la política de inmigración	599
Cuadro 24. Cuadro resumen de las acciones de intervención sobre la población inmigrantes en Algeciras, Alicante, Mataró y Murcia	600

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. El ciclo de las políticas públicas	131
Diagrama 2. Planos en la definición del problema	136
Diagrama 3. El proceso de construcción del problema	141
Diagrama 4. Variedades del cambio en las políticas públicas de Hogwood y Peters	161
Diagrama 5. Normalización y consolidación de la política de inmigración en España 1985-2007	354
Diagrama 6. Estructura administrativa en materia de inmigración de la región de Murcia	530
Diagrama 7. Reparto competencial de la Comunitat Valenciana en materia de inmigración	555
Diagrama 8. Organigrama CeiMigra Valencia y Alicante	561

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de residentes extranjeros en diecisiete países de Europa Occidental	183
Gráfico 2. Evolución de los residentes magrebíes en Francia	184
Gráfico 3. Evolución de los emigrantes españoles y residentes extranjeros en España	194
Gráfico 4. Evolución global de los residentes extranjeros según continente de origen 1992-2009	208
Gráfico 5. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia. Principales nacionalidades 31/3/2009	210

Gráfico 6. Evolución global de los extranjeros y marroquíes en España 1969-1991	212
Gráfico 7. Marroquíes en España 1973-1999	212
Gráfico 8. Evolución de extranjeros residentes con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según sexo y nacionalidad 1998-2009	213
Gráfico 9. Total y solicitudes de marroquíes concedidas en los procesos de regularización	376
Gráfico 10. Total contingente 1995-2008	378
Gráfico 11. Distribución del contingente por resoluciones favorables concedidas a marroquíes 1995-2008	384
Gráfico 12. Contingente por nacionalidades 1995-2008	384
Gráfico 13. Contingente de trabajadores estables 2002-2005	386
Gráfico 14. Acuerdos migratorios y política de contingentes 2006-2008	387
Gráfico 15. Visados concedidos para la búsqueda de empleo en el servicio doméstico 2002-2007	389
Gráfico 16. Marroquíes residentes con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según sexo 1998-2009	390
Gráfico 17. Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de Inmigrantes 2005-2010	413

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de los residentes magrebíes en Francia	184
Tabla 2. Evolución de los emigrantes españoles y residentes extranjeros en España	193
Tabla 3. Evolución de la inmigración procedente del extranjero según continente de origen en España	198
Tabla 4. Evolución del colectivo inmigrante marroquí en España	198
Tabla 5. Datos de regularizaciones de inmigrantes procedentes del Magreb	377
Tabla 6. Contingente de trabajadores estables 2002-2004	386
Tabla 7. Contingente por nacionalidades 2006-2008	387
Tabla 8. Trabajadores seleccionados en virtud de visados de búsqueda de empleo 2002-2007	390
Tabla 9. Población por sexo y nacionalidad (español/extranjero) en los municipios de Algeciras, Alicante, Mataró y Murcia 2003	396
Tabla 10. Población extranjera por sexo y nacionalidad (principales) en los municipios de Algeciras, Alicante, Mataró y Murcia 2003	396
Tabla 11. Crédito para el desarrollo conjunto de programas de integración social de los inmigrantes del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales para el 2004	429

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACULCO: Asociación Cultural por Colombia e Iberoamérica
AGE: Administración General del Estado
AIMA: Asociación de inmigrantes marroquíes en Alicante
ALGUIBAMA: Alicante-Guinea Ecuatorial-Basakato-Malabo
AMIC-UGT: Associació D' Ayuda Mutua D' Immigrants a Catalunya
ANSAPP: Asociación Norte-Sur de Apoyo y Promoción de Proyectos
APA: Acuerdo de Actuación Político-Administrativo
ASTI: Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes
ATIME: Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España
BOE: Boletín Oficial del Estado
BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BORM: Boletín Oficial de la Región de Murcia
CAA: Comunidad Autónoma de Andalucía
CARM: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
CC.AA: Comunidades Autónomas
CC.LL.: Corporaciones Locales
CC.OO.: Comisiones Obreras
CE: Constitución Española de 1978
CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEIMigra: Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de los inmigrantes
CEPAIM: Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes
CES: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial
CITE: Centros de Información a Trabajadores Extranjeros
CIU: Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya
CV: Comunitat Valenciana
DOCV: Diario Oficial de la Comunitat Valenciana
DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOGV: Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (hasta 2007)
EM: Estado Miembro de la UE
ERC: Esquerra Republicana de Catalunya
FAIREA: Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes
FAMP: Federación Andaluza de Municipios y Provincias
FAVRM: Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia
GC: Generalitat de Catalunya
ICV-EUiA: Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa
ISFL: Instituciones Sin Fin Lucrativo
ISSORM: Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia
LOE: Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España
LOEXIS: Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.
MENA: Menor Extranjero No Acompañado
MIR: Ministerio del Interior
MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MTIN: Ministerio de Trabajo e Inmigración
OFRAIN: Oficina Regional de Atención a la Inmigración
ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas
OPAM: Observatorio Permanente Andaluz de Migraciones
OPI: Observatorio Permanente de Inmigración
PA: Partido Andalucista
PECI: Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010
PIPIA: I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía
PISI: Plan para la Integración Social de los Inmigrantes 1994
PLAN GRECO: Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración 2000-2004
PP: Partido Popular
PPA: Programa de Actuación Político-Administrativo
PSC: Partit dels Socialistes del Catalunya
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
SAI: Servicio de Asesoría en Inmigración e Interculturalidad
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
TC: Tribunal Constitucional
TUE: Tratado de la Unión Europea, 1992
UE: Unión Europea
UGT: Unión General de Trabajadores

“There are times when, as I look at the regulations of the countries of the world affecting immigrants, I see in my mind’s eyes the building up of walled-in countries, much like the wall-encircled towns of the medieval period”.

Harold Fields. 1938, *The Refugee in the United States*.
Oxford University Press, Nueva York.

PRESENTACIÓN

La literatura sobre inmigración muestra que los investigadores que trabajan sobre la inmigración son con notables excepciones generalmente afines al fenómeno. La inmigración es una política pública sobre la que en unos mínimos tanto sociólogos, antropólogos, economistas y politólogos coinciden¹. Lo que puede ser llamado el folklore de la inmigración² (las historias, mitos e imágenes románticas de individuos valientes buscando oportunidades en el extranjero) ofrece fuentes convincentes para esos que buscan darle forma a la discusión pública en direcciones expansivas y constituir desalentadores obstáculos a los críticos. Evidentemente también existe un folklore negativo, aunque el balance en las democracias liberales es en general positivo; lo que parece claro es que la política de inmigración es una política simbólica y de opinión pública, que independientemente de la permeabilidad de los procesos políticos, genera públicos interesados y grupos de interés como actores principales en determinados momentos de inflexión.

Esta tesis doctoral se centra en las características del proceso de la política pública de inmigración, así como los elementos y cambio de la misma. El objetivo principal de esta investigación es exponer cómo se ha configurado la política de inmigración, los actores y las características del proceso, el momento de entrada en la agenda política y el análisis de la decisión, que han construido esta política sectorial, con la ventaja que ofrecen más de dos décadas de experiencia del Estado español en la regulación de esta materia.

Los objetivos específicos de este trabajo son dos: por un lado, el análisis de la definición y la confirmación del grado de consolidación de la política de inmigración, qué aspectos regula, elementos sustantivos y operativos de continuidad y cambio de la política, que han influido en las dinámicas migratorias, y ha conllevado en momentos

¹SIMON, J. 1989, *The economic consequences of immigration*. Basil Blackwell, Oxford. Págs. 357-359

² FREEMAN, Gary P. (1995): “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”, *International Migration Review*, V.29 N°4. Pág. 884

políticos determinados una inesperada selección y diversificación de las nacionalidades que se reciben.

Por otro lado, partiendo de la asunción de que la integración se juega en la arena política local, y de la descentralización del Estado español, las arenas autonómicas y locales abren nuevos espacios de decisión en materia migratoria, y se analizan la entrada en la agenda y los factores que generan el surgimiento de una política autonómica y local de inmigración. Como se verá, la escena local se descubre como el espacio más independiente en sus relaciones con el resto de niveles de gobierno; sin embargo, la influencia de los gobiernos de las Autonomías se ha sentido en el momento de entrada de la inmigración en la agenda local y en la mayor parte de los rasgos que definen el tipo de intervención pública.

La metodología utilizada en esta investigación es el enfoque del Análisis de Políticas Públicas; este ofrece la terminología necesaria a la hora de abordar la consolidación de la política de inmigración en España a partir de los cambios que ha sufrido, y el estudio en fases el enfoque para sistematizar el momento de entrada en la agenda y las características del *decision-making* de esta política sectorial. Este análisis del proceso de la política pública muestra que cada política desarrolla un espacio propio configurado por su contenido sustantivo, el sistema político que la desarrolla, las arenas del poder y liderazgos políticos. En este sentido, la teoría migratoria ofrece la especificidad necesaria de esta política sectorial y el vocabulario que define sus márgenes de acción. Además a lo largo de este trabajo se encontrarán múltiples aportes teóricos a mi particular objeto de estudio, como se ha señalado "hay que adaptar el modelo a la cuestión a investigar, no viceversa. Los modelos se hacen inapropiados cuando dejan de ser herramientas y se convierten en fines"³.

En el primer bloque (capítulos primero y segundo) se hace, en primer lugar, una revisión teórica de la aproximación de la Ciencia Política al campo de las políticas de inmigración. Analizo también el modo en que el Estado-nación habilita la pertenencia/inclusión de las comunidades étnicas inmigrantes, desembocando en un examen teórico de los componentes y definición de grupo y movilización étnica, y del concepto de incorporación política de la comunidad inmigrante al espacio público. En

³ FIORINA, Morris. P. 1991, "Los modelos formales en Ciencia Política", en AA.VV. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. Pág. 61

segundo lugar, se exponen las políticas de inmigración de las democracias liberales, y los elementos que conforman y definen una política de inmigración integral y completa.

En el capítulo segundo, se enmarca España dentro del sistema migratorio europeo, y se señala la especificidad de su tardía transición a país receptor de inmigración, así como las nacionalidades mayoritarias y el efecto que las distintas adhesiones comunitarias y los elementos de control interno de la inmigración han tenido sobre los flujos migratorios. Las fuentes secundarias utilizadas son datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística desde 1973, los datos del Anuario de Extranjería, emitido de 1996-2002 por el Ministerio del Interior y de 2003 en adelante por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –que unificó el de Extranjería y el Anuario de Migraciones-, y los Boletines Estadísticos de Extranjería e Inmigración –que tienen su origen en los indicadores emitidos por el OPI trimestralmente desde marzo de 2004-. También se ha consultado el Anuario de Migraciones que se emitió por última vez por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desde 1992 (16ª edición) a 2002; esta publicación ha tenido distintas nomenclaturas, de modo que se ha llamado Agenda del Instituto Español de Emigración (que se publicó bajo ese nombre desde 1977 a 1991) y Agenda del Instituto Español de Emigración (en su 15ª Ed. de 1991 a 1992).

El capítulo tercero aborda concretamente el análisis de la respuesta dada al fenómeno migratorio, qué dimensión de la política de inmigración (acceso/control, prevención o integración) se ha fomentado y porqué, en qué momentos estamos ante la política de extranjería y en cuáles ante la de inmigración, y por último, en qué medida la realidad migratoria ha sido objeto de una política integral o se ha recurrido a medidas de gestión revestidas con cierta improvisación ante la realidad migratoria. El análisis de la política desde 1985 hasta 2007 –momento en que se publica el último plan nacional de integración de la inmigración vigente en la actualidad- muestra por fases los puntos de cambio, la tipología y las razones del mismo. Señala también en cada una de ellas el nivel de permeabilidad del proceso, los actores principales y los escenarios de interacción.

En este capítulo se exponen los conceptos de normalización y consolidación de una política pública, así como sus dimensiones sustantiva y operativa, y su aplicación a la política sectorial de inmigración en España. A pesar de los cambios en su marco normativo, existe continuidad en el uso de algunos instrumentos de la política como el contingente y los procesos extraordinarios de regulación relativos al control de flujos

migratorios, los convenios con los principales países emisores, o los planes estatales y autonómicos como principales instrumentos de la política de integración. Así en 2000 España inaugura lo que en teoría migratoria se entiende por una política integral y completa, y al mismo tiempo se inicia el proceso de consolidación de esta política sectorial.

En relación con este, el territorio, la descentralización político-administrativa, y las características propias de las dinámicas migratorias influyen y son condicionantes del desarrollo de las políticas de inmigración en España. Esta tesis identifica también la definición de la política de inmigración en los niveles de gobierno autonómico y local, entendida esta como el conjunto de servicios, planes, programas y actividades cuya finalidad es la integración de los inmigrantes extranjeros en sus territorios.

En términos generales, se puede afirmar la impermeabilidad del proceso de la política pública de inmigración; solo en determinados momentos, las características del proceso y los actores gubernamentales –principales en el mismo- permiten la negociación con límites establecidos, caso de los procesos extraordinarios de regularización o la policía de cuotas.

El capítulo cuarto responde concretamente a la hipótesis de este trabajo en que busca comprobar hasta qué punto la política de inmigración, y su proceso de consolidación, han definido las dinámicas migratorias, y ha conllevado en momentos políticos determinados una inesperada selección y diversificación de las nacionalidades que se reciben. Para ello se van a analizar tres instrumentos definidores, y fundamentales de la mencionada consolidación, de control –interno- y gestión de los flujos: los procesos extraordinarios de regularización, la política de cuotas o contingente, y los acuerdos con los países emisores. Todos ellos son instrumentos que se desarrollan en el marco del gobierno central al margen del marco comunitario, a excepción como se verá de algunos acuerdos migratorios que incluyen disposiciones de control –externo- fronterizo a partir de 2006.

El capítulo quinto es objeto de un bloque independiente, finalmente muy extenso, en el que buscaba dar unicidad a la exposición de los estudios de caso autonómicos y locales. Se aborda hasta qué punto la distribución competencial y el momento en que la inmigración entra en las agendas autonómicas y locales es un factor determinante de las diferencias en las políticas resultantes autonómicas y locales. Se exponen en primer

lugar la distribución competencial de la inmigración entre los niveles autonómico y local, para después analizar sus políticas en función de las variables dimensión sustantiva (modelo público/privado y modelo homogéneo/diferencial) y dimensión operativa (modelo público/privado y modelo simple/complejo).

La dimensión sustantiva de las políticas se refiere a las tendencias en el tiempo y a los ámbitos de intervención, esto es al contenido de las intervenciones gubernamentales sobre la realidad social. Desde la perspectiva de las instituciones, se responde a qué hacer, qué necesidades cubrir y con qué intensidad y extensión. Los componentes que se analizan son, por un lado, si las opciones sustantivas de intervención de los gobiernos autonómicos han tendido a fortalecer el papel del estado (modelo público) o el mercado (modelo privado). Por otro lado, expongo si las Comunidades Autónomas han desarrollado sus políticas en la línea propuesta por el Gobierno Central (modelo homogéneo) o si han optado por emprender líneas de acción distintas (modelo diferencial).

La dimensión operativa se centra en los instrumentos de intervención utilizados por las instituciones para su implementación. Responde a las preguntas de cómo hacerlo, incluyendo la gestión y la interacción de los actores –públicos y privados- encargados de la implementación. El análisis se realiza a partir de dos componentes: los instrumentos de gestión y las redes de actores. Los instrumentos de gestión (régimen organizativo, relaciones laborales, contratación, etc.) pueden ser característicos del sector público (modelo público) o del sector privado (modelo privado). La variable redes de actores hace referencia a si los actores participantes en la política proceden en su mayoría de un mismo sector –público o privado- (modelo simple) o incluye actores de ambos sectores (modelo complejo).

La elección de los estudios de caso se hizo en 2004 –y el registro de esta tesis doctoral en marzo de 2005- siguiendo tres criterios: municipios situados en distintas Comunidades Autónomas –las elegidas fueron Andalucía, Cataluña, Murcia y Valencia- que desde los años noventa concentran, junto con Madrid, la inmigración en España, de más de 50.000 habitantes y una tasa de extranjería por encima del 2% en el Padrón Municipal de 2003, y municipios donde la corporación local estuviera gobernada por partidos políticos distintos; de modo que se pudiera estudiar la potencial influencia del color político en el desarrollo de políticas locales de inmigración.

El trabajo de campo se realizó en abril de 2004 en Murcia (Murcia), julio de 2004 en Algeciras (Andalucía), marzo-abril de 2005 en Mataró (Cataluña) y en septiembre de 2005 en Alicante (Valencia). El total de las entrevistas semiestructuradas registradas fue de cincuenta y cinco, a miembros de la clase política y de las Administraciones Locales y Autonómicas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales vinculadas al fenómeno de la inmigración. Junto a estos registros, mantuve también conversaciones informales con miembros destacados por su vinculación al fenómeno migratorio entre los grupos mencionados. En el terreno recopilé no solo documentación oficial, sino también en muchas ocasiones documentación interna de agencias y entidades sociales de gran valor para entender muchas de sutilezas del proceso de la política de inmigración en los niveles local y autonómico. En los anexos de este trabajo se encuentran los guiones de las entrevistas semiestructuradas dirigidas a los miembros de la clase política, administraciones, sindicatos y movimiento asociativo de inmigrantes y por inmigración.

Dado que el trabajo de campo de esta investigación, se realiza entre 2004-2005, se analizan los planes de integración vigentes en las Comunidades Autónomas de los municipios estudiados –estos son el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004, el II Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004 de Cataluña, vigente hasta junio de 2005, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004, y el I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007-. Las variables del análisis de estos planes autonómicos son los objetivos, áreas de intervención, estructura administrativa de gestión, presupuesto, elementos evaluativos recogidos, y distribución de las decisiones entre los actores intervinientes.

Finalmente, el movimiento asociativo vinculado a la inmigración se revela como un determinante fundamental en el análisis de la arena política local –y en el desarrollo de la intervención pública sobre la población extranjera-, siendo al mismo tiempo actores y público interesado en el proceso. A partir del concepto de incorporación política, estudio la inclusión de las comunidades inmigrantes en el municipio a través del movimiento asociativo representativo a partir de dos grupos de variables: los factores institucionales y la política de inmigración no-gubernamental. Respecto a los factores institucionales, centro este trabajo en las plataformas de representación habilitadas en los distintos niveles de gobierno de las asociaciones inmigrantes. Respecto a la política

de inmigración, analizo los servicios provistos por las ONG para los inmigrantes y la participación inmigrante en las ONG de modo paralelo a la estructura institucionalizada.

PRESENTATION

The literature on immigration shows that researchers who work in this area are, with notable exceptions, generally in agreement about the phenomenon. Immigration is a public policy about which in some minimums sociologists, anthropologists, economists and political scientists coincide⁴. What might be described as the folklore of immigration⁵ (the histories, myths and romantic images of brave individuals looking for opportunities in foreign countries) offers convincing source material for those who seek to give form to the public discussion in expansive directions and constitute disheartening obstacles to the critics. Evidently there also exists a negative perspective, although the balance in liberal democracies is in general positive; what seems clear is that immigration policy is a symbolic and public opinion policy, and that independently of the permeability of the political processes, it generates public interest and interest groups as key actors in specific moments of inflection.

This doctoral thesis centres on the characteristics of the process of public policy of immigration, as well as the elements and changes that take place within it. The principal objective of this research is to explore how immigration policies have been configured; assess the policies 'moment of entry' onto the political agenda (the agenda setting); explore the actors and characteristics of the process; and to analyze the decision-making of the immigration policy - with the benefit of more than two decades of experience of the Spanish State in the regulation of this matter.

The specific objectives of this work are twofold: on the one hand, to analyze the definition and the degree of consolidation of the immigration policy, (including what aspects it regulates; the substantive and operative elements of continuity and change of the policy; and the influences on migratory dynamics that have entailed specific political moments of unexpected selection and diversification for the nationalities that receive them).

On the other hand, (starting from the role that integration plays in the local political arena and the decentralization of the Spanish State), the autonomous and local arenas have opened up new spaces of decision-making in migratory matters, and this thesis analyses the moment of immigration's entry onto the agenda and the factors that have

⁴ SIMON, J. 1989, *The economic consequences of immigration*. Basil Blackwell, Oxford. Págs. 357-359

⁵ FREEMAN, Gary P. (1995): "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, V.29 N°4. Pág. 884

generated an increase in local and autonomous immigration policies. As will be shown, the local scene is the most independent in its relations with other levels of government; however the influence of the Autonomous governments has been felt from the moment of entry of immigration onto the local agenda, and in the greatest number of cases in the characteristics that define the type of public intervention.

The methodology employed in this research is drawn from the public policy analysis; because this field offers the most appropriate terminology to address the consolidation of immigration policy in Spain, starting from the changes it has undergone and the study of its cycle, in order to focus on the moment of entry onto the agenda and the characteristics of decision-making. This approach shows each public policy forms a kind of interaction zone shaped by its substantive dimension, the political system – which develops it-, the arenas of power and political leaderships. In this sense, the migration theory completes my framework, and provides the specific approximation to this policy and the proper vocabulary, which defines the margins of action.

In the first part (that includes both the first and second chapter), a theoretical revision of the approximation of Political Science to the field of immigration policies is undertaken. An analysis is made of the way in which nation-states enable the inclusion/membership of ethnic immigrant communities, and this is followed by a theoretical examination of the components and definition of group and ethnic mobilization, and of the concept of political incorporation of the immigrant community into public space. Later, the thesis examines the immigration policies of liberal democracies, and explores the elements that shape and define complete and integrated immigration policies.

In the second chapter, Spain is placed within the context of the European migratory system, and the specificity of its late transition as a receiving country of immigration is detailed. Additionally the majority nationalities are examined; as well as the effect that both specific community support and the elements of internal control of immigration have had on migratory flows. The secondary sources employed are statistical data from the National Statistical Institute (*Instituto Nacional de Estadística*) since 1973, data from the Foreigner's Yearbook (*Anuario de Extranjería*), issued 1996-2002 by the Ministry of Interior and from 2003 onwards by the Ministry of Labour and Social Affairs – that unified the Foreigner (*Extranjería*) and the Yearbook of Migrations (*Anuario de Migraciones*)-, and the Statistical Bulletin of Foreigners and Immigration – that have their origin in the indicators issued by the Immigration Watch (*Observatorio*

Permante de la Inmigración) quarterly since March 2004-. Another source has been the mentioned above Yearbook of Migrations (*Anuario de Migraciones*), which was issued by the Ministry of Work and Social Issues from 1992 (16^a edition) to 2002; this publication has had various nomenclatures, namely the *Agenda del Instituto Español de Emigración* (it was published under that name from 1977 to 1991) and *Agenda del Instituto Español de Emigración* (in its 15^a Ed. from 1991 to 1992).

The third chapter specifically addresses the analysis of the response given to the migratory phenomenon: what dimension of immigration policy (access/control, prevention or integration) has been promoted and why?; when are we addressing the issue of “foreigners’ control policy” and when “immigration”?, and lastly, to what extent has the migratory reality been an object of integrated policy (or has the reality of migration forced improvisation to be dressed up as planned management measures)? An analysis of Spanish immigration policy from 1985 to 2007 –the year in which the last national integration plan was published (and which remains valid) - reveals the turning points by phases, a typology, and the reasons for it. It also shows in each phase the level of permeability of the process, the principal actors and the arenas of interactions.

Chapter three also explores the concepts of normalization and the consolidation of public policy, as well as its substantive and operative dimensions and its application to the sectorial policy of immigration in Spain. Despite the changes in its normative framework, continuity exists in the use of some instruments of the policy, (such as the quota and the extraordinary processes of regulation that sought to control migratory flows, the agreements with the principal emitting country or state, and autonomous community plans as key instruments of the integration policy). In 2000 Spain initiated what in migratory theory can be viewed as an integrated and complete policy, and at the same time also began a consolidation process of this sectorial policy.

In relation to this, the territory, politico-administrative decentralization, and specific characteristics of the dynamic of migrations, have influenced and conditioned the development of immigration policies in Spain. This thesis also identifies the definition of immigration policy at local and autonomous levels of government; understood as the collection of services, plans, programmes and activities whose final objective is the integration of foreign immigrants in their territories.

In general terms, it can be stated that the impermeability of the process of the public policy of immigration; only in specific moments, the characteristics of the process and the governmental actors– the leading characters - allow negotiation to be established, (which is the case of the extraordinary processes of regularization or the policy of quotas).

The fourth chapter specifically responds to the hypothesis of this work that seeks to clarify up to what point immigration policy and its process of consolidation have defined migratory dynamics, and entailed in specific political moments an unexpected selection and diversification of the nationalities that Spain received. For that reason three defining instruments (that are fundamental for the previously mentioned consolidation, of control – internal- and management of the flows) are going to be analyzed: the extraordinary processes of regularization, the policy of quotas, and the agreements with the sending countries. Each of these are instruments that have been developed within the framework of central government, at the margin of the European Union normative frame (with the exception as we shall see of some migratory agreements that include control orders – external- borders from 2006 onwards).

The fifth chapter is an independent section, (which in the end is very extensive), in which unity has been sought with various other studies at local and autonomous level. It addresses the question whether the distribution of competences and the moment in which immigration entered onto autonomous and local agendas is a determining factor in the differences in the resultant local and autonomous policies. In first place the distribution of the competence of immigration between the autonomous and local levels are explored, so that afterwards their policies in function of the substantive dimension variables can be analyzed (public/private model and the model of homogeneity/differential) as well as the operative dimension (public/private model and simple/complex model).

The substantive dimension of the policies that refer to the tendencies in time and the areas of intervention -this is the content of the governmental interventions over social reality-. From the perspective of the institutions, the response has been: What to do? What needs should be covered? And, To what extent should they be covered? The components that are analyzed are, on the one hand, whether substantive decisions regarding the intervention of autonomous governments have led to strengthening the role of the state (public model) or of the market (private model). On the other hand, I

explore whether the Autonomous communities have developed their policies in line with that proposed by Central Government (homogenous model) or if they have opted to start distinct lines of action (differential model).

The operative dimension of the public policy centres on the instruments of intervention employed by institutions for its implementation. This paper responds to the question of: How is it done?, (and includes an analysis of management and their interaction with other actors- public and private- responsible for implementation). The starting point of the analysis has two components: the instruments of management and the networks of actors. The instruments of management (organizational regime, labour relations, contracting etc.) can be characteristic of the public sector (public model) or the private sector (private model). The network of actors variable refers to whether the actors who are participants in the policy in the majority come from the same sector – public or private – (simple model) or include actors from both sectors (complex model).

The choice of the case studies was made in 2004 –and the registration of this doctoral thesis took place in March 2005- following three criteria: (1) town councils situated in distinct Autonomous Communities –those chosen were Andalusia, Catalonia, Murcia and Valencia, that since the nineties have, with Madrid, concentrated the highest numbers of immigrants in Spain-; (2) with more than 50,000 inhabitants and a rate of foreigners above 2% in the Town Council census of 2003; and (3) councils where the local corporation was governed by distinct political parties (in a way that the potential influence of the political colour in the development of local immigration policies could be studied).

The field work was undertaken in April 2004 in Murcia (Murcia), July 2004 in Algeciras (Andalusia), March-April 2005 in Mataró (Catalonia) and September 2005 in Alicante (Valencia). The total number of semistructured interviews registered was 55; and these were undertaken with members of the political class and local and Autonomous administrators, trade unions and non-governmental organisations linked to the phenomenon of immigration. Together with these interviews, I also held informal conversations with leading actors linked to the migration phenomenon among the aforementioned groups. In the field I collected not only official documentation, but also on many occasions internal agency documentation from social entities, which were of great value in understanding many subtleties of the process of the immigration policy at local and Autonomous level. (Guides to the semistructured interviews can be found in

the annex of this work). These guides were aimed at members of the political class, administrations, trade unions, and associative movements for immigrants and immigration.

Given that the field work of this research was undertaken between 2004-2005, the plans of integration at that time for Autonomous Communities in the town councils were analysed – these are Integrated Plan I for Immigration in Andalusia 2001-2004; Interdepartmental Immigration Plan II 2001-2004 for Catalonia (valid until June 2005); The Plan for the Social Integration of Immigrants in the Region of Murcia 2002-2004; and the Valencia Plan of Immigration I 2004-2007-. The variables of analysis of these autonomous plans were: objectives, areas of intervention, administrative structure of management, evaluative elements considered, budget, and distribution of the decisions among the actors involved.

Finally, the associative movement linked to immigration is revealed as a key determinant in the analysis of the local political arena– and in the development of public intervention over the foreign population-; playing both roles of actors and the interested public in the process. Beginning with the concept of political incorporation, I studied the inclusion of immigrant communities in municipalities through the representative associative movement starting from two groups of variables: the institutional factors and the non-governmental immigration policy. Regarding the institutional factors, this work focuses on the platforms of representation that operate at distinct levels of the immigrant associations. Regarding the immigration policy, I analyse the services provided by the NGOs for immigrants and immigrant participation in NGOs, which function in a parallel way to the institutionalised structure.

PRIMERA PARTE
INTRODUCCIÓN: LA ELECCIÓN DE LAS RUTAS TEÓRICAS
Combinación de enfoques. Políticas públicas y la teoría migratoria

CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO. TEORÍA MIGRATORIA.
APROXIMACIÓN A LAS MIGRACIONES DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

I. TEORÍA MIGRATORIA

I.1. La política de migración internacional

II. LA APROXIMACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA AL CAMPO DE LAS
POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

II.1. Inmigración, ciudadanía y Estado-nación

II.2. La definición de grupo étnico y los componentes de la movilización

II.3. El concepto de incorporación política

III. MODELOS DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESTADOS
DEMOCRÁTICOS LIBERALES

III.1. Sociedades colonizadas anglófonas

III.2. Estados europeos con migraciones postcoloniales y de trabajadores extranjeros

III.3. Nuevos países receptores de inmigración

IV. POLÍTICA DE INMIGRACIÓN: REGULACIÓN Y CONTROL DE LA
INMIGRACIÓN

IV.1. Política de inmigración como política de control de la inmigración

IV.1.1. La lógica de las políticas de control

IV.1.2. La integración como parte del concepto de política de control

IV.1.3. Control interno y externo

IV.1.4. Parámetros de influencia en los *outcomes* de las políticas

IV.1.5. La influencia del contexto internacional

IV.1.6. Instrumentos y mecanismos de control

V. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN INTEGRAL Y
COMPLETA

V.1. Principales componentes de la política de inmigración integral

V.2. Instituciones vinculadas a la formulación de una política de inmigración integral

V.3. Instrumentos y mecanismos de una política de inmigración integral

VI. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VII. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

VII.1. La construcción del problema

VII.1.1. Planos en la definición del problema

VII.1.2. La construcción social, pública y política de un problema

VII.2. La formación de la agenda (*agenda setting*)

VII.3. El proceso de toma de decisiones

VII.3.1. Conceptos y tipologías de programa y acuerdo de actuación político-administrativo

VII.3.2. Factores que influyen en la formulación y adopción de la decisión

VIII. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE CAMBIO EN
POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO. TEORÍA MIGRATORIA. APROXIMACIÓN A LAS MIGRACIONES DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

I. TEORÍA MIGRATORIA

Con independencia del debate en torno a la existencia de la crisis migratoria, que –si existe- es una crisis unilateral del Estado sobre el control del fenómeno, en la última mitad del siglo XX hemos asistido a la llamada *era de la migración* siguiendo la expresión de Castles y Miller⁶. Investigadores de todas las disciplinas de las Ciencias Sociales han volcado su atención en el estudio de este extraordinariamente complejo fenómeno. Sin embargo, a pesar del interés común que despierta en todos los campos académicos, cuando los miembros de las distintas disciplinas se encuentran es como Pedraza señala cuando “uno a veces llega a una fiesta y (...) se sorprende al descubrir quién más está allí”⁷. Una de las principales cuestiones es la frecuente fragmentación con la que se aborda la cuestión migratoria. Los científicos sociales no se aproximan al estudio de la migración desde un paradigma compartido, sino a partir de puntos de vista teóricos en competencia y fragmentados por disciplinas, regiones e ideologías. Consecuentemente la investigación tiende a estrecharse, a duplicarse y a perder capacidad de comunicación en los debates y cuestiones más fundamentales. Así, los abismos más profundos entre disciplinas, o como han sido llamados por los Lucassen⁸ los “cañones disciplinarios” más profundos, se dan entre científicos sociales e historiadores; o bien entre los científicos sociales, que toman una aproximación macro *top-down*, centrándose en la política de inmigración o las fuerzas del mercado, y los que utilizan una aproximación *bottom-up*, enfatizando las experiencias de los migrantes individuales o de la familia migrante. Por otro lado, no busco de una teoría unificada o unificadora tan (brillantemente) defendida por algunos⁹ o refutada por otros¹⁰, pero sí mantengo que sólo cuando los investigadores aceptemos la existencia de teorías, conceptos, herramientas y estándares en común entre las disciplinas el conocimiento

⁶ CASTLES, S. y MILLER, M.J. 1993, *The age of migration. International population movements in the modern world*. MacMillan, New York.

⁷ PEDRAZA, S. 1990, “Immigration research: a conceptual map”, *Social Science History* 14: 43-67. Pág. 44, citado en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. 2000, “Migration theory. Talking across disciplines”, en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.): *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York. Pág. 2

⁸ LUCASSEN, Jan, y LUCASSEN, Leo (Eds.) 1997, *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives*. Peter Lang, Bern.

⁹ MASSEY, Douglas S., ARANGO, Joaquín, HUGO, Graeme, KOUAOUCCI, Ali, PELLEGRINO, Adela, y TAYLOR, J. Edward. 1993, «Theories of international migration: a review and appraisal», *Population and development review* 19 : 431-66

¹⁰ PORTRES, Alejandro. 1997, “Immigration theory for a new century: some problems and opportunities”, *International Migration Review*, V.31 N°4

empezará a crecer. Como punto de partida considero necesario conocer convergencias y divergencias en cómo las cuestiones de la investigación son enmarcadas, cómo se conduce la investigación y a qué niveles y con qué unidades de análisis, cómo se construyen los procesos de constatación y refutación de las hipótesis y los modelos entre las distintas disciplinas. El objetivo es, siguiendo un título muy clarificador, “hablar a través de disciplinas”¹¹; el diálogo entre las mismas conlleva (y permite) el uso legítimo de conceptos y herramientas de análisis comunes entre las disciplinas, con el fin último de construir un dialogo interdisciplinar dirigido hacia lo que Castles¹² ha llamado “el estudio de la migración como una ciencia social en si misma (...) fuertemente interdisciplinar en su teoría y metodología”.

La cuestión formulada y la construcción de la hipótesis dependerá de la disciplina a partir de la que abordemos el objeto estudio. El reconocimiento de instrumentos y conceptos comunes, y en definitiva la caracterización de una investigación como interdisciplinar, significa el reconocimiento de senderos que se entrecruzan, no el abandono de la ruta elegida. En el caso de esta investigación, la Ciencia Política constituye la disciplina desde la que abordar la migración como objeto de estudio.

La siguiente tabla aborda las cuestiones de la investigación y la metodología, así como las teorías dominantes y las hipótesis que se plantean algunas disciplinas, que históricamente han construido el conocimiento sobre el estudio de las migraciones. Este marco de trabajo no pretende ser exhaustivo, sino presentar de modo esquemático un punto de partida para el análisis de la teoría migratoria desde la Ciencia Política.

CUADRO 1. TEORÍA MIGRATORIA Y DISCIPLINAS

	CUESTIONES DE LA INVESTIGACIÓN	NIVELES/ UNIDADES DE ANÁLISIS	TEORÍAS DOMINANTES	HIPÓTESIS
ANTROPOLOGÍA	Cómo la migración lleva a cabo el cambio cultural y afecta a la identidad étnica.	Principalmente micro/ individuos, grupos.	Relacional o estructuralista, y transnacional.	Las redes sociales ayudan a mantener la diferencia cultural.
DEMOGRAFÍA	Cómo la migración afecta	Principalmente macro/	Racionalista (prestado por la	La inmigración aumenta la tasa de

¹¹ BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) 2000 *op.cit.*

¹² CASTLES, Stephen. 1993, “Migrations and minorities in Europe. Perspectives for the 1990s: eleven hypotheses”, en WRENCH, John y SOLOMOS, John (Eds.): *Racism and migration in Western Europe*. Berg Publishers, Oxford. Pg. 30. También trabajado en su obra CASTLES, Stephen y DAVIDSON, Alastair. 2000, *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. Routledge, New York.

	al cambio poblacional.	poblaciones.	economía).	natalidad.
ECONOMÍA	Qué explica la propensión a migrar y sus efectos.	Principalmente micro/ individuos.	Racionalista: coste-beneficios, y <i>push-pull</i> .	Incorporación depende del capital humano de los inmigrantes.
HISTORIA	Cómo comprendemos la experiencia migratoria.	Principalmente micro/ individuos y grupos.	Abstención de comprobación de teorías e hipótesis.	No Aplicable.
DERECHO	Cómo la ley y el derecho influye en la migración.	Niveles macro y micro/ sistema legal y político.	Institucionalista y racionalista (prestado de las ciencias sociales)	Los derechos crean estructuras incentivadoras para los migrantes
CIENCIA POLÍTICA	Por qué los estados tienen dificultades para controlar la inmigración.	Principalmente el nivel macro/ sistemas internacionales y políticos	Institucionalista y racionalista.	Los estados a menudo son atraídos/ capturados por los intereses pro-inmigrantes
SOCIOLOGÍA	Qué explica la incorporación inmigrantes.	Principalmente macro/ grupos étnicos y clases sociales.	Estructuralista y/o funcionalista.	La incorporación inmigrante es dependiente del capital social.

FUENTE: BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. 2000, *op.cit.* Pág. 3

La Antropología tiende a generar una especificidad contextual en su esfuerzo etnográfico. Su fin último es trabajar las comparaciones interculturales para hacer posible las generalizaciones a través del tiempo y del espacio, y así una construcción teórica nomotécnica. El conocimiento etnográfico generado trasciende lo empírico en un intento de alcanzar un mejor conocimiento de la condición humana. Los antropólogos no están principalmente interesados en el quién, el cuándo y el porqué normativos de la migración, sino que pretenden capturar a través de la etnografía la experiencia de ser un inmigrante y el significado de los cambios sociales y culturales que resultan de dejar un contexto y entrar en otro. Brettell¹³ apunta que ésto ha llevado a los antropólogos a explorar el impacto de la emigración e inmigración sobre las relaciones entre hombres y mujeres, entre familiares y entre los colectivos con el mismo bagaje étnico-cultural. Las cuestiones en el estudio antropológico de la migración están enmarcadas en la asunción de que los resultados para los que se mueven son formados por su situación social, cultural y de género, y que los migrantes en si mismos son agentes de su comportamiento, interpretado y construido dentro de los límites de la estructura.

¹³ BRETTELL, Caroline B. 2000, "Theorizing migration in anthropology. The social construction of networks, identities, communities, and global scopes", en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.): *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.

La cuestión central para los demógrafos es la naturaleza del cambio poblacional. Los nacimientos, las muertes y la migración son los principales componentes del mencionado cambio. Utilizando datos agregados, documentan los patrones y la dirección de los flujos migratorios así como las características de los migrantes (edad, sexo, ocupación, nivel de estudios,...), ésto es lo que Keely¹⁴ ha llamado la aproximación demográfica formal a la migración. Esta aproximación no implica que los estudios demográficos se centren en análisis descriptivos, sino que de hecho utiliza todo un abanico de disciplinas de las Ciencias Sociales para explicar las fuerzas sociales, políticas y económicas que dan forma y son conformadas por los flujos migratorios. Así, como ninguna otra, la Demografía por propia necesidad ha sorteado los abismos existentes entre las disciplinas. Los demógrafos están tan interesados como los historiadores, antropólogos y sociólogos en las cuestiones de quién se mueve y cuándo, sin embargo para responder a estas cuestiones trabajan en la construcción de modelos predictivos. El demógrafo estima la posibilidad de que un hecho (la migración) afecte a una porción particular de la población a través de pronósticos.

La Economía también construye modelos predictivos. Uno de los principales debates en esta disciplina es la selección de la inmigración y la construcción de sus modelos. La cuestión central es bajo qué condiciones los migrantes mejores (en términos de capital humano y con vistas al mercado de trabajo) serán seleccionados. Uno de los modelos desarrollados que predice la selección más o menos positiva bajo condiciones es la “teoría de la oferta”¹⁵ y que conlleva una de las asunciones con mayor peso en el estudio de las migraciones desde la Economía, y es que los individuos actúan racionalmente para maximizar su utilidad¹⁶, etiquetado como el modelo microeconómico de elección individual¹⁷.

Los historiadores, actualmente a caballo entre las Humanidades y las Ciencias Sociales, trabajan sobre cuestiones relativas a lugares y tiempos particulares. Diner¹⁸ señala que

¹⁴ KEELY, Charles B. 2000, “Demography and international migration”, en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) 2000 *op.cit.*

¹⁵ CHISWICK, Barry R. 2000, “Are immigrants favorably self-selected?. An economic analysis”, en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) 2000 *op.cit.*

¹⁶ FAIST, Thomas. 1997, “The crucial meso-level”, en HAMMAR, Tomas; BROCHMANN, Grete, TAMAS, Kristof y FAIST, Thomas (Eds.): *International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives.* Berg, Oxford.

¹⁷ MASSEY, Douglas S.; ARANGO, Joaquín; HUGO, Graeme; KOUAOUCI, Ali; PELLEGRINO, Adela; y TAYLOR, J.Edward 1993 *op.cit.*

¹⁸ DINER, Hasia R. 2000, “History and the study of immigration. Narratives of the particular”, en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) 2000 *op.cit.*

los historiadores de la migración tienden a abstenerse de teorizar, aunque sus cuestiones sean similares al de resto de científicos sociales, estas son las consecuencias y determinantes de los movimientos de población, en definitiva, quién se mueve, cuándo se mueve, y porque se mueve, cómo esos que se mueven parten, migran y se establecen. Cuestiones que suelen aplicarse a grupos individualizados (o incluso individuos), más que hacer comparaciones entre grupos, que conllevaría una vasta competencia lingüística con otras disciplinas. La historia de la migración es la narración de cómo varios grupos se establecen, dan forma a sus comunidades y construyen sus identidades, en definitiva se centra en los individuos por encima de explicar cómo las estructuras sociales influyen y limitan el comportamiento.

En este contexto de disciplinas y estudios, los investigadores del Derecho y los de la Ciencia Política son los recién llegados al estudio de la migración.¹⁹

I.1. La política de migración internacional

Tradicionalmente el estudio de las migraciones ha sido materia de sociólogos, antropólogos o historiadores, pero rara vez de politólogos. Las políticas de migración internacional se abordaron tras la II Guerra Mundial, enfocándose en tres cuestiones básicas: en primer lugar, la cuestión del control y el rol del Estado-nación al establecer las condiciones de entrada y de salida. En segundo lugar, el impacto de las migraciones en las relaciones internacionales, cómo afectan las migraciones a la soberanía y a la seguridad del Estado. Finalmente, la cuestión de la incorporación de los sujetos migrados, el impacto de la inmigración en temas de ciudadanía, comportamiento político y la política en sí misma. En definitiva, estas cuestiones nos acercan al debate de la identidad nacional, de la ciudadanía y de los derechos.

Actualmente, en los estudios que abordan la cuestión se parte de que la migración internacional es la excepción más que la regla, ésta provoca un sentido de crisis que se ha incrementando como resultado de fuerzas económicas y sociales que parecen estar detrás del control de los Estados y de las comunidades. La experimentada sensación de crisis se da tanto en las sociedades receptoras como en las emisoras, en el sentido en que

¹⁹ Para un aproximación a las distintas teorías de las migraciones internacionales, véase HIRSCHMAN, Charles; KASINITZ, Philip y DEWIND, Josh (Eds.) 1999, *The Handbook of International Migration. The American Experience*. Russell Sage Foundation, Nueva York; MASSEY, Douglas S.; ARANGO, Joaquín; HUGO, Graeme; KOUAOUCL, Ali; PELLEGRINO, Adela; y TAYLOR, J.Edward 1993 *op.cit.*, y de los mismos autores 1998, *Worlds in motion. Understanding international migration at the End of the Millenium*. Clarendon Press, Oxford.

se enfoca la situación desde una perspectiva de abundancia o escasez de recursos, el capital social y humano de los migrantes y como puede integrarse del mejor modo en la sociedad receptora.

El sentido de “crisis” migratoria es relativamente reciente y ha recibido más atención por parte de sociólogos y de economistas que de politólogos. Sin embargo lo que no es nuevo es el hecho migratorio, solo en el Estado-nación construido en Europa en el siglo XVIII se unió la noción de vínculo legal (nacionalidad) de poblaciones a unidades territoriales y a formas específicas de gobierno. Las instituciones de nacionalidad y ciudadanía son construcciones del Estado-Nación que no se han desarrollado completamente hasta este último siglo. El nacionalismo ha sido una variable fundamental en la medida en que fomentó entre las élites políticas un sentido de pertenencia a una nación y a un Estado. Durante los siglos XIX y XX, los sistemas de pasaporte y visados desarrollados y las fronteras marcaron distancias con los no-nacionales, especialmente ante aquellos que parecían hostiles al Estado. A pesar de que los acontecimientos acaecidos durante el último siglo no han conllevado movimientos de población lo suficientemente masivos para alcanzar el nivel de crisis, se ha considerado que amenazaban el orden político y social de varias regiones del globo. Esto se puede considerar relativamente así en zonas como los Balcanes y Oriente Medio; sin embargo, desde la literatura norteamericana se ha extendido a las democracias occidentales, al vincular las políticas nacionalistas y el crecimiento de la xenofobia al incremento de la inmigración. Así la vinculación entre inmigración/seguridad y el reto del multiculturalismo amenazan con cierto desmembramiento al poder estatal, lo que se percibe como una amenaza. Partimos de la premisa de que el control de las fronteras pertenece al núcleo más duro e inaccesible de la soberanía estatal. El acceso al estudio de las migraciones de economistas y sociólogos se ha hecho con la intencionalidad de control de las migraciones para lo que se hace necesario analizar porque los individuos se mueven, a través del estudio de variables independientes como demanda/atracción, oferta/expulsión, transnacionalismo, *networks* y capital social.²⁰

²⁰ HOLLIFIELD, James H. 2000, « The politics of international migration », en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) 2000 *op.cit.* Págs. 138-142

Desde una dimensión de la política internacional de migración, Zolberg²¹ plantea que se pueden analizar los efectos independientes de las políticas estatales de control de acceso y salida. Sin embargo, desde esta premisa no se puede analizar como las políticas afectan a la migración internacional. Ésta es la razón por la que desde la literatura norteamericana se apuesta por un diálogo entre disciplinas como aproximación metodológica al fenómeno migratorio.

El nivel más básico de política es el control, la influencia, el poder o la autoridad. Si a ésta aproximación se le añade la importancia de la legitimidad weberiana y el control del territorio, junto con las cuestiones de participación, ciudadanía y justicia del enfoque aristotélico más normativo, se pueden determinar en que modo las migraciones se acercan a las tres dimensiones de la política. Por un lado, la dimensión procesal o distributiva quién consigue qué, cuándo y cómo; por otro lado, la dimensión legal o estática, que conlleva temas de soberanía y legitimidad; la ética o dimensión normativa, referida a temas de ciudadanía, justicia y participación. En la medida en que nos encontremos en sociedades más democráticas, donde existan canales reales de participación política, será mayor la probabilidad de que el control de la inmigración forme parte de la agenda política como tal y que exista un nivel más elevado de migración “no-querida”.

Lo que parece ser una hipótesis de partida compartida es generalmente las políticas de control de la inmigración suelen analizarse desde los países de recepción, no de emisión. A la par, los nuevos países de recepción imitan las políticas de los que tienen más tradición inmigratoria, y aplican medidas que suelen generar en la opinión pública altos niveles de intolerancia ante la inmigración. Esto lo que viene a confirmar es la hipótesis de la distancia entre los objetivos de las políticas de inmigración y los resultados de esas políticas que han mantenido Hollifield²² y Cornelius²³.

II. LA APROXIMACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA AL CAMPO DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

Este apartado hace una revisión teórica de la aproximación de la Ciencia Política europea al campo de las políticas de inmigración, centrándose en las tradiciones

²¹ ZOLBERG, Aristide R. (1989): “The new waves: migration theory for a changing world”, *International Migration Review*, V.23 N°3

²² HOLLIFIELD, James H. 1992, *Immigrants, markets and states. The political economy of Postwar Europe*. Harvard University Press, Londres.

²³ CORNELIUS, W.A., MARTIN, P.L. y HOLLIFIELD, J.F. (Eds.) 1994, *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.

británica y francesa. Analiza también el modo en que el Estado-nación habilita la *pertenencia*/inclusión de las comunidades étnicas inmigrantes, desembocando en un examen teórico de los componentes de grupo y movilización étnica y del concepto de incorporación política.

En el contexto europeo, existen diferencias básicas entre dos grandes corrientes científicas, la británica y la francesa, en torno al concepto de grupo étnico que radican en la misma concepción de la política de inmigración y a la gestión de la presencia inmigrante. La literatura británica ha establecido un binomio entre la problemática de la inmigración y la cuestión de la raza (*racial issues*). El tema de inmigración ha venido entrelazado en las investigaciones a los temas de raza y racismo. De hecho, los investigadores utilizan la expresión *racial issues* para hacer referencia a las distintas problemáticas concernientes a la inmigración. Así el campo de las políticas de raza e inmigración forman un eje de investigación, el definido con la expresión de *race and politics*. Este eje fue poco explorado en los 60 y 70, pero más ampliamente desarrollado en los años 80 gracias a las investigaciones en este campo desde la Ciencia Política, junto con el análisis de la dimensión política de la cuestión de la raza. De un análisis de la política de inmigración y de raza en el Reino Unido, se puede concluir que la teorización británica en materia de relaciones de raza no tiene correspondencia en las investigaciones francesa e italiana. Se plantean dos vértices en las investigaciones británicas, la politización y despolitización de la cuestión de la raza y la *racialización* del proceso.

A diferencia de UK, donde las cuestiones raciales y la inmigración constituyen desde tiempo atrás una parte importante de la vida política, no es hasta 1973 que la inmigración es realmente tratada desde una perspectiva global en las altas instancias políticas en Francia²⁴. La investigación sobre la política de inmigración en Francia se compone de un buen número de trabajos si no insolubles si complementarios, que señalan la existencia de un buen número de problemáticas específicas o comunes a los diferentes campos científicos; problemáticas que han estructurado lo que se conoce como el modelo francés. Como en UK, gracias a la antropología urbana y a la sociología, el tema de la inmigración empieza a ser tratado desde nuevas perspectivas en las distintas disciplinas científicas. Las condiciones de vida de los inmigrantes, su

²⁴ WIHTOL DE WENDEN, C. 1988, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, Pág. 160

explotación tanto en el trabajo como en el hábitat llaman la atención de los investigadores, la situación de las poblaciones inmigrantes no es más exclusivamente abordada en términos demográficos o económicos, sino que comienza a ser enfocada como un problema social, de marginalidad y de exclusión²⁵.

El tema de la gestión institucional de la inmigración aparece también en esta época, pero contrariamente a lo que sucede en la investigación británica, no conoce un fuerte desarrollo en términos cuantitativos. Marginados hasta un periodo muy reciente por la Ciencia Política, los análisis relativos a las políticas de inmigración y al trato institucional de la presencia inmigrante no formaron parte de un cuerpo comparable al de las *politics of race and immigration*. Las razones de tal disparidad se deben tanto a la diversidad en la naturaleza como a la intensidad en los debates en ambos países. Tratada hasta los años 70 esencialmente como un problema de planificación económica y social, la cuestión de la inmigración no irrumpirá en la escena política francesa como debate hasta los años 80. Donde a nivel institucional se forja la idea de la necesidad de una política de integración²⁶. Pero si bien en los trabajos franceses la dimensión política de la cuestión de la inmigración ha sido abordada más tardíamente y de manera menos sistemática que en los trabajos británicos, esto ha marcado también en gran medida la evolución de los trabajos franceses. Como explica Rudder²⁷, a principio de los años 80, con la influencia de los enfoques marxistas o estructuro-funcionalistas, la atención de los investigadores estuvo centrada en temas como la sociedad pluriétnica, la cohabitación pluriétnica o incluso la etnicidad, conceptos que abren camino a los estudios de los fenómenos culturales e identitarios, de los actores sociales y de las prácticas sociales y culturales. Condicionada también en parte por la demanda pública, la investigación sobre la inmigración es así orientada hacia el análisis de los fenómenos locales (época en la cual se descubren los trabajos de la Escuela de Chicago) que ilustran los problemas supuestamente ligados a la cohabitación pluriétnica particularmente en los barrios de hábitat social periférica.

El desarrollo de este campo de investigación, alimentado por la Sociología, la Antropología y la Etnología Urbana, parece haber dejado poco espacio a los análisis

²⁵ RUDDER, V. 1989, « Notes à propos de l'évolution des recherches françaises sur l'étranger dans la ville », en BOUMAZA, N., RUDDER, V. y MARIA, M. *Banlieues, immigration, gestion urbaine. Sources d'Information, banques de données, bibliographie, notes de recherches sur l'étranger et la ville*. VII Université Joseph Fourier-Grenoble I, Grenoble. Pág. 75

²⁶ LAPEYRONNIE, D. 1993, *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*. Presses Universitaires de France, París. Pág.133

²⁷ RUDDER, V. 1989 *op.cit.*

relativos a la gestión político-institucional de la presencia inmigrante. Además de que la ideología nacional francesa opera en el sentido mismo de la investigación disolviendo los hechos étnicos e interétnicos que la caracterizan y haciendo que pierda un sentido más pulido²⁸. Esta interpretación, en primer lugar, pone en evidencia la causa principal de las disparidades que observamos en las aproximaciones científicas francesas y británicas en materia de inmigración. Conviene señalar aquí la manera en que cada contexto ideológico nacional influye profundamente en la producción científica que refleja las preferencias y/o reticencias que se pueden localizar a nivel de la acción política e institucional. En segundo lugar, la explicación de Rudder ofrece la ocasión de introducir uno de los aspectos más marcados de la aproximación político-institucional francesa en materia de inmigración, el no-reconocimiento del hecho o cuestión étnica y de la negativa a tratar los problemas de las poblaciones inmigrantes y de origen inmigrante como problemas de minorías (étnicas). Sin embargo, un número reducido de obras rompen el silencio en la investigación de la gestión política e institucional de la presencia inmigrante como colectivo específico, ofreciendo análisis largos y detallados de la evolución de la intervención pública²⁹. Al igual que las investigaciones británicas, pero adoptando herramientas conceptuales y metodologías diferentes, los investigadores franceses (de mano de sociólogos e historiadores, raramente de politólogos) exponen los giros de la respuesta institucional a los procesos de inmigración poniendo el acento sobre las complejas interacciones entre el nivel central y el nivel local de la acción pública. El análisis de la relación *policy* y *politics* parece haber sobrevivido en materia migratoria, y haber franqueado las fronteras anglosajonas. Es en el transcurso de los años 80 cuando se asiste a una politización creciente de los temas ligados a la población extranjera, los investigadores franceses (y entre ellos por primera vez los politólogos) pasan a analizar el fenómeno migratorio y su relación con la política. Los trabajos de Catherine Wihtol de Wenden y de Patrick Weil³⁰ rompen el silencio de la Ciencia

²⁸ *Ibidem* pág. 74

²⁹ Como son los trabajos de WIHTOL DE WENDEN, C. 1988 *op.cit.*, COSTA-LASCOUX, J. *De l'immigré au citoyen*. La Documentation Française, París, 1989, y WEIL, P. 1991, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Gallimard, París. Los trabajos franceses en materia de intervención pública sobre las comunidades inmigrantes son en su mayoría monografías relativas a sectores de la acción institucional.

³⁰ WEIL, P. 1991 *op.cit.* y WIHTOL DE WENDEN, C. 1988 *op.cit.* En estas obras se analiza la relación entre la estructuración de los debates políticos (*politics*) y la elaboración de la política pública (*policy*). Ambos señalan cómo en el espacio político francés las dificultades a la hora de reconstruir los principios y las lógicas de decisión gubernamental en materia de inmigración, los numerosos y dispersos decisores, las acciones sectoriales y de apariencia técnica, a la par que los objetos de las políticas no forman parte de una categoría única.

Política ofreciendo vastas y profundas lecturas de la evolución del contexto político e institucional en el que son elaboradas las respuestas de los decisores en las cuestiones referentes al fenómeno de la inmigración.

Por su lado, los trabajos científicos ligados al fenómeno migratorio en España han estado sujetos a distintos ejes. En primer lugar, los primeros trabajos en el inicio de la década de los noventa fueron relativamente tempranos respecto al peso que la población extranjera tenía en términos cuantitativos, no así con relación a la visibilidad de la nueva población residente y al impacto que la inmigración empezó a tener como objeto de una incipiente política pública. En segundo lugar, las familias académicas emergentes que empezaron a trabajar sobre inmigración han estado generalmente vinculadas a determinadas disciplinas, liderando allí donde nacía ese grupo los estudios migratorios. No obstante, los trabajos de algunos investigadores que se señalarán a continuación han sido referente indiscutible en la construcción de la teoría migratoria en España.

Las primeras investigaciones en materia de inmigración llegaron de la mano de los sociólogos y de los economistas. Los primeros³¹ se centraron desde una perspectiva comparada en la inserción de España en las dinámicas migratorias del Sur de Europa y en los efectos de éstas sobre las sociedades receptoras. Los segundos, por su lado, y en consonancia con la recepción de lo que aún hoy es una inmigración principalmente económica, trabajaron sobre los efectos de la inmigración por sectores económicos y puntualmente en estudios de caso en el Sudeste español en los que se ponía de relieve los efectos positivos de la inmigración en lo que se refería a crecimiento económico y a la generación de empleo directo e indirecto³². A lo largo de la pasada década y de la

³¹ Como por ejemplo, desde una perspectiva de género SOLÉ, C. 1994, *La mujer inmigrante*. Instituto de la Mujer, Madrid; y en consonancia con los estudios más economicistas de mediados de los años noventa, SOLÉ, C. 1995, *Discriminación racial en el mercado de trabajo*. CES, Madrid.

Por su lado, Antonio Izquierdo no solo fue de los primeros en abordar el fenómeno migratorio de un modo ciertamente integral, IZQUIERDO, A. 1992, *La inmigración en España: 1980-1990*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid; sino que aportó uno de los primeros análisis de la influencia comunitaria en la política de inmigración española, IZQUIERDO, A. 1993, "The EC and Spanish immigration policy", en ALMARCHA, A. (ed.) *Spain and EC Membership Evaluated*. Pinter Publishers, Londres.

³² De modo general sobre la economía española, CACHÓN, L. 1999, *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. Colección OPI. Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales, Madrid; y CARRASCO, C. 2000, *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. IMSERSO, Madrid. Como estudios de caso, destacan desde la Sociología también los de IZQUIERDO, A. 1994, *Estudio sobre la inmigración en la Región de Murcia*. Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, Murcia, y 1995, *Los inmigrantes extranjeros en Andalucía: perfil sociodemográfico*. Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, Sevilla; y desde la Ciencia Política, ORTEGA PÉREZ, N. 2003, *Inmigrantes Económicos: Almería y Murcia. Efectos sobre el mercado y política de inmigración gestora*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Granada,

actual, la dispersión y el número de los trabajos en materia de inmigración ha crecido de modo espectacular liderando este proceso de crecimiento³³ algunas disciplinas académicas.

Los estudios sobre política migratoria han sido más bien escasos, y aún más aquellos centrados en el peso de las asociaciones inmigrantes o su incorporación al espacio público. Tradicionalmente los estudios que se han hecho desde la Ciencia Política se han centrado casi exclusivamente en la influencia de la UE en el diseño de esta política y en sus interdependencias, no tanto en el análisis del diseño e implementación de la misma en los distintos niveles de gobierno³⁴. No obstante, han sido disciplinas como el Derecho las que de modo colateral y a través del estudio de las leyes de extranjería han cubierto un territorio aún hoy inexplorado por nuestra disciplina³⁵.

centrados en Comunidades Autónomas que desde los años ochenta forman parte de las regiones que acogen el mayor número de inmigrantes.

³³ El grupo de investigadores del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid y el Grupo de Estudios e Investigaciones del Mediterráneo de la Universidad de Granada han sido dos grandes excepciones desde sus comienzos. Ambos grupos se han definido no solo por aunar investigadores de múltiples disciplinas de las Ciencias Sociales sino que han abordado los estudios migratorios en el marco de los estudios de área sobre el Magreb.

³⁴ Desde la Ciencia Política caben señalar con una perspectiva normativa el trabajo de ZAPATA, R. 2004 *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Fundación CIDOB, Barcelona, que teoriza sobre un modelo propio de integración de las comunidades inmigrantes en España; o bien el de ORTEGA PÉREZ, N. y PÉREZ, M^a L. 2006, “Ciudadanía, género e inmigración”, en FERNÁNDEZ, P. y CRUZ, M^aJ. (coord.) *Igualdad de Oportunidades y Conciliación: una visión multidisciplinar*, Universidad de Jaén, Jaén, que expone la relación entre esos tres conceptos.

Con un enfoque institucionalista, donde se analiza el diseño de la política de inmigración en España o de alguna de sus áreas de intervención, conviene subrayar los siguientes trabajos:

DELGADO, L. y TAMAYO SÁEZ, M. 1998, *La definición del problema de la inmigración en España*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

ORTEGA PÉREZ, N. 2003, “Spain: Forging an Immigration Policy”, en *Migration Policy Institute Data Source*, Washington.

_ 2003, “Hacia una Política de Inmigración en España: lo viejo y lo nuevo”, Revista *Les Tangerois*, nº5. Tánger.

_ 2005, “Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

_ 2006, “España en el modelo de políticas migratorias de la Europa Mediterránea”. *Los retos ante la diversidad etnocultural*, en Papeles de la Euroárabe 1. Fundación Euroárabe de Altos Estudios, Granada.

PÉREZ, M^aL. y GRANDE, M^aL. 2005, “La política de integración de inmigrantes en Andalucía: intervenciones socioeducativas y sociosanitarias”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Más recientemente, el trabajo de DELGADO, L. 2007, “Argumentación gubernamental y política de inmigración”, en ZAPATA, R. y DIJK, T. (eds.) *Discursos sobre la inmigración en España*, Fundación CIDOB, Barcelona, relaciona análisis de discurso y el diseño de la política.

³⁵ Muestra de lo cual son las siguientes publicaciones:

MONEREO, J.L. y MOLINA, C. (Direcc.) 2001, *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración social (LO 4/2000, LO 8/2000 y RD 864/2001)*. Comares, Granada.

MOLINA, C., ESTEBAN, G. y ARCE, E. 2005, *La inmigración extranjera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*. Centro de Estudios Financieros, Madrid.

II.1. Inmigración, ciudadanía y Estado-nación

El fenómeno de la inmigración y sus amplias dimensiones tanto internas como internacionales lo han convertido no solo en un reto para el estado-nación sino en un elemento que obliga a redefinir el concepto de ciudadanía. La noción de reto conlleva la presunción de que la inmigración es un hecho motivado externamente al que los estados se ven obligados a responder; presunción que justificaría la retórica y la política de control de fronteras (e ‘inmigración cero’) que impera actualmente en la Europa Occidental. Sobre este punto es conveniente señalar la óptica distorsionada que utiliza, por un lado, el sistema de estados y el modelo mismo de estado-nación que han contribuido a provocar lo que en la actualidad intentan contener: la migración internacional³⁶. Por otro lado, solo en un mundo dividido en estados hay inmigración, cuya definición comprende una transferencia de jurisdicción y también un proceso social distintivo de cada estado³⁷. La noción de inmigración como reto para el estado-nación supone reconsiderar el cómo habilitar la *pertenencia* de las comunidades inmigrantes y el sentido de *pertenencia comunitaria* de las mismas dentro de las teóricamente homogéneas fronteras estatales sobre las que se asienta el concepto de ciudadanía.

La asociación entre el inmigrante y/o las comunidades inmigrantes con el estado-nación habilitado a través del concepto de pertenencia (*membership*), heredado y ampliamente estudiado por la teoría migratoria, supone la adjudicación de una categoría y por ende de un grupo de derechos y obligaciones basados en el concepto de la incorporación del inmigrante en la comunidad sociopolítica. El estado regido por un régimen o asociación de pertenencia es un concepto más flexible y amplio que el de ciudadanía (*citizenship*), y supone una propuesta teórica a los debates relativos a los derechos de la ciudadanía de los inmigrantes en el estado moderno construido sobre los conceptos de nación y nacionalidad.

La ciudadanía es un estatus legal, sinónimo de nacionalidad en el moderno estado-nación. Ser un ciudadano forma parte del “sentido común” en este modelo estatal; designa que se es miembro de la comunidad nacional, hecho señalado por la posesión de un pasaporte o por otro documento acreditativo de la nacionalidad, y que se es titular de

³⁶ JOPPKE, C. 1998, “Immigration challenges the Nation-state”, en JOPPKE, C. (Ed.) *Challenge to the Nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, Oxford.

³⁷ ZOLBERG, A. 1989 *op.cit.* Págs. 403-30

un conjunto de derechos sociales, políticos y civiles³⁸. El concepto de ciudadanía parte de que cada ciudadano pertenece a un solo estado-nación y que el estado-nación incluye como ciudadanos a todas las personas que viven permanentemente en su territorio, concediendo a los mismos un conjunto de derechos (de la ciudadanía) a los que éstos responden con el cumplimiento de determinadas obligaciones. Este concepto es en sí mismo excluyente al separar los que pertenecen (ciudadanos) y los que no pertenecen (extranjeros). La definición y elementos de los “derechos de la ciudadanía” en el moderno estado-nación quedó establecida en los años cincuenta por T.H. Marshall en su obra *Citizenship and Social Class*³⁹. Éstos estaban formados por tres grupos de derechos, el grupo civil estaba compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual (la libertad de expresión, pensamiento y fe, derecho a la propiedad privada y a concluir contratos válidos, el derecho a la tutela judicial efectiva, etc.). El cesto de derechos políticos quedaba definido a partir del derecho a participar en el ejercicio del poder político o a elegir a los miembros del cuerpo que lo ejerza. Por último, el grupo de derechos sociales se refería a los derechos que permiten un modo de vida de acuerdo a los estándares imperantes en la sociedad, de difícil delimitación y estrechamente vinculados a los anteriores.

Analíticamente es posible plantear dos aproximaciones a la inmigración como reto al modelo de estado-nación moderno y a la mencionada cuestión de cómo las democracias occidentales habilitan la *pertenencia* de las comunidades extranjeras (no-ciudadanos) en el modelo actual de estado: por un lado, puede ser entendido desde una perspectiva estática y un enfoque normativo, como un reto a ser incorporado al marco existente de estado-nación a falta de otro principio organizativo político; o por otro lado, desde una perspectiva más dinámica y un enfoque institucional, como un reto que apunta a la transformación de los estados-nación.

³⁸ CASTLES, S. 2003, “Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (37), Universidad de Granada, Granada. Pág.11

³⁹ La definición y elementos de los “derechos de la ciudadanía” en el moderno estado-nación quedó establecida doscientos años después de la publicación de la obra *Del Contrato Social* de Rousseau, cuando en 1949 T.H. Marshall impartía en Cambridge unos cursos cuya versión expandida publicaría el siguiente año bajo el título de *Citizenship and Social Class*. En esta obra el autor presentaba dos importantes tesis, por un lado que la igualdad inherente a la ciudadanía puede ser compatible con la desigualdad inherente a la estructura de clases, y por otro lado que los derechos de la ciudadanía están compuestos por tres cestos que han evolucionado históricamente por orden: derechos civiles, políticos y sociales. Este autor siguiendo la historia inglesa fijó el desarrollo de los derechos civiles en el siglo dieciocho, el de los derechos políticos en el diecinueve, y a lo largo del siglo veinte el de los sociales, si bien es cierto con flexibilidad en su encuadre teórico temporal (MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T. (1950): *Citizenship and social class*. Pluto Press, Londres, 1992).

En la reconceptualización del Estado como una asociación de pertenencia, la aproximación normativa⁴⁰ considera el estado como la variable independiente, cuyos legados históricos explican las variaciones internacionales en la incorporación de los inmigrantes. Esta asunción teórica elimina de la ecuación la reconfiguración del estado-nación al responder a la inmigración. La inmigración se convierte así en la variable independiente, Brubaker considera las nuevas formas de vecindad⁴¹ o pertenencia parcial al estado como una alteración del modelo de ciudadanía nacional, alienta a los estados europeos receptores a que nacionalicen a los residentes permanentes, y aunque critica el estado-nación, de hecho lo acepta al carecer de alternativas viables.

En el modelo clásico de pertenencia e inclusión del individuo en el moderno estado-nación, la ciudadanía es un estatus legal, sinónimo de nacionalidad y de una identidad determinada. La multiplicación de las categorías y modos de asociación del individuo al estado apunta a la crisis y desterritorialización de la dimensión identitaria de la ciudadanía en los estados occidentales.

La inmigración contemporánea supone un reto al modelo clásico hacia una pertenencia o asociación post-nacional unido a las políticas identitarias multiculturales. Por un lado, en el modelo post-nacional, la ciudadanía dual de los inmigrantes parece un modo apropiado de gestionar las identidades múltiples que surgen de la globalización. Por otro lado, el multiculturalismo como estrategia gubernamental combina los principios de diversidad cultural y la igualdad social⁴². La relación de las identidades y culturas de las minorías inmigrantes y la identidad nacional pueden ser pensadas de un modo paralelo como identidades y culturas de clase, y por tanto presuponer la aparición de una sociedad multicultural en la que hay, por un lado, una cultura política compartida en el dominio público, y por otro lado un mundo de culturas comunales privadas. La primera

⁴⁰ Enfoque desarrollado en trabajos como BRUBAKER, W.R. (Ed.) 1989, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North Africa*. University Press of America, Nueva York; CESARINI, D. y FULBROOK, M. (Ed.) 1996, *Citizenship, nationality and migration in Europe*. Routledge, Londres; o WALZER, M. 1981, "The distribution of membership", en BROWN, P. y SHUE, H. (eds.), *Boundaries. National autonomy and its limits*. Rowman and Littlefield, Totowa.

⁴¹ En la teoría migratoria anglosajona se trabaja con tres conceptos distintos que definen la relación de pertenencia de un individuo a un estado en función de los derechos a los que acceden: *citizen* (ciudadano), *denizen* (vecino) y *alien* (extranjero) (HAMMAR, T. 1990, *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury, Aldershot) En este caso, el *denizen*/vecino no tiene la misma significación que en el derecho positivo local español, aunque significa literalmente vecino o habitante, en el debate teórico que en este artículo exponemos supone una pertenencia parcial o limitada al Estado, en definitiva una ciudadanía parcial en función de los derechos que la concesión plena de ésta conlleva. No obstante, las últimas reformas legislativas en materia de extranjería en España tienden a construir la categoría del *denizen* al vincular empadronamiento de los inmigrantes y el acceso y concesión de determinados derechos.

⁴² CASTLES, S. 2003 *op.cit.* Págs. 17-21

se basa en la noción de igualdad de oportunidades, lo que conlleva la prevención de cualquier discriminación étnica y racial, en el acceso a la vivienda, empleo y educación de las minorías étnicas inmigrantes; la segunda se sustenta en la aceptación del derecho de las distintas comunidades a hablar su propia lengua, a practicar sus propias religiones y a seguir sus propias prácticas familiares⁴³.

El enfoque institucionalista de la pertenencia (*membership*) analiza un modo de inclusión de las comunidades inmigrantes en el estado-nación y su *incorporación* a la comunidad sociopolítica del mismo bajo el arriba mencionado concepto de sociedad multicultural como un modelo transformador del tipo clásico de pertenencia del individuo al estado-nación y de la noción misma de ciudadanía. Esta aproximación conlleva un estudio de las políticas de inmigración y cómo éstas han incluido el concepto de incorporación de las minorías étnicas inmigrantes en sus marcos normativos.

Tradicionalmente las investigaciones sobre la participación política de las comunidades inmigrantes y de su incorporación en las democracias occidentales se han centrado desde los años setenta en el grupo de trabajadores extranjeros. Éstos como sujetos de los llamados programas de *guestworkers* que funcionaron en la Europa Occidental desde mitad de los años sesenta hasta la crisis del petróleo en 1973, se convirtieron en objeto privilegiado de posteriores investigaciones en las que se analizó el distintivo “universo político” de los trabajadores extranjeros y los canales directos e indirectos de participación y representación política en las sociedades occidentales. El concepto de “universo político” referido a la naturaleza específica de las actitudes y concepciones políticas de los trabajadores extranjeros en contraposición a la de los ciudadanos fue utilizado por primera vez por la politóloga francesa Wihtol de Wenden en su tesis doctoral en 1978⁴⁴. Esta autora señala la tendencia de los trabajadores extranjeros a aplicar la vertiente política a aspectos de la vida diaria identificados por la mayoría de

⁴³ La literatura científica sobre el multiculturalismo y la construcción del mismo es muy extensa sobre todo en aquellos países donde la inmigración ha sido un elemento de la construcción del estado mismo: en Canadá, KYMLICKA, W. 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press, Oxford; y (más recientemente) 2001, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*. Boréal, Montreal; y en Estados Unidos, TAYLOR, C. 1992, *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*. Fondo de Cultura Económica, México. Desde el Reino Unido, los trabajos de REX, J. 1986, *Race and ethnicity*. Open University Press, Milton Keynes, y en 1991, *Ethnic identity and ethnic mobilisation in Britain*, Monographs in Ethnic Relations, N°5. Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, han expuesto el binomio sociedad multicultural y movilización étnica.

⁴⁴ Parte de su tesis doctoral se publicó en su obra WIHTOL DE WENDEN, C. 1988, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París.

los ciudadanos como aspectos políticamente menos relevantes, como las condiciones de vivienda y trabajo, las relaciones con la policía, las relaciones de grupo minoría-mayoría y las cuestiones administrativas. Esta politización de lo “ordinariamente no-político” puede atribuirse al restrictivo catálogo de derechos políticos y a su misma condición de trabajadores extranjeros.

Representante fundamental también del enfoque institucionalista es la obra de Miller. Éste propone que el papel y la influencia socio-política de los trabajadores extranjeros, como primer estadio de las migraciones, deben entenderse desde un contexto entretendido entre las sociedades de origen y de destino. No solo el análisis de los contextos políticos democráticos o no-democráticos de los países de origen sino también las influencias transnacionales generan un clima político que puede facilitar o dificultar la participación de los emigrantes en las sociedades de origen y de destino. En definitiva, el sistema político del país emisor y su relación con la política exterior del estado receptor puede ser una cuestión de análisis en si misma⁴⁵.

Llegado este punto, abordo teóricamente la constitución misma del grupo étnico y qué características definen el asociacionismo inmigrante, como entidades que son incluidas por y en el Estado, los componentes de la movilización étnica, y el concepto de incorporación política inmigrante, que conjuntamente conformen el marco teórico de esta investigación.

II.2. La definición de grupo étnico y los componentes de la movilización

En la literatura científica tanto en Ciencia Política como en Sociología y Antropología, uno de los términos más debatidos en la relación de las comunidades inmigrantes con el concepto de identidad nacional y su pertenencia al Estado es el de grupo étnico y sus criterios definidores. De las mencionadas corrientes y evoluciones historiográficas, recorro a la noción de grupo étnico y las variables determinantes de la movilización étnica que la teoría sociológica, y los trabajos de John Rex como claro exponente, han perfilado progresivamente en diversos estudios⁴⁶. No obstante, conviene señalar que la literatura francesa por otro lado también ha sido muy prolífica en los estudios sobre movilización étnica. Ésta se ha analizado tradicionalmente vinculada a los conceptos de

⁴⁵ MILLER, M. 1981, *Foreign workers in Western Europe. An emerging political force*. Praeger, Nueva York. Págs. 22-25

⁴⁶ Destacamos en los temas que a este trabajo se refieren REX, J.1986, *Race and ethnicity*. Open University Press, Milton Keynes; REX, J. 1996, *Ethnic minorities in the modern nation-state. Working papers in the theory of multiculturalism and political integration*. Palgrave, Basingstoke, y REX, J., JOLY, D. y WILPERT, C. (Eds.) 1987, *Immigrant associations in Europe*. Gower, Aldershot.

democracia local y de políticas locales de representación de los inmigrantes en el espacio público⁴⁷.

La definición tanto de etnia como de grupo étnico se ha visto inexorablemente vinculada a la de identidad. La idea misma de grupo étnico incluye la variable identitaria, sin embargo la literatura científica ha sido mayoritariamente circunspecta a la hora de determinar el modo y la medida en que ésta participa de los criterios determinantes del grupo étnico con respecto a los no-miembros. Algunos de los criterios que incluye el concepto de grupo étnico son, en primer lugar, la existencia de una conciencia compartida con otros de iguales características básicas, en segundo lugar, los miembros del grupo tienen asignados roles específicos dentro de estructuras asociativas o comunidades, en tercer lugar, unidos por una cultura compartida, como una moral y un comportamiento que gobiernan la vida de todos los miembros, y finalmente, el grupo puede estar unido por una misma creencia religiosa, y aunque por un lado el grupo religioso coincida con la comunidad étnica local o incluso con un grupo particular de parentesco, por otro lado puede estar unido a uno de las grandes religiones del mundo o al menos a una de sus sectas o agrupaciones regionales. No hay

⁴⁷ Dado el ingente número de publicaciones sobre esta materia, solo caben destacar algunos de los trabajos con mayor impacto y algunos de los más recientes al revitalizar aún hoy los trabajos sobre la participación política no convencional de los inmigrantes en aquellos estados como el francés o el belga donde éstos se han visto en ocasiones relegados por las investigaciones sobre el comportamiento y participación política convencional de las segundas generaciones de inmigrantes.

Entre los franceses:

BAILLET, D. 2001, *Militantisme politique et intégration des Jeunes d'origine maghrébine*. L'Harmattan, París.

DACHEUX, É. y ROSSO, R. 1996, *La communication entre associations et élus en Ile-de-France. Étude de cas*. L'Harmattan, París.

GATUGU J., AMORANITIS, S. y MANZO, A. (Eds.) 2004, *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*. L'Harmattan, París.

GOSSELIN, G. y LAVAUD, J. (Eds.) 2001, *Ethnicité et mobilisations sociales*. L'Harmattan, París.

ORIOU, P. 1992, *Les immigrés devant les urnes. Le droit de vote des étrangers*. L'Harmattan, París.

SOUILAMAS, N. 2000, *Des « beurettes » aux descendantes d'immigrants nord-africains*. Bernard Grasset, París.

WIHTOL DE WENDEN, C. 1978, *Les immigrés dans la cité. La représentation des immigrés dans la vie publique en Europe*. La Documentation Française, París.

WIHTOL DE WENDEN, C. y LEVEAU, R. 2001, *La « beurgéoisie ». Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*. CNRS Éditions, París.

Entre los belgas :

BASTENIER, A. 1992, *L'État Belge face à l'immigration. Les politiques sociales jusqu'en 1980*. Academia, Louvain-la-Neuve.

BASTENIER, A. y DASSETO, F. 1993, *Immigration et espace public. La controverse de l'intégration*. Ed. L'Harmattan, París.

MARTINIELLO, M. 1992, *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée*. L'Harmattan, París.

MARTINIELLO, M. y HILY, M. (Coord.) 1998, *Immigrés et minorités ethniques dans l'espace politique européen*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.

en definitiva una sola identidad étnica compartida por los miembros de una minoría étnica inmigrante. Los miembros de éstas incluso antes de emigrar usan la idea de múltiples identidades y eligen su identidad conformadora en función de la situación en la que se encuentren. Respecto a la acción política colectiva, el punto a destacar es que los miembros del grupo no pierden su sentido de pertenencia al mismo. De hecho, ese sentimiento de identidad y pertenencia es vital para la acción colectiva⁴⁸.

En los estudios relativos al asociacionismo inmigrante, el factor crucial suele ser el problema de la identidad, y de la emergencia de esa identidad en el colectivo y en la asociación inmigrante. Condición identitaria que para algunos está dividida entre dos culturas, aparentemente integradas en el país de acogida y en su sistema político, aunque al mismo tiempo mantienen su lealtad fuera. Las asociaciones ofrecen nuevas opciones identitarias definidas por los inmigrantes, cada asociación tiene sus propios matices en las opciones que ofrece. Independientemente de la estructura de las migraciones, estudios comparados en distintos países y con asociaciones de distinta naturaleza muestran que es posible detectar algunas cuestiones generales relativas al asociacionismo inmigrante. La vida asociativa en las comunidades migrantes existe dentro de lo que quizás es el elemento estructural más importante, la llamada estructura de parentesco. Aquellos que emigran mantienen los lazos con sus países de origen, aquellos que se quedan se preocupan por el destino de los parientes que migran, y todo se mezcla en un proceso complejo que conlleva visitas de vacaciones, llamadas,... y que reafirma esa estructura de parentesco⁴⁹.

Esta estructura se materializa tanto a través de los negocios étnicos importados del país de origen en un primer momento para cubrir las necesidades de los que emigran, como a través del factor religioso. Los inmigrantes se unen a sus compañeros para establecer formas familiares de culto en su nuevo ambiente, y las organizaciones religiosas de origen toman un papel activo para asegurar la adhesión continuada de sus miembros. El estado de origen puede también cubrir las necesidades de los inmigrantes en el extranjero y asumir sus obligaciones consulares respecto a sus nacionales. Junto con esto, puede que busque supervisar políticamente a los inmigrantes preocupado por la posibilidad de que se conviertan en la base política del cambio. De cualquier modo, esta

⁴⁸ REX, J. 1991 *Ethnic identity and ethnic mobilisation in Britain*, Monographs in Ethnic Relations, Nº5. Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, citado en REX, J. 1994 "Ethnic mobilisation in multi-cultural societies" en REX, J. y DRURY, B. (eds.) *Ethnic mobilisation in multicultural Europe*. Avebury, Aldershot. Pág. 5

⁴⁹ REX, J. 1987, "Introduction: the scope of a comparative study", en REX, J., JOLY, D. y WILPERT, C. (eds.) *Immigrant associations in Europe*. Gower, Aldershot. Pág. 1-10

supervisión por parte de los gobiernos de origen es más clara en aquellos casos en los que sus nacionales tienen la condición de refugiados políticos o que pretenden fomentar su consideración como tales. Por otro lado, es común que el país de origen fomente que sus inmigrantes participen en movimientos que supongan una mejora en un primer momento de su situación social y laboral en el país que los acoge.

De cualquier modo, no todas las asociaciones tienen esos recursos políticos o religiosos. Los inmigrantes directamente experimentan necesidades que intentan satisfacer por sí mismos, o bien intentan persuadir al gobierno del país de origen para que los provea, generalmente en lo relativo a búsqueda de empleo, alojamiento, educación,... Aparte de estas cuestiones de primera necesidad, el inmigrante busca un enlace basado en el nivel de parentesco entre las comunidades inmigrantes y las regiones de origen. Estas asociaciones buscan reproducir en el país de acogida aspectos de la cultura de origen a través de festivales, la provisión de lugares de encuentro y el mantenimiento de las costumbres de origen. Las asociaciones más poderosas son capaces de abordar temas vinculados a la educación de los futuros inmigrantes de segunda generación y al mantenimiento de la lengua madre, religión y cultura como elementos distintivos. La reivindicación de la cobertura de estas necesidades es la que lleva a la movilización étnica, bien sea del grupo o a través de las asociaciones inmigrantes.

La movilización étnica puede ser definida como un proceso en el que los miembros de un grupo étnico, en determinadas situaciones, primero, intensifican los niveles de conciencia de grupo respecto a otros colectivos; segundo, emplean los criterios culturales u otros símbolos de su unidad (como la religión) para remarcar las fronteras entre ellos mismos y otros; tercero, preparan, organizan y consolidan sus recursos con el fin de iniciar la acción; y cuarto, inician la acción, generalmente de tipo político, con el fin de defender, promover y/o crear objetivos colectivos en oposición a los individuales. La movilización étnica sobre todo en esta última fase es conflictiva, en la medida en que conlleva competición entre los grupos, y entre los grupos y el aparato estatal. Por tanto, la movilización étnica es circunstancial y variable, los grupos étnicos no se movilizan todo el tiempo o no se unen todos a ese proceso cuando se da. No obstante, es importante señalar que la cultura étnica y la identidad por sí misma no son suficientes (aunque son necesarios) para movilizar un grupo hacia un estado en que sea capaz de organizarse y actuar en función de sus propios intereses comunes. El desarrollo de un sentido de la identidad como conciencia de grupo, o en otras palabras la transformación de la minoría étnica en un grupo en sí mismo o para sí mismo, se da

como respuesta a un conjunto de hechos o situaciones que son percibidas por el grupo con un significado especial respecto a sus intereses o a su propia existencia⁵⁰.

Como se verá en este trabajo, los gobiernos españoles, tanto el central como los autonómicos, han sido relativamente activos a la hora de habilitar plataformas de representación o foros de los inmigrantes a través de sus asociaciones desde los primeros años noventa. Por tanto se canaliza así la representación de la comunidad inmigrante y su participación política no convencional a través de su organización en asociaciones. Teniendo en cuenta que los inmigrantes no tienen derecho al sufragio activo ni pasivo, la existencia de las mencionadas plataformas supone por parte de las instituciones del país receptor dar forma a la participación política inmigrante a través de las asociaciones como principio organizativo y dirigir su actividad a través del foro en el que le dan cabida, al que se las incorpora.

II.3. El concepto de incorporación política

Soysal⁵¹ representa una línea más progresista y ciertamente institucionalista en este análisis, e interpreta la inmigración como un elemento más transformador que reafirmante del modelo de estado-nación. Mientras desde la perspectiva normativa, la pertenencia parcial al estado es una desviación a corregir del modelo, para la línea defendida por Soysal ésta es una nueva forma de pertenencia y de inclusión en sí misma. Este autor plantea la disociación que se ha dado entre los derechos e identidades formalmente fusionados en el concepto de ciudadanía nacional. Así, “legitimados por un discurso internacional sobre los derechos humanos, el grupo de derechos de la ciudadanía se reconfigura como derechos universales de la persona, independientemente de la nacionalidad (...)”⁵². El proceso de ajuste de los inmigrantes a la sociedad de acogida definido como integración, asimilación o adaptación es descrito como un proceso individual que enfatiza las características demográficas, sociales y culturales como variables principales.

Los indicadores de la integración tradicionalmente medidos han sido el grado de satisfacción de los inmigrantes con la vida en el país de acogida, los logros

⁵⁰ REX, J. 1994, “Ethnic mobilisation in multi-cultural societies” en REX, J. y DRURY, B. (Eds.) *Ethnic mobilisation in multicultural Europe*. Avebury, Aldershot. Pág. 15

⁵¹ SOYSAL, Y. 1994, *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. The Chicago University Press, Chicago.

⁵² JOPPKE, C. 1998, “Immigration challenges the Nation-state”, en JOPPKE, C. (ed.) *Challenge to the Nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, Oxford. Pág. 8

ocupacionales y la movilidad ascendente, el nivel educacional de sus hijos y, entre otros índices, la relativa ausencia de discriminación. No obstante, el concepto de incorporación de los inmigrantes se enmarca en un proceso macro-nivel, cómo la población inmigrante llega a ser parte de la política del país de acogida, cómo ganan acceso a muchos derechos y privilegios inicialmente reservados solo a los ciudadanos. Este análisis se centra en las instituciones de la sociedad de acogida más que en el bagaje cultural o individual de la población inmigrante; en definitiva, en los modos en los que los migrantes interactúan con sus sociedades de acogida, que dependerán de las formas institucionalizadas y de organización de la pertenencia (*membership*)/ inclusión de los mismos en ese estado receptor, independientemente de que consideremos que los inmigrantes son integrados o se integran. En suma, “la incorporación es un proceso más amplio que tienen lugar independientemente de la integración de los individuos o de la percepción de esa integración”⁵³.

Así en este trabajo estudio la incorporación política de las comunidades inmigrantes a través del movimiento asociativo a partir de dos grupos de variables, los factores institucionales y la política de inmigración no-gubernamental. Respecto a los factores institucionales, centro este trabajo en las plataformas de representación habilitadas en los distintos niveles de gobierno de las asociaciones inmigrantes. Respecto a la política de inmigración, analizo los servicios provistos por las ONG para los inmigrantes y la participación inmigrante en las ONG de modo paralelo a la estructura institucionalizada.

III. MODELOS DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESTADOS DEMOCRÁTICOS LIBERALES

La reciente literatura académica considera las políticas de inmigración en las democracias liberales como altamente volátiles y restrictivas. Los conflictos en materia inmigración son intensos y en los últimos años han tomado giros sorprendentes. A pesar de la hipótesis generalmente defendida, Freeman⁵⁴ apoya una tendencia o sesgo expansivo en la política de inmigración en las democracias liberales de modo que las políticas públicas oficiales tienden a ser más liberales que la opinión pública.

En los modelos de procesos de toma de decisiones de las democracias occidentales fundadas sobre constituciones libres basadas en derechos individuales, sistema de

⁵³ SOYSAL, Y. 1994 *óp. cit.* Pág. 31

⁵⁴ FREEMAN, G. 1995, “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”, *International Migration Review*, V.29 N°4: 881-902

partidos competitivo y elecciones regulares, la idoneidad de las políticas es definida en términos de las preferencias individuales de los votantes. La política pública de inmigración óptima según este criterio es esa preferida por el votante medio, siendo los votantes útiles maximizadores con completa información. La política de inmigración en tales sistemas puede ser analizada a nivel de los votantes individuales, grupos organizados y actores estatales.

Partimos de contextos democráticos liberales, de sistemas políticos abiertos que fomentan el debate de asuntos públicos; no obstante, los ciudadanos en estas democracias tienden a ignorar racionalmente muchas cuestiones porque los incentivos para llegar a estar informado no compensan los costes de obtención de la información. La emotividad y la importancia de algunas cuestiones relacionadas con la inmigración parecerían conllevar la emisión de opiniones bien-informadas. Sin embargo, existen importantes barreras a la información relativa al hecho migratorio, y algunos de los procesos altamente institucionalizados en los que se debaten las cuestiones migratorias acaban distorsionando la información disponible⁵⁵.

La barrera más directa a la información es la escasez y la ambigüedad de los datos oficiales. Incluso los gobiernos a menudo solo disponen de información especulativa sobre inmigración tanto regular como irregular, o sobre sus efectos sobre la economía y la sociedad. Sin embargo, otro problema que afecta a la calidad de la información de la que se dispone es la dinámica de los flujos migratorios. Estas dinámicas suelen alimentar percepciones distorsionadas de las características y consecuencias de los flujos que acaban generando una tendencia sistemática hacia una “ilusión temporal”. La información sobre los efectos de las migraciones suelen estar revestida en muchos casos por el corto-plazo, que suele ser exagerado, y el largo plazo ignorado o negado a la espera de su posterior constatación. Esto mismo sucede con otras políticas públicas, no obstante hay características de los procesos en materia de inmigración que les hacen especialmente productores de la mencionada tendencia ilusoria. La intensidad y la vivacidad con la que en algunos periodos se debate la regulación de la migración, junto con la visibilidad que intermitentemente adquiere ésta en el espacio público y en las agendas, provocan una maximización de las dimensiones del fenómeno en muchos sentidos. La escasez de la información válida disponibles es exacerbada en el discurso sobre la inmigración en las democracias liberales. Las fronteras de la discusión legítima

⁵⁵ *Ibidem* Pág. 883

de la política de inmigración son relativamente estrechas, excluyendo argumentos como por ejemplo el de la composición étnicas de las corrientes migratorias⁵⁶, y controlando esos que critican las políticas liberales con acusaciones de racismo⁵⁷.

Dados los costes de la información sobre la inmigración y las distorsiones introducidas en el debate público sobre la política pública de inmigración, la opinión pública en las democracias liberales es más reticente a movilizarse, de difícil cristalización y más indiferente de lo que sería si existiera más información disponible.⁵⁸

Independientemente del estado de la opinión pública, en las democracias liberales la inmigración no es un tema que se someta a consulta pública⁵⁹. Los ciudadanos individualmente pueden afectar a las decisiones gubernamentales en materia de inmigración solo indirectamente a través de las elecciones, y estas no son mecanismos efectivos para dar forma a la elección de las decisiones políticas concretas. Las cuestiones debatidas en tiempos electorales son marcadas por los partidos políticos, y éstos normalmente no toman posiciones ni claras, ni fuertes o muy excepcionalmente divergentes sobre temas migratorios. Hay una fuerte tendencia a que los partidos mayoritarios busquen el consenso en el espectro político que tiene el efecto de sacar los conflictos inmigratorios de la agenda política. En algunos países, han aparecido partidos de extrema derecha con perfiles anti-inmigración y cierta capacidad de movilización, pero aunque han conseguido algunos apoyos electorales, su acceso a la formación de gobiernos y en la mayoría de los casos a las mismas cámaras parlamentarias ha sido escaso⁶⁰. Puede considerarse que su fallo general es más el resultado de sus extremas posiciones que un indicador de que la alarma que hacen crecer sobre la inmigración no toca de modo definitivo en el público.⁶¹

⁵⁶ Se han utilizado criterios selectivos explícitos de la inmigración en políticas de democracias liberales basados en perfiles étnicos (EE.UU. en 1965, Canadá en 1968, Australia en 1973, y Nueva Zelanda en 1974). Suponiendo esto la prerrogativa de controlar la composición étnica de los flujos, las élites en estos países cuestionan la prudencia de los flujos no-seleccionados.

⁵⁷ VAN DIJK, T. 1992, "Discourse and the Denial of Racism", *Discourse and Society* (3)1:87-118, citado en FREEMAN, G. 1995, *op.cit.*

⁵⁸ Para el estudio de la política de inmigración como una política de opinión pública, véase también SAGGAR, Shamit. 1991, *Race and Public Policy. A study of local politics and government*. Avebury, Aldershot.

⁵⁹ El único estado que ha hecho algo similar fue Suiza, donde las iniciativas de los ciudadanos forzaron propuestas restrictivas desde 1970.

⁶⁰ BALDWIN-EDWARDS, Martin y SCHAIN, Martin A. (Eds.) 1994, *The politics of immigration in Western Europe*. Frank Cass, Ilford, y LAYTON-HENRY, Zig 1993, *The politics of immigration. Immigration, "race" and "race" relations in Post-war Britain*. Blackwell, Oxford.

⁶¹ Respecto al caso español, algunos estudios hacen referencia al impacto de la Dictadura sobre la conciencia social colectiva como freno al desarrollo de partidos de extrema-derecha y anti-inmigración.

Las dinámicas de administración del consenso entre los partidos mayoritarios, combinados con el alcance electoral limitado de los movimientos extremistas, conllevan que los gobiernos inicien su andadura sin compromisos serios vinculantes en materia de inmigración. Para comprender las fuerzas que se mueven detrás de las políticas, fijo mi atención en cómo las agencias oficiales públicas interactúan o no con los grupos organizados entre los comicios electorales, porque las políticas de inmigración en las democracias liberales –y en determinados casos- están dominadas por el público organizado⁶². La dirección de la política pública es principalmente una función de aquellos grupos del espectro público que tienen incentivos y recursos para organizarse en torno a cuestiones en materia de inmigración. Esos que se benefician de la inmigración de un modo directo y concreto tienen mayor posibilidad de organizar a los que soportan los costes de la inmigración⁶³. La inmigración tiende a producir beneficios concentrados y costes difusos, consecuentemente los que se benefician de la inmigración tienen más incentivos de organización que los que soportan los costes. Así, se puede pensar en la regulación y el control de la inmigración como en un bien público que carece de un grupo potencial organizado y concreto para producirlo.

Los principales beneficiarios de la inmigración son los empleadores en las industrias de trabajo intensivo, y los que dependen de la fuerza de trabajo no-cualificada, los negocios que se benefician del crecimiento de la población y de la familia y relaciones étnicas resultado de las corrientes migratorias. Los costes de la inmigración caen desproporcionadamente en esa minoría de la población que compite con los inmigrantes por algunos trabajos en determinados sectores económicos, por la vivienda, escuelas y servicios gubernamentales. Competencia que se da con los grupos menos aventajados de la sociedad, que manejan escasos recursos para organizarse, y que en todo caso suponen el posible soporte electoral de los partidos anti-inmigración. Los beneficios concentrados y los costes difusos de la inmigración conllevan un sistema de grupos de interés sobre cuestiones relativas a la inmigración dominado por estos grupos-soporte

(Véase VALLÉS, M.; CEA, Ma. A; e IZQUIERDO, A. 1999, *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa. Tópicos, medios de comunicación y política migratoria*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.)

⁶² FREEMAN, G. 1995, *op.cit.*

⁶³ No obstante, como se verá, la impermeabilidad del proceso de las políticas públicas en España dificulta la participación de actores no-gubernamentales en la decisión, y no se puede afirmar que el público sea un actor con capacidad de actuación.

del público organizado que es más favorable a la inmigración que el público desorganizado.⁶⁴

Por último, los actores estatales como maximizadores del voto responderán a las existentes presiones organizadas de los grupos favorables a la inmigración, ignorando la oposición más extendida pero más pobremente articulada de la opinión pública general. Así los incentivos para ganar votos propuestos por los grupos de presión y a seguir por la clase política están delimitados por un fuerte antipopulismo ante la explotación de los miedos raciales, étnicos o relativos a la inmigración. Los votos pueden ser ganados a través de lo que se pueden considerar decisiones sobre política pública de inmigración legítimas⁶⁵. El modelo típico de política de inmigración es el de una política clientelar, una forma de influencia bilateral en la cual los pequeños y bien organizados grupos intensamente interesados en una política desarrollan relaciones de trabajo cercanas junto con los actores oficiales responsables de la misma. Sus interacciones se dan al margen de la visión pública con escasas interferencias exteriores. La política clientelar está fuertemente orientada hacia políticas de inmigración expansivas⁶⁶.

Las políticas de inmigración tienden a fluctuar hacia políticas de grupos de intereses intensamente contestadas o hacia políticas mayoritariamente críticas. Se puede pensar en los ciclos de la política pública de inmigración como ciclos naturales basados en las dinámicas de los procesos migratorios mismos, procesos que empiezan con un flujo inicial, seguidas por el asentamiento y la inmigración secundaria a través de la reunificación familiar y el proceso migratorio en cadena. La migración es un fenómeno que como muchos otros se lleva algún tiempo en su desarrollo. En este contexto, la ilusión temporal conlleva un juego actualizador continuo de las realidades de los flujos migratorios tanto por parte de la opinión pública como por parte de las distintas formaciones políticas. Puede parecer en principio que el periodo más crítico en el ciclo migratorio son las primeras etapas y en las primeras oleadas de inmigrantes; sin embargo, la oposición a la inmigración crece por encima del ciclo vital natural de la misma al menos a medio plazo.

⁶⁴ Véase PORTES, Alejandro y RUMBAUT, Rubén G. 1990, *Immigrant America. A portrait*. University of California Press, Berkeley.

⁶⁵ Las llamadas restrictivas son hechas especialmente por los partidos extremistas y ocasionalmente por los mayoritarios, aunque llevan detrás determinadas cargas de racismo y denuncias por oportunismo. Ver las reacciones causadas por los comentarios de M. Thatcher en 1978 (LAYTON-HENRY, Z. 1992 *op.cit.* Págs. 94-95)

⁶⁶ FREEMAN, G. 1995, *op.cit.* Pág. 886

En resumen, las políticas de inmigración en las democracias occidentales muestran un perfil expansivo. Aunque la opinión pública es típicamente más restrictiva, no suele estar articulada y juega en desventaja frente a una opinión organizada, resultado del reparto de costes y beneficios de la inmigración que es más favorable a la misma. La opinión organizada tiene más influencia sobre la política porque los partidos maximizan sus votos a través de la satisfacción de sus intereses⁶⁷. Ahora bien, la política de inmigración clientelar tiende a dar cabida a grupos de interés dependiendo del ciclo migratorio particular en el que nos encontremos.

Ésta es una formulación genérica de la política de inmigración en las democracias liberales con amplias fronteras que acogen perfiles particulares, siendo las variables determinantes, por un lado, el tiempo y las circunstancias en las que las principales y más determinantes experiencias migratorias y, por otro lado, el grado en que los flujos migratorios y la política pública de inmigración han sido institucionalizadas.

Freeman⁶⁸ parte de la pregunta de si existe un modelo de política de inmigración que pueda acomodar las experiencias de los estados democráticos liberales receptores de inmigración. La respuesta parece depender del grado en el que la política pública de inmigración (*immigration policy*) y la política de la inmigración (*immigration politics*) en tales estados sean convergentes o divergentes y porqué. Para lo que analiza las características de la política de la inmigración en las democracias liberales, concluyendo en modelos expansionistas de la política pública de inmigración como política clientelar; pasa a considerar los distintos modelos de estas políticas en las democracias occidentales consecuencia de distintas historias migratorias. Así, finalmente aborda la persistencia de los patrones diferencias les o de su convergencia debido a la presión migratoria y a la institucionalización de la política y políticas públicas de inmigración en Europa.

No obstante, los estados democráticos liberales presentan importantes divergencias en políticas de inmigración, pudiendo hablar así de tres grupos de estados con distintos modelos. Éstos resultado de historias migratorias diferentes modelan las actitudes populares hacia la migración y hacia la heterogeneidad étnica, y afectan a la institucionalización de la política pública de inmigración (*immigration policy*) y a la política de la inmigración (*immigration politics*). Las sociedades colonizadas

⁶⁷ *Ibidem* Pág. 886

⁶⁸ *Ibidem* Págs. 886-887

anglófonas (Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia) tienen periodos históricos de apertura a la inmigración, maquinarias de regulación y planificación de la inmigración, y densas redes de grupos de intereses refutando políticas. La inmigración ha formado parte de su fundación y desarrollo nacional. Sus políticas institucionalizadas favorecen políticas expansivas y no se ven afectadas sustancialmente por los giros políticos. Muchos estados europeos (Francia, Gran Bretaña, Alemania, Suiza, Holanda, Suecia y Bélgica) experimentaron solo la inmigración masiva con posterioridad a la II Guerra Mundial e introdujo importantes minorías no-europeas, principalmente a través de los programas de trabajadores extranjeros cubiertos por flujos procedentes del sur de Europa y de territorios coloniales o de excolonias. En este caso, las políticas de inmigración se han formado a partir de la percepción traumática de las consecuencias del fenómeno migratorio, son políticas muy institucionalizadas, altamente volátiles y conflictivas. Los estados europeos recientemente países emisores de migración (España, Portugal, Italia y Grecia) se enfrentan a las presiones migratorias por vez primera en sus historias modernas desde finales de los setenta, bajo condiciones críticas y en contextos de coordinación intensiva de políticas dentro de la Unión Europea.

Los grupos de estados presentados quedan definidos por Freeman⁶⁹ en función de dos tipos de parámetros, por un lado, el momento de su primera experiencia de inmigración masiva, y por otro, el grado de institucionalización de su política de inmigración. Las políticas de inmigración en Europa están siendo rápidamente institucionalizada, y consecuentemente normalizadas. Como se verá, este autor define de modo genérico las políticas de los estados europeos como expansivas e inclusivas, manteniendo claras diferencias con las sociedades de origen colonizado. Uno de los principales perfiles diferenciadores es el desarrollo de programas a gran escala para la inmigración permanente, siendo ésta un punto conflictivo de los Estados europeos, principalmente de los del sur que en la década de los noventa optan por la resistencia incluso ante las migraciones temporales, retardando así el inevitable debate de las sociedades multiétnicas. Otra de las diferencias es el papel de la Unión Europea y su proceso integrador sobre las políticas de los estados-miembro. A continuación, se exponen los modelos de políticas de inmigración teorizados por Freeman⁷⁰.

⁶⁹ *Ibidem* Págs. 887-896

⁷⁰ FREEMAN, G. 1992, "Migration Policy and Politics in the receiving states", *International Migration Review*, (26)4: 1144-1167, y FREEMAN, G. 1995, *op.cit.* Págs. 881-902

III.1. Sociedades colonizadas anglófonas

Ningún Estado encaja en el modelo de política de inmigración de las democracias liberales como lo hacen las sociedades colonizadas anglófonas (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos). La inmigración fue un elemento integral en su fundación y desarrollo como naciones. Éstos son los prototipos de países de inmigración, y aún hoy se enfrentan al reto del asentamiento de la inmigración masiva. Aunque los flujos de la inmigración y las políticas públicas han fluctuado en el curso de sus historias nacionales, su interacción con la inmigración y sus consecuencias sociales es estrecha y bien institucionalizada.

Las políticas de inmigración en las sociedades colonizadas fue forjada e institucionalizada hace décadas, cuando los movimientos de población eran vitales para su desarrollo nacional o incluso supervivencia. El tiempo de estas primeras experiencias inmigratorias fue crítico para la posterior creación de un contexto receptor cultural para las futuras oleadas, incluso en los casos en los que se pudieron encontrar con una fuerte resistencia y conflicto social. El folklore de la inmigración resultante es positivo, y hay una rica memoria histórica que en definitiva sitúa a la nueva inmigración en un contexto positivo. Todo esto opaca la reacción del público ante la inmigración y la política pública de inmigración y da cierto margen de acción para aquellas demandas de un aumento del número de entradas en la formulación de la política.

Los sondeos muestran que el público ni cree que los actuales índices de inmigración sean adecuados ni demasiados amplios, así las mayorías demandantes de un aumento de las entradas es inexistente. A pesar de la indiferencia u oposición pública, y a menudo de aparente indiferencia hacia el crecimiento de las tasas de desempleo, los gobiernos en las sociedades de origen colonizado han incrementado sustancialmente las entradas de inmigración en las dos últimas décadas⁷¹. La cuestión llegado este punto es como se ha conjugado esta disyuntiva.

Freeman⁷² encuentra parte de la respuesta en el hecho de que la opinión pública en general está mal articulada. El votante medio en estas sociedades es racionalmente

⁷¹ ECONOMIC COUNCIL OF CANADA. 1991, *Economic and social impacts of immigration*. Ministry of Supply and Services, Ottawa; FREEMAN, G. y BETTS, K. 1992, "The politics of interest and immigration policy making in Australia and the United States", y BEAN, F.D. y FIX, M. 1992, "The significance of recent immigration policy reforms in the United States", ambos en FREEMAN, Gary y JUPP, James (Eds.), *Nations of immigrants. Australia, the United States and International Migration*. Oxford University Press, Oxford.

⁷² FREEMAN, G. y BETTS, K. 1992, *op.cit.*

desconocedor, a menudo indiferente, y en rara ocasión organizado o consultado por sus puntos de vista sobre la inmigración. De hecho, el debate sobre inmigración está limitado por reglas informales que limitan la clase de preguntas que pueden ser planteadas y por normas antipopulares que previenen a los políticos y partidos de movilizaciones descontentas de la inmigración.

Por otro lado, las políticas de inmigración se hacen en una densa red de grupos organizados cuyas orientaciones son abrumadoramente admisionistas, y son a esos grupos a los que la clase gobernante, de modo suficientemente razonable, atiende. Los jugadores del sector privado más activos e influyentes son los empleadores/empresarios, los grupos de defensa étnica y las organizaciones de derechos humanos y civiles. La contraparte más organizada y significativa han sido los sindicatos, aunque su posición generalmente se ha restringido a medidas más defensivas que restrictivas, como las sanciones a empleadores contra el despido de inmigrantes irregulares o contra los procedimientos laborales que enlazan la composición étnica de los flujos con los sectores donde la demanda es alta.

Los partidos políticos rara vez llevan una estrategia de ataque a la inmigración como línea de captación de votos. Por el contrario, existe una marcada tendencia a desarrollar un consenso interpartidista (casi siempre expansiva o de *status quo*) con el fin de sacar la inmigración de la dinámica política⁷³. Cuando un candidato ocasional plantea cuestiones críticas, éste es en general condenado por los líderes de los partidos mayoritarios, por las cabezas visibles pro-inmigración y por los medios de comunicación. Sin embargo, experiencias como el grupo Australianos Contra Más Inmigración (*Australians Against Further Immigration*) o el Partido Reformista (*Reform Party*) en Canadá son muestras de grupos que al margen de las líneas de partidos anti-inmigración pero que sí muestran un perfil críticamente restrictivo del fenómeno, ocupando y habilitando así un espacio político para la manifestación de voces críticas o contrarias a la inmigración.

La política pública de inmigración es formulada e implementada por instituciones con amplia experiencia en la administración de las migraciones. De hecho como manifestaba un Informe a la Comisión Trilateral en 1993 “la mayoría de la población

⁷³ FREEMAN, Gary P. 1979, *Immigrants labor and racial conflict in industrial societies. The French and the British experience 1945-1975*. Princeton University Press, Princeton: New Jersey; y FREEMAN, G. y BETTS, K. 1992, *op.cit.*

confía en la habilidad del gobierno para administrar los flujos migratorios (...) porque hay leyes, políticas, y estructuras administrativas explícitas para regular los procesos relativos a la inmigración, canalizar el debate público, y trabajar el consenso político”⁷⁴.

Esto no significa que la inmigración esté bien dirigida o que los resultados de la política pública encajen con sus objetivos. Por el contrario, hay considerables evidencias de que las políticas de inmigración son mal ejecutadas en estos países, dando en ocasiones una importante inmigración ilegal o un abuso generalizado del sistema de asilo. Canadá y Australia presentan programas de inmigración sobre el papel más sofisticado y cuidadosamente planeado que los de Estados Unidos, y ciertamente son Estados que se muestran capaces de responder a los cambios de las condiciones económicas a corto plazo más rápidamente⁷⁵.

El marco de trabajo social e institucional dentro del que la política pública de inmigración se desarrolla en las sociedades colonizadas anglófonas genera políticas clientelares. La política pública se crea normalmente en un subsistema restringido y restrictivo fuera de la visión pública y con un debate externo comparativamente muy escaso. Hay poco conflicto y los cambios en la política pública se producen incrementalmente y poco frecuentemente. Las políticas de inmigración en estos casos no son estáticas, como en cualquier país son cíclicas, solo que en estos casos los cambios se dan de modo menos extremo, siendo escasas las ocasiones en que la inmigración adquiere cuerpo en la alta política, o incluso en los ciclos de conflicto altera sustancialmente el compromiso de una inmigración preferentemente permanente⁷⁶.

III.2. Estados europeos con migraciones postcoloniales y de trabajadores extranjeros

El perfil distintivo que separa a Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Suecia y a Suiza de las sociedades colonizadas es que su experiencia moderna de la inmigración en masa se dio cuando éstas ya estaban completamente desarrolladas como

⁷⁴ MEISSNER, Doris M., HORMATS, Roberto D., GARRIGUES WALKER, Antonio, y OGATA, Shijuro. 1993, *International migration challenges in a new era. Policy perspective and priorities for Europe, Japan, North America and the international community: a report to the Trilateral Commission*. Trilateral Commission, Nueva York. Pág. 39

⁷⁵ FREEMAN, G.1994, “Can democratic states control unwanted migration?”, en MILLER, Mark, J. (Ed.) *Strategies for immigration control: an international comparison*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Londres, y BIRRELL, R. 1992, “Problems of immigration control in liberal democracies”, en FREEMAN, Gary; y JUPP, James (Eds.): *Nations of immigrants. Australia, the United States and International Migration*. Oxford University Press, Oxford.

⁷⁶ FREEMAN, G. 1995, *op.cit.* Pág. 889

Estados-nación. Éstos entraron en el periodo actual principalmente condicionados por sus experiencias migratorias en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, una migración estrechamente vinculada a las condiciones económicas y a los efectos secundarios no buscados de la colonización⁷⁷.

Para las sociedades de colonizadas las inmigraciones se han dado en periodos en que operaron como suplemento a su crecimiento natural. En el caso de los Estados de la Europa occidental, a pesar de la escasez de mano de obra en sectores específicos y las bajas tasas de natalidad, no se puede hablar de una insuficiente población de base. Incluso en los periodos de activo reclutamiento de migrantes, la inmigración no fue ni necesaria ni importante en el proceso de construcción nacional o integral a las identidades nacionales de los estados europeos. Por el contrario, la inmigración a larga escala (mayoritariamente de origen no-europeo) ha planteado serios dilemas respecto a cuestiones como la nacionalidad y la ciudadanía, y la necesidad de debatir sobre la acomodación de las demandas culturales de las nuevas minorías étnicas⁷⁸.

Las políticas de inmigración de estos Estados están marcadas por las dinámicas y consecuencias de los programas de reclutamiento de trabajadores extranjeros y por los conflictos asociados a las nuevas minorías étnicas creadas décadas anteriores, en el caso de Francia y posteriores a la II Guerra Mundial. Uno de los legados más poderosos de esta época es la convicción de que los programas de inmigración temporal dan paso inevitablemente a procesos de migración permanente⁷⁹. En la conciencia colectiva de estos Estados quedó el mensaje de que “las presiones migratorias de los países en vías de desarrollo puede que se incrementen en el futuro, pero Europa Occidental será reacia a permitir de nuevo una inmigración laboral a gran escala”⁸⁰. Otros mensajes grabados en la memoria política europea son, por un lado, evitar las nuevas migraciones significativas mayoritariamente de origen no-europeo, vinculando éstas a los problemas

⁷⁷ Esto no significa que este grupo de estados no recibiera inmigración antes de 1945. De hecho, el reclutamiento de trabajadores extranjeros se dio desde antes de la I Guerra Mundial. Francia es considerado en este mosaico el primer país receptor de inmigración de Europa dada su recepción de inmigración ya el siglo XIX. (NOIRIEL, G. 1988, *Le creuset francais*. Seuil, París; y HOROWITZ, Donald L. 1992, « Immigration and group relations in France and America », en HOROWITZ, Donald L. ; y NOIRIEL, Gérard (Eds.): *Immigrants in two democracies : French & American experience*. New York University Press, Nueva York)

⁷⁸ BRUBAKER, W.R. (Ed.) 1989 *op.cit.*; LECA, J. 1992, “Nationalité et citoyenneté dans l’Europe des immigrations” en COSTA-LASCOUX, Jacqueline, y WEIL, Patrick (Direcc.): *Logiques d’États et Immigrations*. Kimé, París; y COSTA-LASCOUX, Jacqueline 1989 *op.cit.*

⁷⁹ MILLER, Mark J. y MARTIN, Philip L. 1982, *Administering foreign-worker programs. Lessons from Europe*. Lexington Books, Lexington: Massachusetts.

⁸⁰ HAMMAR, Tomas (Ed.) 1985, *European Immigration Policy. A comparative study*. Cambridge University Press, Cambridge. Pág. 244

asociados a su integración, y por otro lado, el escepticismo de la población ante la capacidad del estado para dirigir la inmigración, controlar las fronteras y administrar la migración con vistas al interés nacional⁸¹.

El resultado es que la respuesta del público y de los gobiernos hacia la inmigración es mucho menos positiva que en las sociedades colonizadas, en comparación con éstas hay mayor conflicto en torno a la política de inmigración. De hecho, en estos contextos el éxito de los partidos extremistas ha sido palpable.

La opinión pública europea se mostró medianamente escéptica ante la inmigración, y a pesar de que fue incrementando su alarmismo, su escasa movilización y articulación contribuyó a la ya dinámica de desentendimiento de la misma por parte de la clase política y de los partidos. El proceso de ilusión temporal es especialmente evidente en la reacción pública a los programas de trabajadores extranjeros temporales. Éstos empezaron generando poca discusión pública debido a su misma naturaleza temporal, la migración temporal suponía repartir beneficios a la par que evitaba los costes de distribución⁸².

La opinión organizada, dominada por grupos con claros intereses en la migración, presentó una muy temprana posición a favor de la misma. En esta línea, los empresarios, asociaciones de negocios y las compañías individuales jugaron el papel de dirigir el reclutamiento de la mano de obra extranjera y presionaron a favor de negociar con acuerdos laborales con los países emisores. Por su lado, los sindicatos se mostraron o bien confundidos, colaboracionistas o anulados.

Las agencias públicas tendieron a establecer un consenso de las élites basado en un acuerdo tácito sujeto a la corriente antipopulista. La política pública fue típicamente formulada en contextos administrativos, sin participación pública y con escasa supervisión parlamentaria⁸³. Esta fue una forma bastante pura de política clientelar que duró mediados de los setenta y que se dio de forma generalizada en todos los Estados de este grupo a excepción del Reino Unido y de Suiza. La política británica se hizo de un modo más abierto y la opinión pública emergió antes que en el continente. Por su lado, la constitución suiza permitía la consulta en torno a esta materia. De hecho, la decisión

⁸¹ FREEMAN, G. 1995 *op. cit.* Pág. 890-891

⁸² THRANHARDT, D. (1992). "Europe: a new immigration continent, policies and politics since 1945 in comparative perspective", en THRANHARDT, D. (Ed.). *Europe: a new immigration continent*. Lit, Munster, citado en FREEMAN, G. 1995 *op. cit.*

⁸³ HAMMAR, Tomas (Ed.) 1985 *op.cit.* Págs. 277-287

de poner fin al reclutamiento de mano de obra en los Estados del norte de Europa se tomó sin debate público y en la mayoría de los casos no como consecuencia de descontento social alguno. Como Hammar⁸⁴ apuntó, “las decisiones de Francia, Alemania y Suecia de ‘parar’ la inmigración tuvieron una importante característica en común: se tomaron todas sin debate público ni discusión parlamentaria que normalmente rodean los cambios importantes en la política gubernamental. Es... impactante que tal cambio drástico de política pública... que afecta a tantos intereses y tiene tales implicaciones de futuro, pudiera tener lugar sin debate entre los partidos políticos y sin conflicto entre los grupos de intereses nacionales”.

Hasta 1973 las políticas de inmigración en estos Estados fueron ampliamente expansivas, más de lo que la opinión pública hubiera justificado. No obstante, a partir de la mencionada fecha, la recesión que había provocado el fin del reclutamiento de extranjeros continuaba y el desempleo alcanzó niveles sin precedentes en el periodo de la postguerra. Sin embargo, y a pesar de poner fin a los programas de reclutamiento, el número de entradas se mantuvo en los mismos niveles y falló el retorno anticipado de los inmigrantes predecesores⁸⁵. La creación de nuevas minorías étnicas en Europa vinculadas en origen a estos programas cristalizó los nuevos retos de los gobiernos en la acomodación de las mismas.⁸⁶ La decisión de los gobiernos de parar la inmigración en 1973 y la indecisión con la que respondieron a las consecuencias de la misma contribuyeron al crecimiento de la percepción entre el público de que los Estados eran incapaces de administrar la inmigración, controlar sus fronteras o enfrentarse con los retos planteados por las nuevas minorías. Los partidos políticos y los empresarios más extremistas jugaron con estos miedos rompiendo las reglas del discurso apropiado sobre la inmigración que se había intentado mantener. La política de inmigración no estaba lo suficientemente institucionalizada para enfrentar o esquivar estas presiones. Por su lado, la reciente migración no contaba con la red necesaria o los recursos políticos para llevar a cabo un contraataque por los representantes de los grupos étnicos. Los movimientos

⁸⁴ *Ibidem* Págs. 285-296

⁸⁵ CASTLES, Stephen, BOOTH, Heather, y WALLACE, Tina. 1984, *Here for Good. Western Europe's new ethnic minorities*. Pluto Press, Londres.

⁸⁶ Véase HOSKIN, Marilyn. 1991, *New immigrants and democratic society. Minority integration in Western Democracies*. Praeger, Londres.

antirracistas desarrollaron esta voz, con impactos *ad hoc* y dependientes de los simpatizantes liberales sin llegar a igualar los resultados de la movilización étnica⁸⁷.

La política clientelar evoluciona en una política de grupos de interés cuando tanto los costes como los beneficios son percibidos como concentrados. Los beneficios de la inmigración, que había sido promocionados en términos de contribuciones económicas de los migrantes al crecimiento de las economías, se percibieron con mayor dificultad en tiempos de recesión con altos niveles de desempleo. Por su lado, los costes de la inmigración parecieron estar más concentrados y cayendo en una mayor porción de la población que en los primeros tiempos. La competitividad entre la población autóctona y la migrante se mostró más claramente en los campos educacionales y de vivienda, acentuada por la natural gestión de los mismos a nivel local, acentuado los efectos de una política que parecía estar fuera de control.⁸⁸

La crisis del asilo que siguió a la caída del muro de Berlín elevó la cuestión de la inmigración al nivel de alta política. Ésta forzó a los partidos mayoritarios a tomar posiciones, extrayendo algunas líneas de actuación de los partidos de extremistas y empujando la política hacia la derecha ideológica. Las políticas clientelares que precedieron a 1973 evolucionaron en modos de actuación de las élites que se enfrentaban a los conflictos y las dicotomías tomando medidas contra la inmigración ilegal, y enfrentándose a las solicitudes de asilo más estrictamente. Las élites responsables, que durante la primera fase de la migración de la post-guerra habían mantenido los niveles de inmigración ignorando las críticas públicas, parecían cambiar de estrategia. Su actuación se basó en la creencia de que la mejor línea para asegurar la gestión del conflicto era asegurarse votantes fomentando una postura restrictivista.⁸⁹

Por último, uno de los perfiles más claros de las respuestas nacionales a la llamada crisis del asilo es el contexto común de intensificación de la cooperación multilateral, más allá del marco de la Unión Europea. La internacionalización de la toma de decisiones en la política de inmigración como consecuencia del traslado de las decisiones al nivel comunitario, es un factor decisivo en el siguiente grupo de Estados.

⁸⁷ LAYTON-HENRY, Zig (Ed.) 1990, *The political rights of migrant workers in Western Europe*. Sage Publications, Londres, y IRELAND, P. 1991, "Facing the true 'Fortress Europe': immigrant and politics in the EC", *Journal of Common Market Studies*, 29(5): 451-480.

⁸⁸ FREEMAN, G. 1995 *op. cit.* Pág. 893

⁸⁹ Para mayor desarrollo véase MOCH, Leslie Page. 1992, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*. Indiana University Press. Bloomington, Indianapolis.

III.3. Nuevos países receptores de inmigración

Portugal, España, Italia y Grecia han experimentado recientemente su transición de países emisores a receptores. El retorno de emigrantes se dio en Italia en 1972, en España y Grecia en 1975, y en Portugal en 1971⁹⁰. A este rápido cambio no solo contribuyó la crisis económica y el consecuente cierre de fronteras de los tradicionales países receptores del norte de Europa, sino los nuevos contextos democráticos o en vías de democratización para el retorno de estos países de origen conformaron factores decisivos.

Algunos de los factores que propulsaron esta transición fueron el rápido crecimiento económico, el desarrollo de mercados laborales con amplios sectores irregulares, escasez y en ocasiones inexistencia de mecanismos de control de la inmigración, y presiones migratorias de países cercanos. En este contexto se deben tener en cuenta el diferente desarrollo económico que se dio entre ambas orillas del Mediterráneo así como las demandas de mano de obra en algunos sectores económicos de los nuevos receptores.

Freeman⁹¹ señala dos circunstancias, una interna y otra externa, que han determinado las respuestas políticas a este giro migratorio. En primer lugar, la casi total ausencia de mecanismos institucionales o experiencia administrativa para planificar o regular la inmigración. Esta afirmación es válida para todos aquellos países que experimentan por primera vez la inmigración masiva; no obstante, es más acusada en el sur de Europa que en los países del norte debido a que su cambio de zona emisora a receptora ha sido rápido e imprevisto. En segundo lugar, el factor externo es el papel de la Unión Europea y su influencia en las decisiones relativas a inmigración y asilo. Cómo los Estados responden con instrumentos inclusivos o exclusivos no está claro, sin embargo, parece darse una línea genérica muy moderada si no inclusiva.

La escasez de la preparación institucional para afrontar una inmigración significativa, bien sea ésta legal o ilegal, se muestra entre otros factores por la insuficiencia de estadísticas fiables, y por la ausencia de una regulación estatutaria para la admisión o exclusión de extranjeros. España estrenó su primera ley en materia legislativa en 1985,

⁹⁰ KING, R. y RYBACZUK, K. 1993, "Southern Europe and the international division of labour: from emigration to immigration", en KING, R. (Ed.) *The new geography of European migration*. Belhaven Press, Londres.

⁹¹ FREEMAN, G. 1995 *óp. cit.* Págs. 894-896

Italia lo haría un año después, mientras que Grecia y Portugal limitaban sus esfuerzos a fomentar el retorno de sus nacionales.⁹²

De modo genérico se puede considerar que las políticas públicas de inmigración de los países del sur de Europa se han basado –al menos hasta los años noventa– en medidas parciales y en intentos, que parecen en ocasiones defender contra-propósitos, por organizar la entrada legal, cortar la ilegal, y regularizar a los que estuvieran ya en sus territorios sin autorización. La regularización de la inmigración legal ha conllevado la elaboración de nuevas leyes y la formulación de nuevas órdenes administrativas para establecer los procedimientos de la admisión, garantizar los permisos de residencia y de trabajo, y el reconocimiento y protección de los derechos sociales y políticos de los extranjeros. La lucha contra las entradas ilegales de inmigrantes se ha limitado la mayor parte a la imposición de la necesidad de visado a algunos países cuyos nacionales han sido más propensos a entrar, permanecer o caer *a posteriori* en situaciones de irregularidad administrativa⁹³. El instrumento de política más importante han sido las regularizaciones, legalizaciones o también llamadas amnistías. Italia ha llevado a cabo procesos de regularización en 1981, 1986 y 1990; España en 1985, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005. Éste ha sido uno de los instrumentos más criticados no tanto por su objetivo, sugerir una vía de acceso a la regularidad, sino por sus (presuntos) efectos secundarios, como el “efecto llamada” o la ilusión del mismo⁹⁴.

Como señalé anteriormente, Freeman mantienen en el desarrollo de esta tipología que la variable independiente que determina las políticas de inmigración en este grupo de Estados es su desarrollo en un contexto de integración supranacional. La presión ejercida sobre los países del Sur viene de la necesidad de fortalecer el cinturón fronterizo de la llamada “Fortaleza Europa”. Martiniello plantea que “la política (pública) de inmigración italiana ha estado ampliamente inspirada por las políticas europeas... y por la orientación propuesta por la Comunidad Europea en términos de

⁹² *Ibidem*

⁹³ No pretendo analizar aquí las causas de las entradas o de las caídas *a posteriori* en la irregularidad administrativa de algunos colectivos inmigrantes. Éstas pueden ser variadas y dependerán de la política de inmigración que analicemos, y de las relaciones que mantengan con los países emisores. Véase en perspectiva comparada para los casos de España, Francia e Italia WATTS, Julie 2002, *Immigration Policy and the challenge of Globalization. Unions and employers in unlikely alliance*. Cornell University Press, New York.

⁹⁴ Instrumento ampliamente criticado en los momentos en los que se le ha dado uso. Para el caso Italiano véase RELLINI, G. 1993, “Les étrangers en Italie: une politique a l'épreuve des faits”, en COSTA-LASCOUX, Jacqueline, y WEIL, Patrick (Direcc.) 1993 *op.cit.* Págs. 184-186. Véase también WATTS, J. 2002, *op. cit.*

política migratoria en 1985”⁹⁵. Para el caso español, Cornelius define la Ley de Extranjería de 1985 como “casi enteramente el resultado de las presiones externas asociadas a la entrada de España en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986...”⁹⁶. Los en su momento nuevos controles de visados impuestos y la reforma de la política de asilo respondieron igualmente a las necesidades de armonización con las políticas de sus socios comunitarios⁹⁷.

No obstante, resulta vital el hecho de establecer una clara diferenciación entre lo que son las dinámicas de los países del sur de Europa, en ocasiones comunes y mutuamente influenciadas, y la influencia que sobre los mismos ejercen sus vecinos del Norte; y las corrientes de armonización de políticas con sus vecinos comunitarios⁹⁸. Estas dinámicas que evidentemente se solapan y en ocasiones coinciden, son más difíciles de determinar al tratar con el mismo grupo de países. La cuestión es hasta qué punto en materia de política de inmigración las características y corrientes comunes que observamos dependen de la influencia que ejerce la Unión Europea, de la ejercida por sus vecinos europeos, como países con mayor experiencia migratoria, o por la dinámica y las características comunes de origen y desarrollo del grupo de estados del sur de Europa.⁹⁹

Las políticas de inmigración en el Sur de Europa presentan importantes similitudes con el modelo del resto de democracias liberales. Los públicos son descritos o bien como indiferentes en el caso de Portugal, receptivo en el español, y crecientemente descontento e incipientemente racista en Italia. La opinión pública no ha tenido influencia importante en la política. Con la excepción de Italia, donde ha habido una oposición importante (un 85% a principios de los noventa planteaba el freno o la prohibición de la inmigración), la política es básicamente receptiva y relativamente

⁹⁵ MARTINIELLO, Marco 1992, « Italy : the late discovery of immigration », en THRANHARDT, D. (Ed.) 1992 *op.cit.*. Lit, Munster. Pág. 210

⁹⁶ CORNELIUS, W.A. (1995): “Spain: the uneasy transition from labor exporter to labor importer”, en CORNELIUS, W.A., MARTIN, P.L. y HOLLIFIELD, J.F. (Eds.) 1995 *op.cit.* Pág. 345

⁹⁷ *Ibidem* Pág. 350

⁹⁸ Caso de los procesos de isomorfismos, cuando un gobierno intenta copiar un modelo de política pública de otro, dando respuesta a una situación de incertidumbre, no busca la eficacia sino la legitimidad (DELGADO GODOY, L. 2001, “La política de inmigración: la europeización de la agenda nacional”, comunicación presentada en el V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Ciudadanía y Políticas de Integración. Área IX GT 3. Tenerife)

⁹⁹ Véase BALDWIN-EDWARDS, Martin y SCHAIN, Martin A. (eds.). 1994, *The politics of immigration in Western Europe*. Frank Cass, Ilford; GEDDES, A. 2003, *The politics of migration and immigration in Europe*. Sage Publications, Londres; y DELGADO, L. 2002, “La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional”, en GRAU, M. y MATEOS, A. (Eds.) *Análisis de políticas en España: enfoques y casos*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

abierta¹⁰⁰. Los sindicatos se muestran a favor de la misma, mientras que los partidos mayoritarios mantienen mayoritariamente silencio para evitar que los partidos extremistas se crezcan con esta cuestión; las decisiones toman cuerpo en órdenes administrativas más que a partir de un debate parlamentario más abierto, y la discusión pública es mínima¹⁰¹. La cuestión de la política de inmigración en España “es definida por los funcionarios gubernamentales como una acción de delicado balance. Se considera que deben mantener un control suficiente sobre los flujos ilegales para prevenir que el número de extranjeros (especialmente de los países del Tercer Mundo) crezcan demasiado rápido y provoquen reacciones xenófobas, mientras que se cubren las necesidades de mano de obra de bajo coste necesaria para mantener el crecimiento económico y atraer la inversión extranjera”¹⁰².

Parece que la búsqueda de paralelismos históricos entre la era de los *guestworkers* en el Norte de Europa de las décadas de los sesenta y setenta, y las actuales circunstancias de los países del Sur fuera inevitable. La problemática llegado este punto es cómo afrontaran este grupo de países el camino abierto, se pueden prever posturas en política de inmigración similares a las mantenidas por el Reino Unido o por Francia. En una entrevista realizada en Mayo de 1992 por Cornelius a Fernando Puig de la Bellacasa, éste planteaba la siguiente afirmación: “Otros estados de la Comunidad Europea hablan de la necesidad de una política de <inmigración-cero>, pero esto es completamente irrealista para España, e incluso para países como Francia, Alemania e Italia, que continúan teniendo necesidad de un amplio número de extranjeros en algunos sectores de sus economías. Otros países están ciegos y son hipócritas... Nosotros queremos reconocer la necesidad objetiva de España de trabajadores extranjeros. Los españoles no quieren hacer ciertos tipos de trabajos, y necesitamos canalizar la mano de obra extranjera hacia esas necesidades”¹⁰³. En este discurso común en los primeros momentos de la inmigración en España y recogido por Cornelius nos plantea una situación en la que “si uno cierra los ojos e ignora el acento español, esta explicación de política suena bastante a lo que uno pudiera haber oído en París o Bonn hace 25 años”¹⁰⁴. Sin embargo, la búsqueda de paralelismos no debe oscurecer la investigación

¹⁰⁰ FREEMAN, G. 1995 *op.cit.* Pág. 896

¹⁰¹ CALAVITA, K. (1994): “Italy and the new immigration”, en CORNELIUS, W.A., MARTIN, P.L. y HOLLIFIELD, J.F. (Eds.) 1995 *op.cit.*

¹⁰² CORNELIUS, W.A. 1995 *op.cit.* Pág. 333

¹⁰³ *Ibidem* Pág. 363

¹⁰⁴ FREEMAN, G. 1995 *op. cit.* Pág. 896

en el contexto específico que conforma en la actualidad el Sur de Europa, cuestión sobre la que volveré en el siguiente capítulo.

IV. POLÍTICA DE INMIGRACIÓN: REGULACIÓN Y CONTROL DE LA INMIGRACIÓN

Tomas Hammar¹⁰⁵ editó en 1985 un libro que en la actualidad es considerado una referencia básica en teoría migratoria. Éste desarrollaba un análisis comparado de las políticas de inmigración en seis países: Suecia, los Países Bajos, Gran Bretaña, Francia, Suiza y la (llamada en su momento) República Federal de Alemania. Estos “países de inmigración” o “países piloto” fueron elegidos porque todos ellos habían experimentado procesos migratorios a gran escala tras la II Guerra Mundial y mostraban respuestas políticas distintas al fenómeno. Al mismo tiempo, ejemplificaba algunos casos de sistemas de rotación o de *guestworker*, y otros de políticas dirigidas al asentamiento permanente; así como situaciones de inmigración post-colonial o de reclutamiento de mano de obra extranjera y la consecuente inmigración familiar. No obstante, con independencia de las respuestas dadas, todos han experimentado una tendencia hacia la mayor restricción en las entradas de extranjeros.

El esquema seguido en cada uno de los estudios de caso que conformaban la primera parte del libro respondían a las cuestiones prefijadas por Hammar en la introducción del mismo. En tan solo trece páginas se sentaron las bases del esquema de análisis que ha supuesto el génesis de la teorización de la política de inmigración en Europa.

La selección de los países no solo se hizo en función del tamaño de la población inmigrante sino también en función de los dos principales modos de regulación de la inmigración que representaban el sistema de rotación o de *guestworker* (Alemania y Suiza) y la política de inmigración permanente (Gran Bretaña y Suecia). Así mismo, se buscaron ejemplos de los principales aspectos del análisis como son las políticas de inmigración basadas en las ideologías del bienestar, y en las distintas organizaciones políticas y sociales representativas.

Hay muchas definiciones de política migratoria, varían dependiendo de los elementos que consideremos como esenciales y del enfoque utilizado. Hammar en su análisis comparado, utilizó lo que llamó una “definición de trabajo” en la que estableció la diferencia entre *immigration policy* y *immigrant policy*. La *immigration policy* (política

¹⁰⁵ HAMMAR, T. (Ed.) 1985 *op.cit.*

de inmigración) se compone de dos partes interrelacionadas: (a) la regulación de flujos migratorios y el control de los extranjeros, y (b) la *immigrant policy* (política de inmigrantes).

La regulación de la inmigración es la más obvia y es considerada en ocasiones como el aspecto más importante, sino el único, de la política de inmigración. La regulación se refiere a las reglas y procedimientos que rigen la selección y admisión de los ciudadanos extranjeros. Incluye también su control una vez que visitan o toman residencia en el país receptor, así como el control de su empleo. La deportación está contenida en este conjunto. Respecto al empleo, se les permite a los empresarios el reclutamiento de mano de obra extranjera por iniciativa propia, o bien a través de los acuerdos establecidos por el Estado y las agencias gubernamentales establecidas para tal fin. Incluye todas aquellas medidas dirigidas a la restricción de la inmigración o bien a su completa detención.

Todos los Estados se reservan el derecho a determinar las entradas y derecho de residencia de los extranjeros, lo que en la mayoría de los países se encuentra contenido en leyes o regulaciones administrativas en materia de extranjería. La importancia de leyes de inmigración radica en que son marcadores de los *turning points* (puntos de cambio/giro) en política migratoria en un país. Muchos giros se han dado cambiando la aplicación de la ley y no la ley misma, de modo que puedan ser aplicadas de modo más restrictivo o menos en función de los objetivos gubernamentales en lo referente a la admisión de extranjeros. Este ha sido el caso español, donde los cambios en política de inmigración han venido marcados por las reformas legislativas en materia de extranjería.

La regulación de la inmigración implica someter a los extranjeros a algún tipo de control hasta que se produzca, si así se da, una nacionalización. Las condiciones en las que los extranjeros son sometidos a estos periodos de residencia “controlada” varía de un país a otro. Algunos países desde una residencia muy temprana garantizan a los extranjeros el derecho a continuar permanentemente. Otros los mantienen en una posición de inseguridad legal. En otros casos, se admiten trabajadores extranjeros para empleos estacionales, teniendo que abandonar el país cuando finaliza el contrato temporal y pudiendo regresar en el futuro. Éstos junto con los llamados sistemas de “rotación” conforman la categoría de los *guestworkers*. La habilitación de esta categoría suele darse a través de acuerdos establecidos bien por el gobierno receptor o bien por

los empresarios. La especificidad de las rotaciones radica en que este sistema permite que los trabajadores extranjeros permanezcan en el país solo un número máximo de meses o años, después de los cuales (en teoría al menos) éstos deben dejar sitio a nuevos trabajadores. Esta temporalidad laboral evita el establecimiento de la población migrante, lo que reduce las necesidades y demandas que en otro caso generarían grupos permanentes.

Incluso en los países en los que no se utilizan el empleo estacional o los sistemas de rotación, los periodos de residencia y las condiciones exigidas para dar cierta garantía legal a los extranjeros de que no son susceptibles de ser forzados a abandonar el país son difíciles. Con la denegación del estatus permanente, los países receptores de inmigración conservan el derecho a repatriar a los trabajadores extranjeros, incluso a pesar de largos periodos de residencia. Las condiciones vinculadas al estatus de residencia permanente funcionan así como medidas de control del tamaño o composición de la inmigración, y consecuentemente pertenecen al apartado de regulación de la inmigración.

Así, la existencia de la posibilidad de la repatriación obligatoria es un factor de la política de inmigración de un país. Se puede considerar que la regulación de la inmigración “fomenta un considerable grado de inseguridad legal porque las decisiones concernientes al estatus permanente son tomadas por las autoridades administrativas que tienen demasiada discreción en la interpretación de tales regulaciones. Tal inseguridad legal empeora cuando los ciudadanos extranjeros no tienen el derecho a apelar contra las decisiones de las autoridades administrativas”¹⁰⁶.

La política de inmigrantes es la otra parte de la política de inmigración y se refiere a las condiciones en las que se da la residencia de los inmigrantes. Contempla todas las cuestiones que afectan a las condiciones de los inmigrantes, empleo, alojamiento, servicios sociales, educación, enseñanza del idioma, actividades culturales, asociaciones voluntarias y oportunidades de participación en asuntos políticos y sindicales. La política de inmigrantes podrá ser tanto directa como indirecta.

La política de inmigración directa incluye medidas que no se suelen aplicar a la población autóctona, y dirigidas a mejorar la situación y las necesidades específicas de los inmigrantes. Al igual que la población autóctona, los inmigrantes también se ven

¹⁰⁶ *Ibidem* Pág. 8

afectados por las políticas públicas generales del país receptor que implican medidas económicas, sociales y políticas. Aunque es posible que estas medidas de carácter universal se apliquen de modo distinto a los inmigrantes, puede que haya discriminación positiva o negativa en la distribución de recursos y oportunidades. Cuando la política pública general afecta de modo sustancial a la población inmigrantes, ésta se considerará política de inmigrantes indirecta.

En resumen, la política de inmigración aglutina, por un lado, la regulación de la inmigración y control de los extranjeros, que conlleva el control de las admisiones y residencia de los extranjeros y las garantías del estatus permanente, seguridad legal frente a la vulnerabilidad y arbitrariedad en la expulsión; y por otro lado, la política de inmigrantes, indirecta –con la inclusión de los inmigrantes en la distribución general de recursos-, y directa –con medidas especiales en beneficio de los inmigrantes, incluye tanto la acción afirmativa como la eliminación de toda discriminación legal-

Aunque aquí han sido tratadas como dos partes sustantivas distintas, éstas en la práctica se dan conjuntamente con una profunda influencia mutua. Por un lado, en el caso de los sistemas de rotación, éstos pueden dejar a los inmigrantes en situaciones legales débiles como residentes, impidiendo así la completa integración y el pleno disfrute de los derechos sociales y políticos en ambas áreas relativas a la política de inmigración. Por otro lado, la influencia entre ambas áreas se da cuando un país utiliza instrumentos de la política de inmigrantes, como las solicitudes de alojamiento, los registros de escolarización, etc., para identificar a los inmigrantes irregulares cumpliendo así una clara tarea de regulación de la inmigración y control de los extranjeros.¹⁰⁷

La política de inmigración debería ser analizada en el contexto histórico, económico, geográfico, demográfico, de las relaciones internacionales, etc. del país-estudio de caso en busca de todos los factores que determinan la inmigración tanto cualitativa como cuantitativamente como precondiciones generales. Las comparaciones entre los estudios de caso solo son posibles cuando las mismas de las políticas de inmigración han sido analizadas.

Los decisores políticos pueden intentar darle forma a una política de inmigración en base a su propia experiencia y sus necesidades nacionales particulares, no obstante en todos los países podemos encontrar rasgos comunes, situaciones como periodos de

¹⁰⁷ En este sentido se ahonda también en BROCHMAN, G. y HAMMAR, T. (Ed.) 1999, *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Berg, Oxford.

exención del pasaporte, controles rígidos de la inmigración, y un activo reclutamiento de trabajadores extranjeros se han dado simultáneamente en muchos estados de un mismo sistema migratorio, como se ha dado en algunos estados europeos antes de la crisis de 1973¹⁰⁸. Así se puede argumentar que la formulación de una política de inmigración depende de algunos factores que sobrepasan el control individual de algunos países y que los afectan en distintos grados.

Hammar explica la dinámica de los sistemas migratorios y como las precondiciones particulares y generales de los países afectan a la formulación de las políticas de inmigración con la siguiente metáfora “aunque ellos (los países) lleguen de distintos lugares están navegando en el mismo abundante océano, expuestos a los mismos cambios de tiempo, vientos y corrientes. Por el hecho de que cada uno de ellos establezca un curso distinto y navegue en un barco diferente, dos viajes no van ser nunca iguales. Del mismo modo, las políticas de inmigración de dos países no van ser nunca iguales, aunque se vean afectadas por y lidien con las mismas condiciones externas”¹⁰⁹.

Las “pre-condiciones generales” son las condiciones de bagaje que permanecen estables por largos periodos de tiempo y no son fácilmente influenciadas y alterables a corto plazo. Por lo general, tanto para el público interesado como para los decisores, esas condiciones actúan como restrictores de las posibilidades de acción estatal; en definitiva, conforman un marco de trabajo para la política de inmigración sobre un relativamente largo periodo de tiempo¹¹⁰.

IV.1. Política de inmigración como política de control de la inmigración

Las razones por las que la gente se mueve son sin duda alguna variadas, los indicadores de las condiciones sociales pueden ser, entre otras cuestiones, la viabilidad económica de una sociedad, el nivel de desarrollo democrático, política de minorías, confianza y expectativas con relación a las autoridades.

El control de flujos humanos es ejercitado tanto por el país emisor como por el receptor, y el desarrollo del mismo dependerá de una evaluación global de los procesos sociales y políticos que entre los polos de la migración se den en el momento. En este caso, me

¹⁰⁸ Véase CASTLES, S. y MILLER, M.J. 2003, *The age of migration. International population movements in the modern world*. 3rd Edición. Palgrave, New York.

¹⁰⁹ HAMMAR, T. (Ed.) 1985 *op.cit.* Pág. 11

¹¹⁰ *Ibidem*

centraré en las precondiciones para controlar la inmigración establecidas por los países receptores y en las formas que históricamente han adoptado las políticas de control en los mismos. Se espera que estas políticas cubran las necesidades sociales, económicas y de seguridad en la regulación de la inmigración, sin violar tratados y convenciones internacionales para la protección del asilo y los derechos humanos, y sin violar el sentido público de trato justo a los seres humanos. La cuestión en torno a la que gira este epígrafe es bajo qué condiciones y de qué modo los estados nación controlan los flujos de migrantes. En el contexto europeo, serán tanto parámetros comunitarios como nacionales los que influyan en el diseño de la política de inmigración nacional.¹¹¹

Es un hecho que la inmigración a Europa Occidental, tanto procedente del este como del sur, se ha incrementado desde mediados de los años ochenta. Consecuentemente muchos gobiernos han expresado su miedo a que la llamada presión migratoria¹¹² se incrementara aún más, considerándose que la inmigración masiva puede tener cierto impacto sobre la seguridad y la identidad nacional, la composición étnica y religiosa de la población y sobre la estabilidad política en los países receptores. La caída de la Unión Soviética y la consecuente creación de nuevos Estados, los conflictos en la antigua Yugoslavia, Oriente Medio y en África, han sido causas potenciales de la migración a Europa. Ante la alarma de la inmigración desde el este y el sur, las políticas de inmigración en los países de la Europa Occidental se han centrado en el control. Las fronteras estatales son (re)fortalecidas, las categorías de refugiado redefinidas, la vigilancia interna se incrementa y se efectúan más deportaciones y expulsiones. Así, habiendo sido la inmigración una cuestión política marginal, ha pasado a ser uno de los asuntos más centrales y complejos en Europa Occidental principalmente desde los años ochenta.¹¹³

En teorías de la migración internacional, los factores económicos tienden a prevalecer sobre el papel de los Estados. Sin embargo, en periodos de estricto control de la inmigración, las lógicas de estado en la definición de la política pasan a ser sustanciales.

¹¹¹ BROCHMAN, G. 1999, "The mechanisms of control", en BROCHMAN, G. y HAMMAR, T. (Ed.) *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Berg, Oxford. Pág. 1

¹¹² Véase TAPINOS, G. 1992, "Migration pressure: An expression of concern or an analytical concept?", en TAPINOS, G.P. y KEELY, C.B., *Migration and population: Two views on international migration*. Working Paper, World Employment Programme Research, ILO, Ginebra; y STRAUBHAAR, T. 1993, "Migration pressure", *International Migration* 31: 5-41.

¹¹³ Véase WEINER, Myron. 1996, "Determinants of immigrants integration: an international comparative analysis", en CARMON, Naomi (Ed.): *Immigrants and Integration in Post-industrial societies: Theoretical analysis and Policy-Related research*. Macmillan Press, Basingstoke.

Así, puede considerarse que las políticas de control estatales explican, como ningún otro factor, la dirección, volumen y composición de las migraciones internacionales. Aunque algunos países receptores puedan considerarse menos eficientes en el ejercicio de ese control, los Estados construyen en general políticas de control más o menos efectivas que han contribuido al definir las migraciones internacionales de los noventa¹¹⁴.

En el caso de la Unión Europea y dadas las directrices bajo las que se construye, existe un consenso básico en torno a la necesidad de un control eficiente de la inmigración. Se considera que una hipotética libre inmigración influiría en cuestiones tan significativas como el mercado de trabajo y de vivienda así como los parámetros sobre los que se articuló la construcción del estado de bienestar tras la II Guerra Mundial. No obstante, de igual modo se asume que el control de la inmigración conlleva determinados costes sociales, políticos y económicos para la sociedad y el Estado visibles a corto y largo plazo. Algunos de estos costes son claramente conectables al sistema de control, como por ejemplo, el gasto presupuestario en policía fronteriza, en administración pública dedicada al fenómeno de la inmigración, o el presupuesto en cooperación internacional. Sin embargo, otros costes resultan difíciles de conectar directamente con la perspectiva del control, como el de una sociedad más “controlada”, y el de las posibles reacciones xenófobas hacia el grupo de extranjeros más visible y supuestamente no-querido. De este modo, lo que es un coste para algunos puede ser un beneficio para otros, y viceversa. La intensificación del control de inmigración ha impuesto en las últimas dos décadas barreras a la prospectiva inmigrante y al ámbito de elección, siendo éstas diferentes en el sentido en que la nacionalidad determinará el grado al que se es sujeto de control.

Además de los costes de la formulación de políticas de control, las obligaciones asumidas por los países receptores se convierten en límites a esa formulación, bien sean éstas obligaciones internacionales, de política interna o bien sean establecidas sobre la base de ley positiva o consideraciones éticas. Desde una perspectiva de obligaciones internacionales, éstas pueden encontrarse contenidas en tratados internacionales, sostenidas por la misma opinión pública internacional, diseñadas por comisiones de la misma naturaleza, y en algunos casos incluso fortalecidas por cuerpos judiciales de ámbito internacional. En otros casos, como en el de los convenios bilaterales,

¹¹⁴ FREEMAN, G. 1994, “Can democratic states control unwanted migration?”, en Miller, Mark, J. (Ed.): *Strategies for immigration control: an international comparison*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Londres.

establecidos entre el país emisor y el receptor, se encontrarán reguladas cuestiones de carácter más específico como la entrada sin visado, la readmisión en caso de deportaciones o la titularidad de determinados beneficios sociales de los extranjeros residentes, por citar algunas materias. Desde una perspectiva de política doméstica, los derechos constitucionales han llegado a ser límites a la definición de las políticas de control en general, y a las deportaciones, expulsiones y denegaciones de permisos de reagrupación familiar en particular. En este mismo sentido, los tribunales constitucionales nacionales han desarrollado una labor de fiscalización del diseño e implementación gubernamental de las políticas de control. En esta línea, algunos gobiernos se han labrado la imagen de respeto a principios humanitarios o normas igualitarias en los estados del bienestar occidentales. En otras ocasiones, estas mismas normas sirven como justificación en la imposición de límites y controles más estrictos en las primeras admisiones con el fin de mantener niveles básicos de igualdad social entre toda la población residente¹¹⁵.

En general en todas las democracias occidentales, y particularmente en el caso de los gobiernos europeos, puede considerarse que la formulación y la implementación de políticas de control son resultado de obligaciones de carácter normativo, mientras que al tiempo se responde al “interés de Estado”, constituyen actualmente uno de los mayores dilemas.. El estudio de esta cuestión supone trabajar sobre las precondiciones para, los tipos de y la implementación de las políticas de control de los estados europeos. Partimos de una concepción amplia de políticas de inmigración como políticas de control de la inmigración, y por tanto, deben considerarse en la unidad de análisis las consecuencias de las mismas, directas e indirectas, así como los factores que influyen, instituciones y actores políticos que definen la arena política de ejecución y desarrollo.¹¹⁶

IV.1.1. La lógica de las políticas de control

Llegado este punto, uno de las cuestiones a tratar es la lógica de las políticas de control, las diferentes motivaciones para la formación y legitimación de la política de control de inmigrantes en un país. En las democracias occidentales se da un juego entre el ejercicio de la soberanía en términos de control del territorio a través del control de las fronteras externas, e internamente asegurando la continuidad y la integración política ante la

¹¹⁵ BROCHMAN, G. 1999 *op.cit.* Págs. 4-5

¹¹⁶ *Ibidem* Pág. 3

continua formación y consolidación de las diferencias nacionales socio-culturales. La expresión tangible de este juego volverá a depender de múltiples consideraciones parcialmente expresadas en términos ideológicos, representadas por los intereses defendidos por el Estado-nación, por territorios, o por grupos de presión económicos y sociales. La legitimación se busca desde distintos frentes: la seguridad nacional (mantenimiento de la paz y de la estabilidad), la economía nacional (consideraciones del mercado de trabajo, capacidad de absorción, y sostenibilidad del presupuesto público para las prestaciones sociales), la demografía (consideraciones unidas a la densidad de población, índices de fertilidad, y la pirámide etaria), y la cohesión social y cultural (preservación de la identidad nacional, las tradiciones religiosas y la integración social).

La combinación de estos factores formará la base legitimadora de la política de control nacional de inmigrantes. Los instrumentos disponibles dependerán de una compleja red de factores como los sistemas de gobierno y administración, tradición en relación con la inmigración, historia nacional en términos generales, y particularmente la cultura política y cívica, la identidad colectiva y la *ideology of nationhood*¹¹⁷. Una vez más, este conjunto de factores se ve determinado por el contexto internacional, las políticas nacionales de otros Estados, los tratados, acuerdos y organizaciones internacionales, de igual modo que los mismos flujos migratorios influyen en la formulación de la política de inmigración de un Estado. Además, Brochman identifica en la Europa de hoy se puede hablar de un “meta-nivel”¹¹⁸ con dinámica propia, y éste es la percepción de la realidad que tiene la población en términos de presión migratoria.

Este elemento “meta” o psicológico ha llegado a jugar un papel cada vez más importante en el contexto europeo. A lo largo de los ochenta, se ha creado una atmósfera de crisis en torno a la inmigración en Europa Occidental ante la ampliación de la UE a los países del Este y el constante incremento de los flujos migratorios desde el sur del Mediterráneo. Todo lo que acompañado por la visibilidad adquirida por la figura del refugiado tras la guerra en la ex-Yugoslavia, ha generado una situación impredecible en el campo migratorio, que ha fomentado un ambiente de normalización de las reacciones xenófobas y de actitudes políticas a la defensivas entre las autoridades.

Los dos elementos básicos en el concepto de control es el control interno y externo del extranjero. En los estudios sobre el control de la inmigración, éste es utilizado de modo

¹¹⁷ *Ibidem* Pág. 6

¹¹⁸ *Ibidem* Págs. 6-7

equivalente al de regulación de la inmigración, sustentando a su vez la posibilidad de trabajar en un concepto de control más amplio. Éste no solo cubre las dimensiones de formulación, implementación y evaluación de la política, sino que se centra en los mecanismos que operan en las zonas grises entre el control externo e interno. Se estudian los instrumentos y las condiciones bajo las que los Estados, principalmente refiriéndonos al modelo europeo, tratan de regular el tamaño y composición de la inmigración y controlar los extranjeros ya residentes en el país. El concepto de ‘control’ que el de ‘regulación’ porque de este modo se hace referencia a la naturaleza más amplia de control con la que trabajo. Mientras que la política estatal es la variable dependiente y el principal actor en nuestro sistema, otros actores como las organizaciones no-gubernamentales, los sindicatos, las organizaciones empresariales, otros actores en el mercado de vivienda y del trabajo, partidos políticos, organizaciones humanitarias y la sociedad civil, incluyendo los grupos anti-inmigración, y los inmigrantes mismos, sirven a fortalecer, mantener o bien obstruir la política estatal, así como influir en las precondiciones del control.¹¹⁹

El control público de la inmigración en un país se refiere a las reglas y procedimientos que gobiernan la selección, admisión y deportación de los ciudadanos extranjeros. Comprende también las reglas que controlan a los ciudadanos extranjeros una vez que visitan o toman residencia en el país de inmigración, incluyendo el control de su empleo¹²⁰. La intensidad de este control es variable, y bajo algunas circunstancias el control público ejercido puede ser nulo. En algunos casos, se permite que los empresarios recluten la mano de obra directamente, o los Estados negocian acuerdos bilaterales con los países emisores relativos a la mencionada cuestión. Los acuerdos sobre libre circulación de personas, establecidos por los Estados deben entenderse del mismo modo como un tipo de regulación de la inmigración. La libertad de movimiento y residencia, del que el acuerdo UE con el área nórdica es perfecto ejemplo, es un extremo del espectro de niveles de control, donde el otro extremo, teóricamente, sería el control total, la capacidad de detener cualquier movimiento o hacer expirar el periodo de residencia de todos los extranjeros en cualquier momento.

Los inmigrantes pueden entrar a través de tres “puertas” distintas, reguladas en los Estados europeos. La primera de las cuales es la concesión de permisos de trabajo o

¹¹⁹ *Ibidem* Págs. 9-15

¹²⁰ *Ibidem* Pág. 9

residencia por periodos cortos de tiempo y llegando a ser trabajadores inmigrantes temporales. Este primer estatus temporal puede aplicarse a los solicitantes de asilo y a los extranjeros que reciban asentamiento temporal por razones humanitarias. El segundo estatus es entrar como un *denizens*¹²¹, la recepción de permisos de trabajo y residencia sin restricciones de tiempo, o permanentemente, en ocasiones viene unido a un catálogo de derechos sociales y legales, y en algunos casos incluyen derechos políticos limitados. La tercera puerta viene abierta a partir del estatus de naturalización de ciudadanos. Por lo general, la mayoría de las formas de regulación de la inmigración se mantienen en todos los niveles, de modo que los ciudadanos extranjeros se encuentran bajo control hasta que llegan a ser ciudadanos nacionalizados con el consecuente catálogo completo de derechos políticos¹²².

IV.1.2. La integración como parte del concepto de política de control

La política de integración se refiere a las condiciones previstas para los extranjeros residentes. Incluye todos los aspectos que afectan a la situación de los inmigrantes en el país receptor, lo que abarca derechos legales, oportunidades sociales y participación política y cultural en la sociedad. La integración legal es un proceso que dota a los sujetos inmigrantes de una mejora gradual hacia la igualdad ciudadana, lo que a su vez implica un atenuación de su sujeción al control interno de inmigrantes. Los inmigrantes están sujetos a formas de control más estrictas en la medida en que su periodo de residencia puede terminar más fácilmente que el de los *denizens*, éstos están parcialmente exentos del control de inmigrantes pero solo los nacionalizados disfrutan de un grupo completo de derechos asociados a la libertad de movimiento (seguridad de residencia y no-repatriación, readmisión incondicional desde el extranjero, y la titularidad del derecho a la reagrupación familiar). La regulación legal de la integración en las segunda y tercera puertas es el principal instrumento político en el control de la inmigración. Las políticas restrictivas de control interno mantienen a una buena parte de

¹²¹ En la teoría migratoria anglosajona se trabaja con tres conceptos distintos que definen la relación de pertenencia de un individuo a un estado en función de los derechos a los que acceden: *citizen* (ciudadano), *denizen* (vecino) y *alien* (extranjero) (HAMMAR, T. 1990, *op.cit.*) En este caso, el *denizen*/vecino no tiene la misma significación que en el derecho positivo local español, aunque significa literalmente vecino o habitante, en el debate teórico que en este artículo exponemos supone una pertenencia parcial o limitada al estado, en definitiva una ciudadanía parcial en función de los derechos que la concesión plena de ésta conlleva. No obstante, las últimas reformas legislativas en materia de extranjería en España tienden a construir la categoría del *denizen* al vincular empadronamiento de los inmigrantes y el acceso y concesión de determinados derechos.

¹²² HAMMAR, T. 1990, *op.cit.*

la población inmigrante en un estatus de temporalidad y dotan al estado de capacidad legal para reducir la tasa de extranjería al forzar la re-migración.

Mientras que la unión entre la integración legal y el control de la inmigración es directa y explícita, en el caso de la integración social y cultural la unión es más indirecta. Las condiciones de trabajo y de vivienda, los beneficios sociales y los servicios sociales, las oportunidades de formación y aprendizaje del idioma, oportunidades para participar en comunidades étnicas, en política y en actividades de los sindicatos son factores que pueden influir en el tamaño y composición de la comunidad inmigrante. En ocasiones, condiciones relativamente generosas de trabajo pueden actuar como factores de atracción, y en otras, la escasez o falta de facilidades para la integración pueden hacer desde que los inmigrantes intenten entrar en un país determinado a que se establezcan para siempre. La concentración de grupos étnicos en ciertas áreas urbanas, la formación de comunidades étnicas con sus propias instituciones culturales y religiosas y una política oficial de segregación cultural, asimilación o pluralismo pueden influir en los patrones de inmigración y en la duración de la residencia de los inmigrantes. A menudo, la integración inicial de los recién llegados tiene lugar dentro de redes étnicas facilitadas por los recursos con que las mismas pueden dotar a sus miembros. El surgimiento de tales redes facilita lo que se conoce como emigración en cadena y el surgimiento de enclaves étnicos. En estadios avanzados de inmigración o bien en grupos con gran tradición inmigrantes y con patrones claramente definidos en el tiempo y el espacio, los grupos étnicos en el extranjero tienden a convertirse en un proceso de normalización en grupos de presión capaces de presionar al gobierno en materia de admisiones y de políticas de integración.

Diferentes tipos de Estado generan distintos modelos de incorporación o integración de los extranjeros¹²³. El grado de apertura en términos de control liberal de entradas; la cultura política relativa a la concesión de la ciudadanía y la tolerancia hacia la diversidad étnica y religiosa influirá en el modo en que los individuos y los grupos de extranjeros se relacionan y se ajustan en su nuevo entorno. Éste una vez más tendrá implicaciones sobre el tipo de estatus al que los inmigrantes pueden aspirar, si se constituyen comunidades étnicas dentro de una sociedad multicultural, si el intercambio

¹²³ Para la distinción teórica entre ambos conceptos véase SOYSAL, Y. 1994, *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. The Chicago University Press, Chicago, y Favell, Adrian (1998): *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Macmillan, Basingstoke.

será tal que las distinciones no serán nunca más significativas o si se formarán minorías étnicas, marginadas y excluidas del cuerpo social. El resultado de las distintas posibilidades de políticas combinado con las interpretaciones públicas que de las mismas se hagan retroalimentará la formulación de las políticas de control externo. Más allá de estas interconexiones con los sistemas de control externo, la integración de los extranjeros en un sentido amplio puede servir como mecanismo de control en la medida en que los individuos integrados (nacionales o extranjeros) son más fácilmente controlados como “buenos ciudadanos”, pagadores de impuestos, propietarios, educadores, etc.¹²⁴

IV.1.3. Control interno y externo

La discusión en torno a las políticas de control queda en ocasiones limitada a la cuestión de las admisiones. Desde el concepto de política de control que se ha expuesto, deben abordarse aspectos indirectos; por un lado, la relación entre las dimensiones del control externo e interno¹²⁵, anteriormente indicado, y por otro lado, los aspectos explícitos e implícitos de “régimen de control” total de un país.

El control externo son las medidas más visibles llevadas a cabo por los estados para controlar la entrada, a través de medidas como las restricciones de visados en las fronteras y aeropuertos, o a través de la legislación contra el tráfico ilegal y la inmigración clandestina. En los últimos años, los Estados europeos han potenciado y diversificado su control externo a través de las medidas preventivas. Se han diseñado campañas de información en las principales regiones emisoras para informar a los potenciales migrantes de las dificultades que existen de entrar en los países destino, algunos flujos han sido detenidos con el apoyo de Naciones Unidas, que ha supervisado zonas seguras en áreas de “producción” de refugiados, o la ayuda se ha gestionado en el marco de acuerdos bilaterales con países de emigración o de tránsito para evitar que los inmigrantes alcancen las fronteras de los países de Europa Occidental.

El control interno de los extranjeros puede ser ejercido desde su primera entrada al potencial completo ejercicio de su ciudadanía. Los tipos de control interno pueden incluir medidas durante la evaluación de las peticiones de asilo, las solicitudes de

¹²⁴ BROCHMANN, G. *op.cit.* Pág. 11 Para el análisis de los modelos de integración, véase FAVELL, Adrian 1998c, *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Macmillan, Basingstoke, y SCHMITTER HEISLER, Barbara E. 1992, “The future of immigrant incorporation: Which models? Which concepts?”, *International Migration Review*, 26(2), 623-45

¹²⁵ BROCHMAN, G. 1999 *op.cit.* Págs.12-15

permisos de trabajo y residencia, el uso de tarjetas de identificación, sanciones a los empleadores, inspecciones de los lugares de trabajo o de viviendas públicas o privadas, inspecciones de las clases de lengua, en escuelas, hospitales, etc. dondequiera que los inmigrantes encuentren “administradores” de bienestar social. Éste tipo de control es susceptible de ser influido y modificado por actores no-gubernamentales, asociaciones de empresarios, sindicatos y otros grupos de presión.

El control de la inmigración es mayoritariamente una mezcla de mecanismos de control interno y externo, y esta mezcla puede variar sustancialmente de un país a otro. Algunos estados como el caso de EE.UU., Canadá y Australia, a pesar de ser países con tradición inmigrante, han potenciado el control externo, y han hecho escaso uso del interno. En Europa, éste ha sido también el caso del sistema de control de la inmigración del Reino Unido. Los inmigrantes intercontinentales que viajan por barco o avión son más fácilmente detectables. Muchos otros países europeos prefieren el control externo, no solo por su eficiencia sino porque de este modo eliminan del debate público cuestiones como las de las tarjetas o documentos identificativos junto con otras medidas que son susceptibles de ser percibidas, cuando no lo son ya, como violaciones a las integridad personal de los individuos y como amenazas a las libertades de un estado democrático.

El control (externo e interno) puede ser utilizado para regular la recepción de la inmigración, y un país puede decidir un número máximo de entradas. Los Estados Unidos deciden un número de inmigrantes a admitir por año, mientras que Suiza ha establecido un propósito de balance global entre el tamaño de la población suiza y la extranjera. Canadá y Australia predeterminan el nivel óptimo de inmigración que las autoridades deberían apuntar durante un año. Algunos observadores señalan que la no-regulación puede tener éstos mismos resultados, otros consideran que la regulación no se puede dar eficientemente, aunque bien es cierto que su impacto es considerable.

Es una cuestión empírica si el control interno y externo es más eficiente en general o bajo ciertas circunstancias, lo que requiere un estudio de caso específico. Otra cuestión empírica interesante es cómo los países de inmigración europeos perciben su propia “capacidad de absorción”, el estudio de los factores que tienen un impacto en sus intereses y habilidad para admitir ciudadanos extranjeros.

Otra cuestión relevante, es cómo y con qué consecuencias el control interno y externo está unido y combinado el uno con el otro en la práctica. Cuántos algunos Estados en

los últimos años han fomentado el control. En los casos en los que se establecen medidas preventivas, como el ya mencionado establecimiento supervisado por la ONU de zonas seguras o acuerdos de ayuda bilateral con países de emigración o de tránsito para prevenir los flujos migrantes desde que emergen hasta que alcanzan la Europa Occidental.

CUADRO 2. MARCO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE CONTROL

	DIRECTO/EXPLÍCITO	INDIRECTO/IMPLÍCITO
EXTERNO	Restricciones en la entrada/control de fronteras Estructuras de visados Responsabilidades por el transporte de inmigrantes indocumentados. Bases de datos informatizadas de <i>unwanted people</i> Legislación contra el tráfico ilegal Medidas preventivas en el extranjero: refugios seguros, campañas de información, acuerdos de readmisión	Trato errático en las restricciones en la entrada/elementos de arbitrariedad Definiciones indistintas de las “necesidades de la nación” Medidas preventivas en el extranjero: ayuda al desarrollo, inversión extranjera directa, reducción de barreras al comercio
INTERNO	Medidas disuasorias durante los periodos de solicitud y de examen Vigilancia interna; Acceso regulado a los documentos de identidad, acceso regulado a vivienda, beneficios sociales, salud, educación Residencia temporal, naturalización, <i>denizenship</i> Regularizaciones o amnistías Sanciones a los empresarios Incentivas al retorno Repatriación y deportación	El no cumplimiento de las deportaciones/tolerar el estatus de ilegalidad- discreción administrativa al decidir la concesión de los permisos de residencia y trabajo; la formación de comunidades étnicas y el reconocimiento cultural; la construcción de políticas y opiniones que facilitan la integración inicial y el establecimiento duradero, o a la inversa, la segregación social y la discriminación

FUENTE: BROCHMAN, G. 1999, “The mechanisms of control”, en BROCHMAN, G. y HAMMAR, T. (Ed.) *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Berg, Oxford. Pág. 14

El conjunto del control interno y externo puede ser visto como un continuo dividido en dos dimensiones, una directa/ explícita y otra indirecta/ implícita. La primera se refiere a la política pública, y la segunda a los mecanismos de control encubiertos y las malas prácticas más o menos sistematizadas de la política pública. La dimensión explícita es por definición pública, mientras que la implícita se encuentra oculta u ocasionalmente se manifiesta explícita o públicamente.

La relación entre ambas cajas es complicada, la separación entre ambas no es tajante, y existen zonas grises, además de relaciones entre ambas esferas. Generalmente, se promulgan distintas leyes para regular cada área de la política. Son distintas las agencias

administrativas responsables de la implementación de la política, y diferentes las profesiones implicadas.

La política de integración, como parte de la política de control interna, tiene tanto funciones explícitas como implícitas, lo que también puede aplicarse a las políticas de bienestar social de un país, relativas tanto a ciudadanos como a inmigrantes. El Estado del Bienestar trae una doble dimensión al contexto migratorio: por un lado, llega a ser pertinente el control de los limitados recursos de las sociedades del bienestar, y al mismo tiempo hace que estos aspectos resulten más atractivos al entrar desde “el otro lado”.

En términos generales, desde el punto de vista de los Estados nórdicos se da un juego entre las políticas de inmigración de un Estado y su régimen de bienestar, lo que se ha llamado la paradoja inmigración/ bienestar¹²⁶. Por un lado, la redistribución social interna y altos niveles de igualdad o de protección social básica requiere mayor cierre y control externo. La admisión de inmigrantes que entonces estarán sujetos a un trato desigual y discriminatorio puede generar una permanente marginalización, que debilita la capacidad del Estado y sindicatos para mantener niveles adecuados de salarios, condiciones de trabajo y beneficios sociales. Los niveles de igualdad son una estrategia muy costosa que le da un extra de intensidad a las restricciones de flujos migratorios en tiempos de recesión económica. Por otro lado, esos estándares pueden ser también factores de atracción para futura inmigración que requerirá una mayor relajación del control. La completa integración de los inmigrantes es posible en la medida en que se les permita llevar con ellos a los miembros más cercanos de su familia y viajar entre los países de origen y de residencia. Además, los sistemas de control altamente restrictivos pueden debilitar los perfiles liberales de los Estados de bienestar democráticos e incrementar la estigmatización social de ciertos grupos étnicos.¹²⁷

IV.1.4. Parámetros de influencia en los *outcomes* de las políticas

Las políticas de control y de regulación de un Estado reflejan tensiones y dilemas relativos en ocasiones a intereses contradictorios y otras consideraciones en torno a la inmigración. Los actores internacionales y nacionales, procesos y hechos proporcionan

¹²⁶ *Ibidem* Pág. 15

¹²⁷ En cuanto al debate sobre políticas de inmigración y Estado del Bienestar véase BOMMES, M. y GEDDES, A. (Eds.) 2000, *Immigration and welfare: challenging the borders of the welfare state*. Routledge, Londres.

un bagaje de premisas y se convierten en una fuerza central para la política resultante en cada país. La red de los factores que afectan al resultado de la política aparecerá de modo individualizado en cada país en un momento espacial y temporal específico.

En primer lugar, el control que un Estado soberano ejerce sobre la entrada de los inmigrantes, y su consecuente acceso a residencia, empleo y beneficios sociales, estará siempre influido por precedentes históricos y patrones tradicionales de comportamiento- la historia de la inmigración (magnitud y alcance de su experiencia), y por la “cultura de control” que exista. La “cultura de control” está compuesta por elementos normativos, tradiciones en términos de valores, apertura cultural, legitimidad tanto para el uso de condiciones económicas como para las premisas del proceso político en relación al control de la inmigración.

En segundo lugar, los sindicatos pueden influir en el control de la inmigración en su dimensión interna y externa tanto directa como indirectamente. Los sindicatos pueden intentar influir en los decisores directamente para hacer más estricto el control en la entrada con el fin de evitar una abundante oferta en el mercado de trabajo pueden indirectamente controlar el acceso al mercado de trabajo a través de factores estructurales interviniendo en la organización y desvío de fuerza laboral a los sectores económicos, o bien influyendo en la determinación de la política laboral dependiendo del carácter corporativo del Estado.

En tercer lugar, los grupos parlamentarios son de gran importancia. La posición de los grupos en relación con el control de la inmigración tanto ideológicamente como la práctica tiene un importante papel al influir en la legislación y en la práctica administrativa, y un claro impacto en el clima social. La política que actualmente se está implementando representará un parámetro de referencia y facilitará el contexto sobre el que los decisores trabajen a través de mecanismos de respuesta social. Así los partidos políticos mantienen una doble posición, representan a la sociedad y al mismo tiempo ejercen una clara influencia sobre las actitudes manifestadas por la misma.

En cuarto lugar, las organizaciones no-gubernamentales, asociaciones y movimientos sociales pueden también ejercer cierta influencia sobre el proceso de la política, dependiendo de su proyección social y de la de sus agencias lidiando con cuestiones relativas al fenómeno migratorio. Ésa organizaciones pueden incluir tanto una posición pro-inmigración como anti-inmigración. La sociedad civil constituye por sí misma un

cuerpo de múltiples asociaciones como una esfera de discurso público, está moldeada en ocasiones por los medios de comunicación.¹²⁸

IV.1.5. La influencia del contexto internacional

Además de estas fuerzas nacionales, el contexto internacional, las políticas de otros Estados y el carácter mismo de los flujos internacionales incrementándose constituye un marco de referencia en el proceso de la política nacional. La migración siempre ha tenido importantes implicaciones para las relaciones internacionales. “En una situación en la que, según la definición pública, la inmigración (no cualificada) no es (con pocas excepciones) querida en los países europeos, y la presión externa es considerable, todos y cada uno de los Estados mirarán hacia las políticas de control de otros países para asegurarse que las suyas propias están entre las más restrictivas”¹²⁹. Este comportamiento político está basado en la asunción teórica de que el ‘efecto llamada’ servirá a los flujos como canales más accesibles al país.

En la UE y el mercado común, el desmantelamiento del control interno de fronteras provoca en cada Estado miembro un claro interés en la política de inmigración del resto. Cada miembro es vulnerable a las políticas del resto de *partenaires*. A la vista de la importancia de la armonización de políticas de control de fronteras, cabría suponer un apoyo a que esta cuestión pasara al nivel decisonal supra-nacional. Sin embargo, el hecho de que el control en sentido amplio forme parte del núcleo duro de la soberanía estatal supone una resistencia importante a la cesión que complica el proceso de toma de decisiones.

La importancia histórica del control externo de las fronteras nacionales como instrumento de seguridad nacional contra el terrorismo, crimen internacional, tráfico de drogas, y la inmigración no deseada, entre otras cuestiones, ha quedado probada. Ahora bien, la dinámica de cesión “competencial” a las instancias comunitarias ha conllevado la puesta en escena de medidas compensatorias, sustitutivas de ese (perdido) control nacional externo y reafirmantes de las cuotas de soberanía cedidas, como fomentar el control de las fronteras comunitarias externas y los mecanismos de control (nacional) internos.

IV.1.6. Instrumentos y mecanismos de control

¹²⁸ BROCHMAN, G. 1999 *op.cit.* Págs. 16

¹²⁹ *Ibidem* Págs. 17-18

Para analizar el conjunto del control, se deben estudiar los mecanismos como aspectos dinámicos, parámetros que juegan juntos para decidir la política resultante, lo que implica centrarse en un número delimitado de fenómenos significativos para la comprensión de las dinámicas de control interno y externo. Desde esta perspectiva se analizarán las “políticas intencionales”, las consecuencias inesperadas, la relación entre la perspectiva individual y la de flujos, la xenofobia como mecanismo, el papel de los actores políticos, las amnistías- también llamadas regularizaciones-, el mercado de trabajo y lo que se ha llamado el *contra-control* o la elusión del control¹³⁰.

La política intencional tiene como preocupación prioritaria alcanzar el control selectivo con la mínima inmigración no-OCDE. Los –en ocasiones- objetivos establecidos por obligaciones normativas o principios humanitarios son importantes en los Estados de bienestar democráticos, pero es claramente una preocupación secundaria en la práctica actual de sus gobiernos. Para alcanzar ese prioritario objetivo- control de la inmigración- las autoridades establecen un sistema de policía instrumental.

En segundo lugar, las autoridades se enfrentan a mecanismos que provocan consecuencias inesperadas. Cualquier sistema de control opera en un contexto de alta incertidumbre e interdependencia de estrategias impulsadas por diferentes agentes: puede haber consecuencias imprevistas-, y puede haber consecuencias previstas con costes imprevistos que en el proceso aparecen como dilemas. Estas consecuencias pasan a constituirse en parte del contexto de la toma de decisiones.

Otro de los mecanismos importantes en el actual proceso de la política en Europa es la relación entre el *individual approach* (aproximación individual) y el *flow approach* (aproximación de flujos) ante el control de la inmigración. La mayoría de los países de Europa Occidental han tenido básicamente una aproximación individual a los inmigrantes: los solicitantes de asilo han sido tratados como casos individuales, y como futuros solicitantes de la reunificación familiar. Dado que el número de casos se incrementó sorprendentemente desde mediados de los ochenta, los costes del proceso y el tiempo que llevó han hecho que las autoridades busquen instrumentos colectivos para racionalizar los procedimientos y reducir el número de los que son capaces de llegar a las fronteras en un primer momento. Así las cuotas, la definición de “terceros países seguros”, los esquemas de visado, etc. son medidas dirigidas a reducir la inmigración desde una aproximación colectiva o de flujos.

¹³⁰ *Ibidem* Págs. 20-22

El fenómeno de la xenofobia, en cuarto lugar, es un mecanismo contradictorio. La xenofobia puede ser un resultado de la inmigración- o de la percepción de que la inmigración es una amenaza a la identidad cultural o la cultura tradicional, al orden general o como competencia con los nacionales en el mercado laboral. Por otro lado, los sentimientos anti-inmigración pueden ser también resultado de imágenes producidas por una política de control rígida. Inmigrante ha llegado a ser en muchos países el sinónimo de no-queridos (*unwanted*), hecho que repercute en las actitudes que se tienen hacia inmigrantes que de hecho ya están legítimamente integrados. La opinión pública llega a estas confusa respecto a 'quién es quién'; incluso en los casos en los que las preocupaciones o miedos sociales se deban a otra cuestión, la inmigración se convierte de facto en objeto público de disenso, lo que empuja a los políticos en una trampa potencial.

El actor político es el quinto mecanismo a analizar, éste mecanismo está relacionado con el fenómeno de la xenofobia y se desarrolla en el intrincado juego entre políticos y votantes, siendo responsables de las expectativas vertidas en su ámbito de actuación, los políticos pueden servir como refuerzo a las tendencias hostiles, así como inducir a nuevas llamadas al control; es también simbólicamente importante para los gobiernos aparentar tener control sobre sus fronteras. La necesidad de símbolos significativos y de ganar las elecciones puede funcionar ciertamente en ambas direcciones. En momentos de recesión, la construcción de la política de inmigración como un freno parece funcionar como elemento legitimador. Sin embargo, el uso utilitarista de estos instrumentos es a su vez muestra de cómo el actor político puede adaptar normas y cambiar políticas.

Las regularizaciones o amnistías pueden servir también como un mecanismo contradictorio en nuestro contexto. Uno de los principales objetivos en actualmente en Europa es organizar selectivamente los flujos y sus consecuencias, los inmigrantes indocumentados representan el peor de los escenarios en términos de administración y planificación. Las regularizaciones son un símbolo defensivo de control externo fallido y al mismo tiempo representan un mecanismo de control interno activo. De ser inmigrantes irregulares pasan a ser objetos de políticas de incorporación en varios ámbitos sociales impulsadas por las mismas autoridades. Por otro lado, las regularizaciones pueden también influir en el comportamiento de nuevos flujos al suponer expectativas de legalización para los potenciales inmigrantes irregulares. Más

allá, aunque la regularización tiene un sujeto individual habilita legalmente la reagrupación familiar.

El mercado de trabajo es otro instrumento de control con importantes repercusiones en la cuestión del control. En la mayoría de las ocasiones, la eficacia del Estado al controlar la inmigración es una cuestión de la habilidad del mismo al supervisar el mercado de trabajo, en definitiva la habilidad en controlar la contratación y las condiciones de empleo de los trabajadores extranjeros. La inmigración indocumentada y la economía sumergida nutrida por la misma suponen los ejemplos más obvios de la irregularidad del mercado laboral y por ende del control. La capacidad de control de flujos depende de modo importante de cómo el mercado de trabajo esté estructurado y organizado.

Uno de los mecanismos que provoca mayores consecuencias no-buscadas es el llamado contra-control o elusión del control. Las estrategias de control establecidas por las autoridades del país receptor conllevan el aumento de estrategias para evitarlo por parte de actuales o potenciales inmigrantes. Inmigrantes se constituyen de este modo en actores eminentemente activos que reaccionan a las políticas restrictivas utilizando cualquier canal disponible cuando el querer o la necesidad de emigrar es lo suficientemente fuerte. De ahí que en la actualidad existan todo un abanico de posibilidades para sortear el control de la “Fortaleza Europa”, tráfico de inmigrantes, destrucción de documentación personal con el fin de imposibilitar la identificación, sobrepasar la duración del permiso de turista u otros tipos de visados, etc. En esta dimensión, el mecanismo más utilizado es el uso de la red étnica del sujeto migrante, resultado de la repetición de patrones migratorios y de establecimiento formando los enclaves étnicos. Esta red étnica del inmigrante para conseguir la elusión del control puede ir desde el consejo amistoso hasta el uso de mecanismos ilegales. En este mecanismo se debe diferenciar entre la elusión individual del control a través del uso de las redes, y la elusión más organizada cuando viene de un contra-mecanismo.

Los límites al control se manifiestan en el momento en que las políticas restrictivas puedan entrar en conflicto con los intereses económicos nacionales en el estado receptor, en términos de reducir competitividad y ocultar tasas de crecimiento, desigualdad en el mercado de trabajo, obstáculos a los negocios, etc. Del mismo modo, cuando el control colisiona con los intereses individuales de los ciudadanos “en el

mantenimiento de estilos de vida a menudo posibles por los servicios provistos por los inmigrantes o producidos a bajo costo”¹³¹.

Dentro de este conjunto entre las políticas formuladas y las consecuencias, existen hipótesis y asunciones implícitas sobre las tendencias nacionales e internacionales. En los últimos años se asiste a una clara unión entre el aumento en efectividad de los controles externos y el refuerzo y diversificación de los sistemas de control interno.

Dada la fuerte presión en periodos restrictivos, y utilizando la perspectiva individual en el control en la entrada, se tiende en la actualidad a externalizar la regulación. Ésta se refiere a medidas preventivas, como la ayuda, las transferencias económicas y los sistemas de alerta preventivos, al control de larga distancia a través de las lista de petición de visado, a la ayuda económica y humanitaria en las proximidades de zonas de conflicto, al establecimiento de “zonas seguras” en momentos de crisis de refugiados, a la determinación de responsabilidades y al fomento de la reducción de los niveles de emigración en los países emisores. La mayor presión suele venir unida a un cambio en la aproximación al control de las migraciones, desde una perspectiva individual a una de flujos o colectiva a expensas a largo plazo del proceso individual de los migrantes.

Un punto de análisis de carácter muy diferenciado entre los países aun pertenecientes al mismo sistema migratorio es la relación entre el control efectivo y la estructura del mercado laboral. El papel e influencia de los sindicatos será determinante en este caso, junto a la valoración de las tendencias de desregulación del mercado cuyo grado determinará la eficacia del control y los retos en la formulación de la política.

Otra de las hipótesis estructurales a verificar en materia de control es la relación entre el rendimiento económico y la tolerancia por la inmigración. Un factor atracción conocido públicamente en términos de demanda laboral tiende a ir unido a un actitud más positiva de los nacionales de los inmigrantes.

Finalmente, una hipótesis formulada indirectamente en algunas investigaciones¹³² muestra que, en el establecimiento institucional de las democracias de bienestar actuales, la tolerancia y habilidad o deseo de incorporar a los inmigrantes en la sociedad depende de un restrictivo y buen funcionamiento del control en la entrada.

V. ELEMENTOS DE UN POLÍTICA DE INMIGRACIÓN INTEGRAL Y COMPLETA

¹³¹ CORNELIUS, W.A., MARTIN, P.L. y HOLLIFIELD, J.F. (Eds.) 1995 *op.cit.* Pág. 36

¹³² HEISLER, M.O., y HEISLER, B. 1990, “Citizenship- old, new and changing”, en FIJALKOWSKI, H. *et al.* (Eds.): *Dominant National Cultures and Ethnic Identities*, Free University, Berlín.

“How should liberal democrats think about the issues of immigration from a normative perspective? Every normative political theory or moral analysis has to satisfy two requirements: criticality and feasibility. On the one hand, moral language loses all its meaning if it does not provide some perspective from which to criticize prevailing practice. On the other hand, moral inquiry loses its point if it cannot guide practice. As the old dictum has it- ought implies can”¹³³.

Las cuestiones relativas a la inmigración, y a la política de regulación de flujos en particular, generan de forma sistemática reflexiones vinculadas a la moral y la ética de la inmigración¹³⁴, y por ende a la relación en esta temática entre el filósofo y el decisor. Existen a este respecto dos perspectivas, en primer lugar, la del filósofo moral. Éste prioritariamente centrado en los principios e ideas acepta la existencia posible de algunas necesidades pero no la obligación de satisfacerlas. Desde esta perspectiva en el actual contexto, nos preguntaríamos qué estamos obligados a hacer y a qué no respecto a la inmigración, dado un compromiso fundamental a los principios de las democracias liberales. En segundo lugar, la otra perspectiva moral es la del decisor. Aceptan las necesidades críticamente aunque se ven profundamente constreñidos por el criterio de la viabilidad. Esta aproximación se vuelve hacia la “petición moral”, pero buscan una guía para actuar respecto a su responsabilidad en el sistema internacional.

Si bien es cierto que en las principales materias los gobiernos desarrollan políticas integrales, esto queda lejos de la realidad en materia de inmigración. La inmigración es un ámbito de acción pública innovador. Si formular una política integral significa perseguir un plan de acción determinado respecto a un conjunto de materias públicas interrelacionadas, solo unos pocos países industrializados pueden considerar tener una política de inmigración. A excepción de los países tradicionalmente receptores de inmigración como Australia, Canadá y los Estados Unidos,¹³⁵ la mayoría de los países carecen de una estrategia a largo plazo para administrar la cuestión migratoria. Por el

¹³³ CARENS, J. 1997, “The philosopher and the policymaker: two perspectives on the ethics of immigration with special attention to the problem of restricting asylum”, en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (Eds.) *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford. Pág. 3

¹³⁴ *Ibidem* Pág. 3

¹³⁵ FREEMAN, G. 1995 *op.cit.*

contrario, se tiende a reaccionar a través de “medidas *ad hoc* de proyección limitada que podrían ser más bien descritas como operaciones de control temporal del daño”¹³⁶.

Este tipo de medidas se caracterizan por su naturaleza inmediata, de influencia a corto plazo, y por una aproximación limitada y fragmentada a la cuestión migratoria. Actualmente el impacto de fenómenos macro, como la inestabilidad política en muchos sistemas políticos, la marginalización económica de muchas regiones en el proceso global de división del trabajo en el sistema internacional económico, el crecimiento de la población, el resultante aumento de las diferencias de las condiciones de vida y trabajo han hecho de la migración internacional uno de los mayores retos del Estado. Reto que por otro lado no solo representa una tragedia humana de desconocidas dimensiones sino que también tiene un efecto desestabilizador sobre las situaciones económicas, políticas y sociales en muchos países.

La rapidez con la que el fenómeno migratorio cambia en naturaleza y tamaño está obligando de modo genérico a una reconsideración de las políticas de gestión de flujos en los países receptores independientemente de su mayor o menor tradición migratoria. La necesidad de una respuesta política integral a la inmigración se convierte en prioritaria. Centrándonos en situaciones generadas por la presión migratoria basada en el mercado de trabajo en los países industrializados¹³⁷, Jörg Monar ha definido los elementos a desarrollar de una respuesta política integral al reto de la inmigración: 1._ los componentes de una política de inmigración integral, 2._ los principales actores y alternativas, 3._ las instituciones vinculadas a la formulación de la política, y 4._ instrumentos y mecanismos de la misma, y que en las siguientes páginas se exponen¹³⁸.

CUADRO 3. ELEMENTOS DEFINITORIOS DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE INMIGRACIÓN

COMPONENTES	Política de prevención Política de admisión Política de control Política de integración
ALTERNATIVAS POLÍTICAS Y FACTORES EN LA FORMULACIÓN	Factor histórico: tradiciones políticas y culturales Factor moral: el papel de los patrones morales y los valores fundamentales

¹³⁶ MONAR, J. 1997, “Comprehensive migration policy: the main elements and options”, en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (Eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford. Pág. 53

¹³⁷ Véase HOLLIFIELD, J. 1992, *Immigrants, markets and states. The political economy of Postwar Europe*. Harvard University Press, Londres.

¹³⁸ MONAR, J. 1997 *op.cit.* Págs.54-74

	Factor económico: mercado de trabajo, desarrollo demográfico y aspectos financieros Factor social: aceptación y capacidad de integración
INSTITUCIONES VINCULADAS A LA FORMULACIÓN	Poder legislativo Organismos gubernamentales Autoridades regionales y locales
INSTRUMENTOS Y MECANISMOS	Prevención Admisión: _ Criterios de admisión _ Duración de la estancia _ Cuotas Control Integración

FUENTE: Elaboración propia a partir de MONAR, J. 1997, "Comprehensive migration policy: the main elements and options", en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (Eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford. Pág. 54-74

V.1. Principales componentes de la política de inmigración integral

Los elementos que distinguen la llamada *política de inmigración integral* y las tradicionales políticas de inmigración, refugio y asilo son básicamente dos aspectos: en primer lugar, la política de carácter integral debería dirigirse dentro de un único marco político regulador de todos los aspectos relativos a la inmigración en un mismo país. Hoy por hoy, la distinción en muchos países entre "política de inmigración", "política de refugiados" y "política de asilo" es plenamente actual y válida. Las opciones políticas para cada una de estas áreas son frecuentemente desarrolladas por diferentes cuerpos y escalones administrativos que lo hacen a menudo bajo prioridades y directrices distintas. Como resultado, los vínculos obvios entre la inmigración económica y la admisión de las distintas categorías de refugiados no se tienen en cuenta, estableciéndose categorizaciones rígidas y medidas individualizadas por categorías con efectos colaterales en otras áreas de la inmigración.

En segundo lugar, la integralidad de la política incluye la necesidad no solo de controlar y limitar los efectos de la presión de la migración internacional en el país receptor sino también combatir sus causas en los países de origen. La tradicional política de inmigración se ha centrado casi exclusivamente en medidas de proyección interna como respuesta a los flujos humanos que aparecían en sus fronteras. Cada vez es mayor el consenso internacional en torno a la necesidad de medidas preventivas en esta materia y la cooperación con los países de origen.

Como cualquier otra política eficiente, la política de inmigración necesita definir sus objetivos a largo plazo basándose en aserciones integrales de los principales factores y

alternativas políticas. Una vez más, ésta no es una cuestión que se de de modo automático. De hecho, países como Francia, Alemania, Italia e incluso España, a pesar de su corta historia política en inmigración, han tomado a menudo decisiones sobre temas de política de inmigración en base a reacciones públicas, sin consideración a la perspectiva a largo plazo. Esto ha llevado en ocasiones a contradicciones en el *policymaking*, ineficiencia e irritaciones políticas. De hecho, la escasez o ausencia de una clara estrategia a largo plazo supone pensar que esos países no tienen de hecho una política de inmigración.

La política de inmigración debe establecer unas directrices generales en torno a cuatro componentes que pueden ser considerados como sub-políticas: la política de prevención, la política de admisión, la política de control y la política de integración.

La principal tarea de la política de prevención es influir en los flujos migratorios fuera del territorio del país receptor. Esto implica cooperación en materia de inmigración con los principales países de origen (incluyendo la firma de acuerdos de readmisión), cooperación con gobiernos internacionales y con organizaciones no-gubernamentales, medidas de política exterior a favor de la estabilidad internacional, y la resolución de conflicto y medidas económicas en las áreas de desarrollo y política de comercio exterior.

La política de admisión define las categorías de inmigrantes, los principios que gobiernan su admisión, objetivos respecto al número de inmigrantes a ser admitido y el criterio para su selección. Los casos de Canadá y Australia son perfectos ejemplos de la importancia de planear el número de admisiones en una política integral de inmigración. Esta planificación puede ser tanto rígida como flexible, mientras que los Estados Unidos formulan una política de admisiones con rigidez, legalmente fijadas por cuotas, Australia y Canadá revisan el número y composición de las admisiones sobre una base anual.

La relación entre la política de admisión y la política de control es fundamental, sin medidas efectivas de control, la política de admisión por sí misma tendría poca capacidad como filtro. Aunque habrá un fuerte elemento restrictivo en la política de control, la tarea prioritaria de la misma no es la restricción sino la administración de los flujos migratorios en concordancia con las directrices establecidas por la política de

admisión¹³⁹. Esto implica las medidas para asegurar el adecuado control de fronteras, la lucha contra la inmigración ilegal, y la promoción de la eficiencia y la rápida implementación de las normas y procedimientos en el marco de la política de admisión.

La política de integración, como cuarto y último componente de la política integral, tiene como principal tarea la creación positiva de las condiciones económicas, sociales y culturales para la integración de los inmigrantes legalmente admitido. Ésta incluye medidas económicas como facilitar el acceso al mercado de trabajo, y tareas de proyección socio-política como la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Alternativas políticas y factores en la formulación de una política de inmigración integral.

La formulación de las sub-políticas antes descritas y su desarrollo dependerán de ciertas opciones básicas políticas. Desde un punto de vista sistemático y resumido, Monar señala cuatro opciones: (a) una política de promoción activa de la inmigración, (b) una política liberal, (c) una política restrictiva y (d) una política mayor o menor completa exclusión. Cuál de estas tres posibilidades políticas elija un país dependerá de los siguientes factores determinantes de la formulación.

1._ Factor histórico: tradiciones políticas y culturales

Países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda o los Estados Unidos tienen una tradición histórica de inmigración. Éstos han crecido en definitiva con y por la inmigración, hecho que la llegado a formar parte de su identidad nacional, adquiriendo así experiencia al lidiar con cuestiones migratorias.

Por el contrario, las naciones europeas y Japón no han sido nunca países de inmigración, de hecho, algunos de ellos (Irlanda, Italia y Japón por ejemplo) han sufrido procesos contrarios. Para estos países, la inmigración masiva es un reto relativamente nuevo que cuestiona en un punto considerable sus respectivas auto-identidades como entidades mono-culturales con características nacionales y étnicas desarrolladas en base a la diferenciación respecto a esos otros países. Este grupo de países tienen poca experiencia en materia de admisiones e integración de inmigrantes.

Los factores culturales y políticos influyen fuertemente sobre la aproximación general a la cuestión migratoria. Los ‘países tradicionales’ receptores de inmigración han

¹³⁹ La definición que Brochmann hace de los controles externos es más genérica que la que ofrece Monar.

reformulado sus políticas considerablemente a lo largo del tiempo. La mayoría de ellos en la actualidad persiguen una política inmigratoria más restrictiva y medidas selectivas. La experiencia migratoria les permiten desarrollar estrategias a largo plazo y establecer reglas restrictivas liberales de acuerdo a sus percepciones de beneficios proporcionados por ciertos grupos de inmigrantes. Esta tendencia se refleja en la sofisticación de los criterios de admisión e instrumentos utilizados, como el sistema de puntos canadiense y el sistema de clase preferente de Estados Unidos.

Por otro lado, los ‘nuevos receptores’ aún perciben la inmigración como un fenómeno excepcional no compatible con sus identidades políticas y culturales. Incluso esos países, que debido al amplio número de migrantes legales e indocumentados que han entrado en su territorio (Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido), son *de facto* países de inmigración todavía insisten oficialmente en que no lo son- lo que desde un punto disuasorio tiene sentido- y son renuentes a definir una política oficial de inmigración con perspectiva *incorporadora* de la población extranjera residente en la sociedad nacional a largo plazo. De este modo, es mucho más difícil llegar a una posición consistente y perdurable en cuestiones centrales y adoptar medidas efectivas para gobernar la prevención, la admisión, el control y la integración. Como resultado, los posibles beneficios de la inmigración no cuentan en el proceso toma de decisiones, perteneciendo éstos a discursos políticos puntuales de algunos partidos y grupos de presión.

2._ Factor moral: el papel de los estándares morales y los valores fundamentales

La cuestión más básica a este respecto es si el ‘interés nacional’ debería prevalecer sobre los intereses de los inmigrantes o si los valores fundamentales pueden justificar elecciones no en la línea con este interés. Además algunas cuestiones de importancia son si es moralmente aceptable tratar a los inmigrantes de modo diferente en base a criterios como la cualificación, nacionalidad y parentesco como políticas de admisión selectiva. En este punto, la cultura política del país, los ideales de la sociedad y la expectación de encontrar (o no) apoyos electorales que sustenten ciertas posiciones morales suponen factores a tener en cuenta.

3._ Factores económicos: el mercado de trabajo, el desarrollo demográfico y los aspectos financieros

Los factores económicos son más tangibles que los históricos o morales, e incluyen tres criterios en el proceso de toma de decisiones. Según el liberalismo clásico, se puede argumentar que el mercado de trabajo por si mismo determinara el número y la tipología de los inmigrantes de acuerdo a las posibilidades del empleo. Sin embargo, es un hecho que los inmigrantes económicos se mueven en ocasiones hacia países con alto nivel de desempleo¹⁴⁰. Los niveles de salario más bajos de los trabajadores inmigrantes en comparación con los recibidos por los nativos provocan un impacto negativo tanto en los salarios como en el empleo de los nativos¹⁴¹.

Si los efectos sobre el mercado de trabajo son positivos o negativos dependerá de la estructura y flexibilidad del mercado de trabajo, son variados los factores que determinan que la entrada al país se produzca a través de las categorías laborales previstas o bien a través de otras vías como la solicitud de asilo.

En otras ocasiones, la admisión por parte de algunos estados de un amplio número de trabajadores extranjeros temporales puede darse en periodos de crecimiento económico y de necesidad de mano de obra en determinados sectores. En estas situaciones, la política de inmigración adquiere más que nunca un carácter laboral, y los instrumentos como los acuerdos migratorios bilaterales y la política de cuotas adquieren carácter fundamental.

El mercado de trabajo puede hacer deseable atraer a un país inmigrantes con cierta especialización para compensar alguna escasez específica laboral en el mercado nacional, utilizando técnicas como una política de admisiones altamente selectiva, y combinando incentivos y restricciones respecto a varias categorías de inmigrantes. Sin embargo, el objetivo de importar solo mano de obra altamente cualificada presenta consecuencias inciertas y no asegura la consecución de los objetivos predeterminados. Por un lado, los inmigrantes de alta cualificación no siempre incluyen en sus proyectos de vida la inmigración, y por otro lado, el acercamiento selectivo puede provocar más problemas políticos que beneficios por su intrínseco trato discriminatorio de los inmigrantes.

Todos los países industrializados deben afrontar antes o después el ‘reto demográfico’, la prospectiva de la disminución y envejecimiento de la población nativa constituye un

¹⁴⁰ Véase KING, R. (Eds.) 1993, *The new geography of Europeans migrations*. Belhaven Press, Londres, y KING, R. y BLACK, R. (Eds.) 1997, *Southern Europe and the new immigrations*. Sussex Academic Press, Brighton.

¹⁴¹ BAILEY, T. 1986, *Immigrants and native workers: contrast and competition*. Westview, Boulder.

amenaza para el presupuesto público y para los sistemas de seguridad social. Una política de inmigración liberal podría contrarrestar parcialmente las bajas tasas de natalidad en la población nativa y producir una estabilidad presupuestaria y en los sistemas de protección social. Sin embargo, este supuesto significaría la entrada de un gran número de inmigrantes y el mantenimiento de un número constante y alto de entradas, lo que sin duda provocaría serios problemas de aceptación y tensiones identitarias nacionales, étnicas y culturales. El reto demográfico ha demostrado acabar guiando a muchos países a asumir determinadas posturas liberales en materia de inmigración, y aunque no se asuma la cobertura total de las bajas tasas de natalidad por los inmigrantes, el factor demográfico los sitúa en una situación privilegiada como un poderoso instrumento. En este caso, los países tradicionales receptores de inmigración han demostrado ser menos reticentes a utilizar este instrumento compensador.

La inmigración conlleva implicaciones financieras adicionales como la provisión por parte de las autoridades públicas de servicios suplementarios o la inversión en infraestructuras públicas (escuelas, acomodación temporal, etc.). No obstante, la contribución que al erario público por parte del inmigrante aunque seguro a largo plazo es de difícil cuantificación al depender de factores económicos y políticos específicos de cada contexto nacional. De modo genérico parece evidente que los países con altas tasas de desempleo estructural corren un mayor riesgo al adoptar políticas de inmigración liberales, siendo común encontrar en los mismos políticas en materia de extranjería fuertemente reguladas y restrictivas.

De cualquier modo, la inclusión de una política preventiva global suponen la asunción de costes adicionales, el intento de la mejora de las condiciones de vida y trabajo de las poblaciones de los principales países emisores requiere un (comienzo) de estrategia a largo plazo y una financiación pública considerable y sostenible. Aunque los fondos provengan de canales suplementarios a los destinados en el presupuesto de ayuda al desarrollo, las medidas incluso informativas sobre la situación real en los países de origen requerirán un enfoque más amplio que el dado clásicamente. Esta financiación puede ser directa o bien indirecta tanto a organizaciones que trabajen en el campo de la migración internacional como a agencias administrativas nacionales.

4._ Factor social: capacidad de aceptación e integración

Uno de los factores más relevantes en la formulación de las políticas son los problemas en el proceso de “acoplamiento” entre los grupos. Los factores que deben ser tenidos en cuenta en ese proceso son las tensiones en la sociedad receptora, la distribución territorial de los inmigrantes y la capacidad de integración de los mismos.

En primer lugar, las tensiones en la sociedad receptora, resultantes de importantes cambios económicos y sociales, tienden a reducir la aceptación de los extranjeros. La pérdida de valores tradicionales y de identidades de grupo generan sentimientos de inseguridad, y reacciones ante esos sentimientos fácilmente dirigidas contra los inmigrantes, que tienen un bagaje cultural diferente por el que son percibidos como una amenaza. Los periodos de ajuste económico generan además una percepción de los inmigrantes como competidores tanto en el mercado de trabajo como en el mercado de alojamiento. Se consideran sujetos susceptibles de hacerse con los empleos de los nativos y con los alojamientos más baratos.

En segundo lugar, el número total de inmigrantes que entran en el territorio nacional tiene un fuerte impacto en la opinión pública. El argumento de que “el bote está lleno”¹⁴² ha sido utilizado ampliamente en los discursos políticos. Aunque se discute sobre la aceptación social en base a que ésta depende en mayor medida del número total (sea el percibido o el real) de inmigrantes en el país receptor, la experiencias locales europeas de concentración segregada de inmigrantes en determinadas zonas urbanas ocasiona de forma sistemática problemas de aceptación. Parece plausible partir del argumento de que un amplio número de inmigrantes llega a ser socialmente más aceptable solo cuando se encuentran dispersos. Lo que en términos de formulación gubernamental de la política se traduce en la negatividad de la ‘reclusión’ de los inmigrantes en barrios o *ghettos*. Consecuentemente, los problemas de agrupación étnica, segregación urbana o *ghettización* de algunas nacionalidades resultado no solo del funcionamiento de redes personales sino de la inexistencia de una política preventiva acaba influyendo inevitablemente en la política general de inmigración del gobierno.

En tercer lugar, la experiencia ha enseñado a los gobiernos que algunas colectividades inmigrantes son más difícilmente integrables que otras, dependiendo tanto del origen étnico del grupo como de la sociedad de acogida, y de las relaciones mutuas establecidas con anterioridad. De cualquier modo, e independientemente de los procesos

¹⁴² “*the boat is full*” (MONAR, J. 1997 *op.cit.* Pág. 64)

desarrollados entre los grupos, la toma de decisiones sobre política de inmigración estará influida por las experiencias con las capacidades para la integración o asimilación de los inmigrantes desde sus países de origen.

V.2. Instituciones vinculadas a la formulación de una política de inmigración integral

Las instituciones involucradas en la formulación de la política varían considerablemente de un país a otro, dependiendo de factores como el marco constitucional, la cultura política, la estructura administrativa o las leyes vigentes en materia de extranjería. De modo genérico, se pueden establecer cuáles serían las instituciones que debería estar involucradas con el fin de asegurar la coherencia y eficacia de una política de inmigración integral.

La primera consideración se refiere al papel del poder legislativo. En la mayoría de los países, la participación del legislativo se limita al establecimiento del marco legal sobre extranjería y a algunas reformas sobre cuestiones puntuales cuando la inmigración llega a ser una cuestión de debate público. El grado de participación del legislativo es cada vez menor, asumiendo el liderazgo en la formulación las decisiones políticas tomadas tanto por el ejecutivo como por los cuerpos superiores de la administración. Teniendo en cuenta que el reto migratorio no solo provoca debate público sino que tiene importantes consecuencias a largo plazo sobre el desarrollo económico, social, cultural y político del país receptor, parece coherente que un a política integral necesita una cíclica y constante legitimación política asegurada por una regular y cercana cooperación del gobierno con el legislativo. En este sentido, los informes regulares provistos por el ejecutivo significarían la materialización de este reciclaje de legitimación democrática. En este sentido también funcionarían los comités parlamentarios de control de la formulación e implementación de la política. Una audiencia organizada por el Parlamento Europeo en 1993 reveló que había una seria escasez de escrutinio parlamentario en los ámbitos de la inmigración y el asilo, particularmente en Bélgica, Irlanda, Portugal y España¹⁴³.

Una segunda consideración es la relativa a la organización de las autoridades gubernamentales. Por su naturaleza, las cuestiones migratorias recaen en la esfera de competencias de varios ministerios, como el de justicia, interior, trabajo y asuntos

¹⁴³ *European Parliament: Cooperation among Members States in the Fields of Justice and Home Affairs*. 1993. Working paper W-4. Luxemburgo, citado en J. Monar, 1997: 66

exteriores. Esto incrementa inevitablemente los problemas de coordinación y competencia. Por esto, y por el incremento de la visibilidad pública de la política de inmigración, parece tener sentido que la formulación e implementación de una política de inmigración integral sea coordinada y dirigida por un ministerio particular destinado a los asuntos de inmigración. El caso australiano y su Departamento de Inmigración establecido en 1945 son buen ejemplo de esta centralización.

No obstante, los problemas de organización no se limitan al nivel nacional. La Unión Europea encara distintos frentes a este respecto, no solo tiene que batallar con las diferentes leyes de inmigración, políticas y objetivos de los estados miembros, sino que además las competencias sobre inmigración están repartidas entre la UE y los gobiernos nacionales. En el caso español, la extrema descentralización política y administrativa estatal supone la inclusión de tres nuevos niveles de gobierno a tener en cuenta en la formulación de la política. Niveles que desde una concepción amplia de la perspectiva del 'control' tendrían capacidad de generar dinámicas particulares en la formulación e implementación de la política de inmigración, y donde las instituciones vinculadas a las cuestiones migratorias dan lugar a relaciones intergubernamentales de difícil medición.

La tercera consideración, estrechamente vinculada a la anterior, se refiere a la participación de las autoridades locales y regionales en la formulación e implementación de la política. La inmigración tiene un impacto directo social, administrativo y financiero en estos niveles. Es el local, como nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, en el que la implementación y el proceso de retroalimentación funcionan más claramente. En algunos países como Francia¹⁴⁴ y España, las autoridades locales han llevado a cabo importantes iniciativas en la esfera de la integración y han llegado a ser foco del debate público sobre la cuestión migratoria. Por otro lado, en Canadá¹⁴⁵ las provincias de facto juegan un papel más importante en la formulación de las políticas que el que podría esperarse basado en las normas constitucionales. En varios aspectos, la cercana participación de las autoridades locales y regionales parece ser una ventaja, aportan la experiencia de una intervención directa, pueden actuar como

¹⁴⁴ BODY-GENDROT, Sophie y SCHAIN, M.A. 1992, « National and local politics of the development of immigration policy in the United States and France », en HOROWITZ, Donald L. y NOIRIEL, Gérard (Eds.) *Immigrants in two democracies: French y American experience*. New York University Press, Nueva York.

¹⁴⁵ MCANDREW, Marie, DECOUFLE, André-Clément, y CICERI, Coryse (Ed.) 1999, *Les politiques d'immigration et d'intégration au Canada et en France : analyses comparées et perspectives de recherche*. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité de la France et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, Montreal.

‘agentes de advertencia’ respecto a algunos problemas económicos, sociales y culturales que se cristalizan primero en la esfera local, y en cualquier caso son responsables de asegurar la implementación de importantes partes de la política de inmigración nacional.

Por otro lado, la intervención de instituciones gubernamentales internacionales y organizaciones no-gubernamentales debe tenerse en cuenta. Las instituciones internacionales, como los cuerpos de Naciones Unidas, las instituciones de la Unión Europea y el Consejo de Europa, proporcionan foros básicos para la cooperación y sirven tanto para aumentar el nivel de información como para desarrollar perspectivas a largo plazo. Por su lado, las organizaciones no-gubernamentales y sus instituciones pueden proporcionar la ayuda humanitaria más directa y actuar muy positivamente en la integración de los inmigrantes.

Finalmente, el papel de los tribunales es de referencia obligada. Con el fin de asegurar el control judicial efectivo en el área de la política de inmigración, las esferas y competencias de los tribunales debe ser claramente establecida. A este respecto el ejemplo australiano de un tribunal especial independiente responsable del control y administración de la ley sobre inmigración resulta extremadamente interesante.

V.3. Instrumentos y mecanismos de una política de inmigración integral

Al tratar los instrumentos y mecanismos es necesario volver sobre los elementos principales de la política. Respecto a la prevención, la principal estrategia para prevenir los flujos migratorios es mejorar significativamente las condiciones de vida y trabajo en los países de origen. La política de desarrollo o de cooperación al desarrollo persigue ese mismo objetivo, aunque generalmente se centra en los niveles de productividad de esos países, competitividad, sistemas educativos e infraestructuras generales, no de modo directo a prevenir la emigración. Éste objetivo requeriría medidas localizadas en zonas donde la emigración fuera más acusada. El programa alemán para la “formación y empleo a corto plazo de trabajadores originarios de países en vías de desarrollo o de países del centro y este de Europa” es un ejemplo de este tipo de medidas dirigidas a mejorar las oportunidades en el mercado laboral de los trabajadores en áreas que están generando inmigrantes¹⁴⁶. Incluso cuando el resultado de los programas son positivos y se crean empleo en las zonas emisoras, la financiación necesaria para los mismos es

¹⁴⁶ COLLINSON, Sarah. 1994, *Europe and International Migration*. Pinter Publishers, Londres. Págs. 135-136

sustancial. Las entidades que desarrollen este tipo de medidas sean agencias gubernamentales o asociaciones vinculadas al fenómeno migratorio dependerán del lugar que la dimensión de la prevención ocupe en la política de inmigración.

La política comercial puede considerarse en este caso como otro instrumento para mejorar la situación económica en los países en vías de desarrollo. La descentralización productiva que algunas empresas internacionales han operado en algunos países con el fin de abaratar costes, siempre que mantengan determinadas condiciones laborales, son generadores de empleo en los países-filiales.

Con el fin de reducir el número de refugiados, las labores encaminadas a la consecución de la estabilidad y la resolución de conflictos en las regiones afectadas por guerras o conflictos internos es otro instrumento preventivo a tener en cuenta. En este sentido deben considerarse tanto las medidas diplomáticas como las militares cuando se encuentren dentro del marco de las operaciones para el mantenimiento de la paz, aunque son siempre alternativas muy costosas tanto en dinero como en pérdidas potenciales de vidas. El envío de soldados en misiones de paz al extranjero con el objetivo de reducir la presión migratoria no es una acción que cuente con el apoyo político del electorado¹⁴⁷.

La creación de las condiciones necesarias para el retorno de los refugiados y de los inmigrantes económicos es una parte fundamental de la estrategia de prevención. El retorno de refugiados a larga escala requiere un complejo de medidas políticas, económicas y de militares de protección antes de la primera oleada de retornados, lo que se traduce en operaciones con una importante dotación económica.

La política de retornos dirigida a los inmigrantes económicos parece abrigar incentivos económicos para los potenciales *remigrantes*. Así esta posibilidad además de ser excesivamente cara no asegura el éxito a largo plazo, como muestran los programas de retorno francés en 1977 y alemán en 1983.

Los acuerdos de readmisión pueden comprometer a los países de origen a readmitir ciertas categorías de inmigrantes si así lo requiere el país receptor. Sin embargo, este tipo de acuerdos están normalmente limitados a los inmigrantes indocumentados,

¹⁴⁷ Como muestra el caso de la intervención de la ONU en Somalia y la respuesta en el caso británico (HOWARD, Cyril. 1993, «United Kingdom II: Immigration and the Law», en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York)

rechazando a los solicitantes de asilo. Las negociaciones para la conclusión de los mismos suelen ser difíciles y conllevan concesiones económicas y políticas al país de origen.

Otro elemento de la política de prevención es la cooperación con otros países receptores respecto a la armonización de los procesos de inmigración y asilo. Los progresos en este aspecto pueden evitar la concentración de inmigrantes en un país con los procesos más garantistas, lo que por otro lado puede llevar a los países a reducir sus garantías dándose una armonización a la baja. No obstante, como la experiencia de la Unión Europea muestra, la armonización en los procesos es particularmente difícil debido a las prioridades políticas, sistemas legales y tradiciones de los países receptores.

En cuanto a la admisión, la formulación de una política restrictiva significa limitar el influjo de personas, lo que se puede conseguir estableciendo de forma individualizada o en combinación criterios de admisión restrictivos, acortando los periodos de estancia o permanencia (duración de la estancia), e imponiendo límites globales (cuotas).

Los criterios de admisión permiten a los países receptores estructurar la composición global del flujo de inmigrantes. Existe una amplia gama de posibles criterios, los lazos familiares, diferencias étnicas o regionales, habilidades o formación específica, niveles de educación y, en el caso de los solicitantes de asilo, consideraciones humanitarias. Los países tradicionales receptores de inmigración han desarrollado complejas juegos de criterios. Australia aplica un sistema combinado de criterios familiares (preferencial o concesional), criterios de formación (migración de negocios, empleos nominativos, trabajadores cualificados independientes y talentos especiales), y criterios humanitarios (refugiados y perseguidos políticos). Tanto en Canadá como en Australia la formación educativa (general, específica y de lengua) juega un importante papel en la mayoría de los procesos, al asegurar un alto grado productividad entre los inmigrantes y reducir los costes en educación del país receptor. Los Estados Unidos han puesto mayor énfasis en la reagrupación familiar y en las consideraciones humanitarias, aunque se ha servido de criterios de formación para los migrantes independientes. En el caso de la mayoría de los países europeos, los criterios de admisión utilizados son la reagrupación familiar y las consideraciones humanitarias, jugando el criterio de formación un papel muy minoritarios.

La duración de la estancia está regulada por el visado, que puede ser combinado con los permisos de trabajo y de residencia. Los visados temporales permiten importar mano de obra temporalmente, cubrir las necesidades a corto plazo (sea por meses o por años) o estacionales. Los visados temporales renovables son en este caso un instrumento útil para controlar una inmigración temporal y selectiva.

El sistema de cuotas permite la imposición de límites al número total de inmigrantes para determinadas categorías como criterio de selección. Canadá es un buen ejemplo del uso de este instrumento. La política de inmigración desarrollada en este país está basada en una cuota total, dividida en sub-cuotas para las principales categorías (reagrupación familiar, refugiados, migrantes independientes, retirados, negocios)¹⁴⁸. Este sistema es uno de los instrumentos más importantes para ejecutar la política de admisión. Ahora bien, su efectividad dependen del grado en que sean establecidas y en su implementación. Esta última tarea parece ser a menudo difícil debido a las presiones ejercidas por algunos grupos para que se aumente o disminuya el número de inmigrantes por categoría en la cuota. Las cuotas de refugiados son las más difíciles de mantener ante el posible aumento de flujo causado por conflictos internos o internacionales.

Respecto al control, cualquier política de inmigración restrictiva genera un grupo potencial de inmigrantes indocumentados. Si los criterios de admisión, visados y cuotas no se combinan con mecanismos eficientes de control, es muy probable que la política de inmigración falle. El control de fronteras tiene en este caso una importancia primordial, ahora bien el número de entradas ilegales en zonas fronterizas, como México-EE.UU., España-Marruecos, Italia-Albania y otras, muestran la extrema dificultad del desarrollo de esta tarea de control. Además, los costes de sistemas de control más efectivos pueden llegar a ser altamente inadmisibles. Los acuerdos de readmisión, el establecimiento de sanciones por transporte de indocumentados y la responsabilidad de la compañía de transportes parecen ser instrumentos más efectivos y costosos, pero tampoco han demostrado resolver el problema del cruce de fronteras de indocumentados.

¹⁴⁸ El sistema integral de cuotas se utiliza también en Australia y en Estados Unidos. Para los casos de España, Italia y Francia en perspectiva comparada, véase WATTS, J. 2002, *op.cit.*, y de la misma autora (2000): *An Unconventional Brotherhood. Union Support for Liberalized Immigration in Europe*. Center for Comparative Migration Studies. University of California, San Diego.

Otra cuestión incluso más difícil de abordar que la entrada ilegal es el problema de la gente entrando legalmente pero permaneciendo de forma ilegal, lo que parece más controlable a través de comprobaciones más estrictas de las duraciones de las estancias, de sanciones a los empleadores y de medidas legislativas relativas a la entrada.

Finalmente, la política de inmigración debe ir acompañada sin duda de un apoyo económico y de alojamiento, de formación lingüística y medidas de escolarización para los residentes legales –e ilegales-. La agrupación étnica, así como la *ghetización* debe prevenirse; por otro lado, debe proporcionarse más y mejor información a la población nativa sobre los inmigrantes y sus contextos sociales y culturales, al mismo tiempo que la política de inmigración vaya unida a una activa política contra el racismo y la xenofobia. En este sentido, es de especial importancia la eliminación de incertidumbres legales que pueden afectar al colectivo inmigrante relativas a los permisos de trabajo y residencia, o a la reagrupación familiar. El hecho de que la población inmigrante esté más predispuesta a integrarse en una sociedad donde las directrices de gobierno de la política en materia de extranjería estén bien determinadas ha sido señalado por la misma Comisión Europea¹⁴⁹. Una vez más, en este sentido, los acuerdos firmados con los países emisores tiene un papel importante en la medida en que fijan las condiciones a las que atenerse los trabajadores extranjeros y por ende proporcionan unas directrices cerradas.

El éxito de la política de integración depende también de la cercana cooperación entre el gobierno nacional y las autoridades regionales y locales, así como con las organizaciones de ayuda privadas que tiene un conocimiento y posición privilegiada a la hora de enfrentar los problemas relativos a la integración y en el desarrollo de los instrumentos y mecanismos apropiados para intervenirlos. La política de integración depende de una adecuada aplicación subsidiaria.

Monar señala seis condiciones básicas para el éxito de la política de inmigración integral:

- 1._ Alta nivel de información sobre los flujos migratorios y cálculos evaluativos de sus consecuencias.

¹⁴⁹ COM [94] 23, III.2.1, puntos 124 y 126

2._ Definición de una aproximación y estrategia global de todos los aspectos de la inmigración, desde la prevención, pasando por la admisión y el control hasta la integración.

3._ Planificar a largo plazo.

4._ Coordinación efectiva, tanto política como administrativa, y una combinación consiste de instrumentos y mecanismos de prevención de instrumentos de prevención, control de admisiones y de integración.

5._ La participación de un amplio conjunto de instituciones relevantes que conjunta o complementariamente al nivel nacional (regional, comunal y ONGs) en la formulación e implementación de la política.

6._ Cooperación internacional integral con terceros países (receptores y emisores) y las organizaciones internacionales más relevantes.

VI. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este apartado aborda las primeras fases del análisis de políticas públicas, centrándome en la exposición teórica de los primeros momentos del ciclo, la definición del problema, la entrada en la agenda y la decisión, que tendrán aplicación en la política de inmigración en sucesivos capítulos. El análisis de políticas públicas¹⁵⁰ puede decidirse, siguiendo a

¹⁵⁰ Para mayor desarrollo del origen y evolución del *policy analysis* ver PARSONS, G. David, 1996, « 4. De la ciencia de políticas al análisis de políticas: un progreso », en AGUILAR, L. (Ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México. Págs. 149-179, y PÉREZ, M. 2005b. “Capítulo 2. Origen y desarrollo del análisis de políticas”, en PÉREZ, M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada. págs. 31-50.

En cuanto a los enfoques del análisis de políticas públicas, en PARSONS, W. 2007, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México, se hace una amplísima exposición de los mismos, de su evolución y de la aportación metodológica desde otras disciplinas.

Hecló, 1972

“una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción más que unas decisiones o acciones específicas”

Jenkins, 1978

“un conjunto de decisiones interrelacionadas (...) concernientes a la selección de metas y medios para alcanzarlas dentro de una situación específica”

Anderson, 1975

“un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para tratar un problema o hecho preocupante”
Peters, 1982

“Conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”

M. PÉREZ, 2005c “Capítulo 3. El estudio de las políticas públicas”, en PÉREZ, M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada. Págs. 52-53

Nagel (1984) desde una perspectiva disciplinar como “la evaluación de cual entre las varias opciones de política o de decisión gubernamental es la mejor decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones.” Frente a esta, la definición más profesional de Dunn (1981) entiende el análisis de políticas públicas como “una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que puede ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política.”¹⁵¹

El concepto de *policy* tiene distintas acepciones, como expresión de un propósito general o estado de cosas deseado, una decisión del Gobierno, una autorización formal, un programa, un producto, modelo o proceso. En consecuencia, son muchas las definiciones que de política pública se han dado, la que mayor consenso genera por su carácter general es la de Peters¹⁵², que las define como el “conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

La política pública debe considerarse como un continuo de decisiones que trasciende en el tiempo más allá del momento primero de su elaboración. Siguiendo a Dye¹⁵³, esta es “cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, y considerando la definición de Hecló como curso de acción, el concepto de política pública se revela como una noción extensa y vasta que incluye la consideración de la “inacción” como decisión política y como curso de acción en sí mismo. Las situaciones de “inacción” podrían ser consecuencia de errores involuntarios, de decisiones deliberadas de no actuar sobre una determinada situación o de bloqueos políticos de decisión¹⁵⁴.

Junto a esta, entra en consideración otra vertiente, la no-decisión que ha sido objeto de numerosos debates. Se considera en los casos en que la autoridad decide “no-decidir”, enterrar el asunto y esquivar el cambio. Se han identificado cuatro tipos de estrategias de no-decisión: el uso de la fuerza por la autoridad pública, las amenazas de sanción para los partidarios de una reforma, la propaganda y difusión de nuevas normas sociales y políticas, y el cambio en los procedimientos de trabajo gubernamental.¹⁵⁵

¹⁵¹ Citado en PÉREZ, M. 2005b, *óp.cit.* Pág. 48.

¹⁵² PETERS, B.Guy. 1982, *American public policy*. Franklin Wats Publishers, Nueva York.

¹⁵³ DYE, Thomas R. 2011, *Understanding public policy*. 13ª ed. Longman, Nueva York. Pág. 1

¹⁵⁴ PÉREZ, M. 2005c, *óp.cit.* pág. 53

¹⁵⁵ BACHRACH, P. y BARATZ, M.S. 1963, “¿Decisions and Nondecisions: An analytical framework?”, *American Political Science Review*, Núm. 57

Por otro lado, para que consideremos a una política como “pública”, esta “debe haber sido generada, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”¹⁵⁶. No obstante, las políticas conllevan necesariamente la interrelación de varias organizaciones, niveles administrativos y actores. La acción e gobierno no se manifiesta exclusivamente con la política pública como producto, sino también a través de las acciones/procesos que la institución pública desarrolla en un momento y ámbito determinados. Como Wildavsky planteaba “*policy* es tanto un proceso como un producto, que se usa para referirnos al proceso de toma de decisiones y al producto de ese proceso”¹⁵⁷.

Peters entendía que los instrumentos de acción de las políticas públicas pueden agruparse en normas jurídicas (único recurso exclusivo del Estado), servicios de personal (ya que la elaboración y aplicación de las políticas necesita una infraestructura humana, organizativa y material), recursos materiales (fundamentalmente financieros) y la persuasión frente a los ciudadanos.

Los componentes comunes de las políticas son el institucional (la política es decidida por una autoridad legalmente constituida), el decisorio (la política es un conjunto de decisiones), el comportamental (que implica acción o inacción) y el causal (porque los productos de las acciones tienen efectos sobre el sistema político).¹⁵⁸

El diseño y desarrollo de las políticas no se da en un espacio jurídico o administrativo neutral, sino que es una arena política en la que convergen y luchan las fuerzas políticas. Lowi planteó que “las arenas de las políticas o de la actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder”. Por tanto, no hay una política en general, porque no hay una estructura de poder inmutable. El estudio de las políticas muestra que algunas cuestiones se agravan o desaparecen, y unos grupos de interés restan o suman intereses.¹⁵⁹

Este autor ofreció una clasificación de las políticas en función de los impactos y beneficios que los grupos de interés esperan de la política, donde cada política crea una estructura de poder independiente. En un primer momento, distinguió entre políticas regulatorias o reglamentarias, distributivas y redistributivas. Posteriormente, planteó

¹⁵⁶ PÉREZ, M. 2005c, *óp.cit.* pág. 53

¹⁵⁷ WILDAVSKY, A. 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown, Boston. Pág. 387

¹⁵⁸ PÉREZ, M. 2005c, *óp.cit.* pág. 55

¹⁵⁹ LOWI, Theodore J. 1972, “Four Systems of Policy Choice”, *Public Administration Review*, N. ° 32

que las políticas comparten un cierto nivel de coacción y que “las políticas determinan la política”, en el sentido que las relaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales o decisorias que participan del proceso son definidas por la naturaleza de las cuestiones en liza y por el tipo de respuestas previsibles por parte del Gobierno; y añadió así la categoría de políticas constitutivas. Las políticas regulatorias establecen reglas de comportamiento a través principalmente de la legislación. Las redistributivas clasifican a las personas según criterios que les dan o no acceso a ventajas, se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y posteriormente estos son canalizados a programas de asistencia pública. Las distributivas se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos, y las constitutivas definen reglas sobre reglas.

Por su lado, Richardson en sus estudios sobre el estilo de las políticas públicas ha señalado dos factores, por un lado, la forma en que el gobierno se aproxima al problema a resolver, según se anticipatoria/activa o reactiva, y por otro lado, la relación del gobierno con otros actores en el proceso de trabajo gubernamental que se mueve entre el consenso y la imposición de soluciones.¹⁶⁰

Otros enfoques son el modelo de política racional que ve el curso de la política como resultado y desarrollo de la elección racional (*rational choice*), el modelo del proceso organizativo que entiende el curso de la política como in producto organizativo (*organizational output*), y el modelo de política burocrática que la considera sin más un resultado político (*political outcome*).

El actor en el proceso de políticas públicas, sea un individuo o varios, una persona jurídica o un grupo social, debe considerarse como un ente unitario, se considera tal cuando este muestre homogeneidad interna en cuanto a valores e intereses que defiende y objetivos que persigue. Las referencias que en la literatura especializada se han hecho de “actor” o “no-actor”, actores pasivos o verdaderos, no consideran otro tipo de naturalezas que definen a los actores por su posición en el proceso; por ejemplo, el caso de los “actores empíricos” que permanecen al margen intencionalmente de la arena decisional. Frente a estos, los actores intencionales se identifican en las medidas en la que existe intencionalidad en su actuación, se mueve en las zonas de negociación de la política, y desarrolla estrategias y tácticas referibles a fines. Este comportamiento no necesariamente responde a parámetros racionales, puede responder a motivaciones

¹⁶⁰ RICHARDSON, J. (Ed.) 1982, *Policy Styles in Western Europe*. Allen and Unwin, Londres.

personales y colectivas; entendiendo como comportamiento racional aquel que se preocupa del impacto de sus decisiones, aunque no pueda prever cuales son. Esta es una “racionalidad situada”, que considera que los motivaciones de los actores son múltiples, y dependen de su biografía –de la individual o de la del grupo- así como de la situación concreta que genera tanto límites como oportunidades de acción.¹⁶¹

Junto a estos, los actores periféricos son la red de actores que se mueven y negocian en los espacios de interacción –temas- que se debaten en la definición del problema público, y por tanto se detectan en las primeras fases de la política pública. El espacio de la política pública, y sus espacios de interacción, vienen configurados tanto por el problema como por la estructura político-administrativa del sistema político, y de la permeabilidad del proceso a la participación de actores no-gubernamentales.¹⁶²

Del mismo modo que la definición del problema -como se expondrá- cambia, también lo hacen los actores y la posición que ocupan en el proceso. Entre los perfiles identificados del actor de una política pública se puede señalar que no es habitual que un actor defina sus objetivos de manera explícita y coherente, la ambigüedad es un modo de acción política. Aunque parezca errático, al analista debe intentar definir el comportamiento del actor, y tener en cuenta que el “instinto estratégico” del actor es ofensivo –intentando aprovechar oportunidades, y hacer valer sus intereses- y también defensivo –para mantener su margen de acción-.¹⁶³

Remitiéndonos a una tradicional clasificación de los actores en políticas públicas, hay que distinguir entre actores públicos o gubernamentales y privados y no-gubernamentales. Entre los primeros se incluyen al gobierno –depositario del poder ejecutivo, teniendo en cuenta los distintos niveles de gobierno de la estructura estatal-, la burocracia y administración pública –con cuyos recursos se convierte en competidor ante los dirigentes de las políticas- y parlamento y tribunales de justicia, los primeros adquieren relevancia en los gobiernos de coalición o en minorías parlamentarias, aunque la vinculación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios desplazan el centro del proceso de la política pública al legislativo o al ejecutivo en los casos de presidencialización, y los tribunales se consideran zonas de espera y entrada a la agenda.

¹⁶¹ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Págs. 51-55

¹⁶² *Ibidem* pág. 57

¹⁶³ *Ibidem* págs.55-56

Los actores no gubernamentales son los actores políticos –partidos que actúan tanto en la arena parlamentaria como en la extraparlamentaria afectando a la opinión pública-, las organizaciones defensoras de algún interés colectivo, público o no –organizaciones que se crean el objetivo de defender un interés ante los poderes públicos y la sociedad, visibles principalmente en la fase de entrada en la agenda-, las empresas y corporaciones empresariales, las organizaciones del tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.) –que no defienden un interés colectivo y una actividad económica subordinada a fines de carácter social-, los expertos –entre los que se incluyen los *think tanks*-, los medios de comunicación de masas, individuos influyentes y la opinión pública.¹⁶⁴

Entre las capacidades y recursos que despliegan los actores, se encuentran:¹⁶⁵

1. Recursos jurídicos, bases legales y reglamentarias que constituyen la base de la autoridad política y legítima.
2. Recursos humanos, en función de las capacidades de reclutamiento y formación de diversos actores. Las políticas públicas han dado lugar a la creación de profesiones y trayectorias formativas y profesionales específicas. Uno de los efectos negativos que se han detectado es la rotación de miembros de los grandes cuerpos administrativos entre el sector público y el privado (*revolving door*).
3. Recursos económicos: la dotación de recursos financieros se entiende como un acto político.
4. Información o recursos cognitivos, que supone la materia prima de la política.
5. Recursos organizacionales construidos a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas a las que pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública.
6. Recursos posicionales: los que se derivan de la posición que el actor ocupa en relación con otros autores. Se puede referir a una posición estructural –en la estructura político-administrativa- o no.

¹⁶⁴ REAL DATO, José. 2005, “Capítulo 4. Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas”, en PÉREZ, M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.

¹⁶⁵ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Págs. 71-94

7. Infraestructura o recursos patrimoniales: bienes tangibles de los partícipes, necesarios para prestar el servicio o negociar.
8. Capital social o recurso de la confianza: información o el conjunto de obligaciones de reciprocidad derivadas de las relaciones de confianza, fruto de la participación de actores en redes sociales.
9. Tiempo o recurso cronológico, que alude al presupuesto temporal de la política.
10. Apoyo político o “recurso de la mayoría”, este se basa en la legitimidad primaria del decisor, no hace referencia al juego parlamentario sino a la aceptabilidad potencial de la política pública a lo largo de las distintas fases de su desarrollo.
11. Recurso de la violencia (en regímenes no-democráticos): capacidad de los actores públicos para obligar físicamente a un individuo o grupo objetivo de una política a fin de que modifique su conducta.

El concepto utilizado se refiere a recursos como activo de materias primas de las que los actores privados y públicos se sirven para llevar a cabo su acción; frente a los medios de acción, como resultado concreto del uso combinado de esos recursos según la forma de intervención elegida. La selección de los medios de intervención de una política pública privilegia el uso de unos recursos sobre otros.¹⁶⁶

VII. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La noción de *policy process* es una construcción analítica, intelectualmente construida, para explicar una política pública; en la práctica las llamadas fases de la política pública suelen superponerse, adelantarse o repetirse, y responden más a un orden lógico que cronológico, así la separación analítica en fases no debe confundirse con una separación real o temporal. Este proceso ha recibido distintas denominaciones, Lasswell¹⁶⁷ escribió sobre un “modelo de decisión” entendido como una secuencia de siete fases o siete resultados: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación; reformulados por DeLeon¹⁶⁸ y Brewer en iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Para hacer referencia a la retroalimentación y reformulación del proceso, May y Wildavsky¹⁶⁹ lo llamaron el “ciclo de la política”, y

¹⁶⁶ *Ibidem* pág. 94

¹⁶⁷ LASSWELL, H. 1971, *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier, Nueva York.

¹⁶⁸ DELEON, P. 1988, *Advice and consent*. Russell Sage Foundation, Nueva York.

¹⁶⁹ MAY, J. y WILDAVSKY, A. (Eds.) 1977, *The policy cycle*. Beverly Hills, Londres.

Hogwood y Gunn¹⁷⁰ se referían al mismo como un “marco de análisis” de las políticas en nueve etapas: decidir sobre qué (establecimiento de la agenda) y cómo (filtrar la cuestión) decidir, definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación y control de la política, evaluación, mantenimiento/sustitución o terminación de la política. Finalmente, Anderson¹⁷¹ concreta el proceso en cinco etapas: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación. Independientemente de la terminología y fases que los autores citados exponen, todas las aproximaciones coinciden en que los elementos integrantes de la política son “la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido”.¹⁷² DeLeon señala que en la visión de la política como proceso sistematizado en etapas, estas se han convertido en muchos momentos en el objeto del análisis por encima de la política.

Esta visión de la política como proceso (*policy process*) ha recibido críticas de distinto calado y ha generado propuestas alternativas. Dunn¹⁷³ ofrecía una de ellas y entendía la política como sistema, que resultaba de la interrelación de las políticas públicas – entendidas como las elecciones hechas por los actores gubernamentales sobre determinados asuntos-, los interesados en las políticas –grupos de interés, opinión pública, etc.- por las oportunidades que genera, y el entorno o contexto. Este autor entiende que el *policy system* (sistema de la política) es tanto una realidad propia con una dinámica determinada como un producto de los decisores, y las etapas son las distintas manifestaciones de los tres componentes arriba apuntados. En otro sentido, Lindblom¹⁷⁴ considera que las etapas del proceso de la política plantean reiteradamente las cuestiones de conflicto, cooperación o ajuste, análisis racional o político, burocracia y pluralismo, y las convierte en su objeto principal de estudio. Así, aunque la formación de la política y la idea del proceso de la política sugiere un proceso racional y ordenado,

¹⁷⁰ HOGWOOD, B.W. y GUNN, L.A. 1984, *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, Oxford.

¹⁷¹ ANDERSON, J. 1984, *Public policy-making*. Holt, Rinehart and Winston, Nueva York.

¹⁷² AGUILAR, L. 1993, “Estudio introductorio”, en AGUILAR, L. (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México. Págs. 15-16

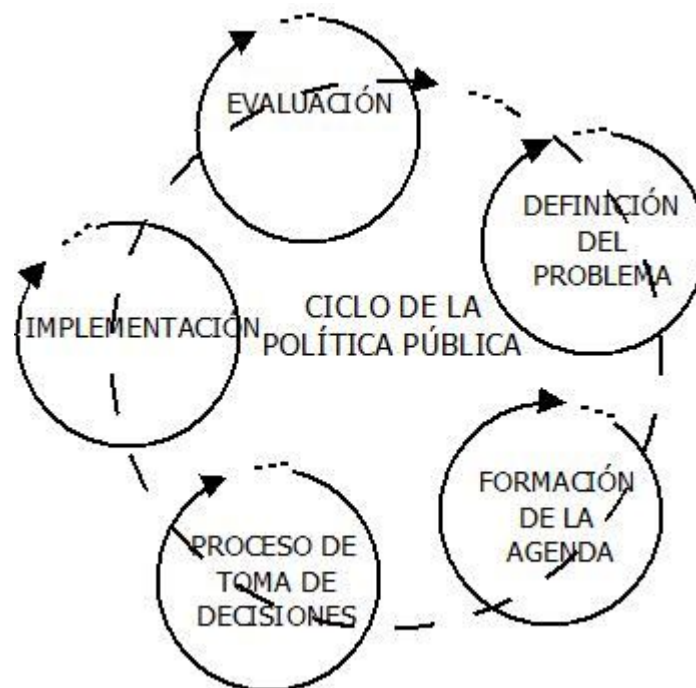
¹⁷³ DUNN, W. 2003, *Public policy analysis an introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs London.

¹⁷⁴ LINDBLOM, C. 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

este autor hace referencia a la política como un proceso desordenado, se mezclan los problemas y respuestas, actores y decisiones. Por esta razón se refiere al mismo como *policy-making process* –no *policy process*- en el sentido de describir y explicar el proceso en sentido politizado como la confrontación de distintas fuerzas políticas.¹⁷⁵

En general, en la literatura científica surge la idea de un ciclo de las políticas públicas, que nace con la consideración de un problema como público y la decisión de intervención sobre el mismo, y la evaluación de la mencionada intervención, cuando no con la terminación de la política. Como ha sido señalado por Muller (1990) “La representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”¹⁷⁶.

DIAGRAMA 1. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FUENTE: Elaboración propia.

En un primer momento, la primera fase se centra en cómo se ha tomado conciencia del problema a partir del hecho de que una determinada situación produce una necesidad o carencia identificable, a través de elementos que exteriorizan esa situación. El surgimiento del problema y la intervención de la que finalmente es objeto se da en un proceso de construcción social y política del problema público en una de las fases más

¹⁷⁵ AGUILAR, L. 1993 *óp.cit.* Págs. 16-17

¹⁷⁶ Citado en SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Pág. 44

permeables del proceso. La segunda etapa de entrada en la agenda estudia los filtros de la agenda y los factores que llevan a decidir sobre un problema; en este momento los diseños institucionales y la capacidad de acción de los grupos de interés son factores que afectan al proceso de selección de objetivos e instrumentos de la intervención. La formación de la política define el modelo causal por parte de los actores decisivos en el proceso, selección de las alternativas y toma de decisión. La implementación supone la puesta en marcha de las medidas de la política pública diseñada en una de las fases más complejas del ciclo, esta genera así mismo actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos¹⁷⁷. La evaluación como proceso integral está encaminada al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política, que permite alcanzar un juicio valorado basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos¹⁷⁸.

CUADRO 4. FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

SECUENCIA	1ª FASE	2ª FASE	3ª FASE	4ª FASE	5º FASE
TERMINOLOGÍA	Formulación de los problemas	Entrada en la agenda	Formulación y decisión de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
CONTENIDO	Surgimiento y percepción del problema	Selección (filtro) de los problemas emergentes	Definición de las soluciones adaptables al problema y aceptables Proceso de contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles Selección de los instrumentos de acción	Aplicación de las soluciones seleccionadas Acciones de los agente administrativo a cargo de la implementación	Determinación de los posibles efectos de la política Evaluación de la eficacia y de la pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial
CUESTIONES DEL ANALISTA	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?	¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas? ¿Qué procesos se han seguido para formularlas?	¿Se han aplicado las decisiones del gobierno y del Parlamento?	¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

¹⁷⁷ MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Pág.158

¹⁷⁸ Definición de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (Ley 28/2006, de 18 de Julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos)

FUENTE: SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Pág. 45

El análisis de la política pública en fases tiene principalmente dos ventajas, por un lado, es un proceso retroalimentativo en constante cambio en función de los actores y del contexto, y por otro lado, permite determinar retos y actores en los distintos momentos, su aparición y desaparición como parte del proceso, sistematizando la información y reduciendo la complejidad del análisis. También quedan al descubierto algunos límites del análisis cíclico. Este puede conducir a error porque a veces la política no responde al desarrollo cronológico del análisis, el analista puede tender a establecer vínculos y nexos lógicos donde no los hay, también se centra desde una interpretación legalista en la actividad estatal, y su análisis secuencial puede dificultar el entendimiento de los ciclos simultáneos o incompletos.¹⁷⁹

VII.1. La construcción del problema

La definición del problema marca el resto de las fases del ciclo de la política pública. No obstante, esta ha sido una de los aspectos más olvidados del análisis de políticas públicas en fases, y ha sido en las últimas décadas en los estudios de Ciencia Política cuando ha despertado interés teórico como un eslabón que cierra y abre el ciclo al influir en la elección de soluciones y a su vez verse influido por la evaluación de la política.

La definición del problema corresponde a la primera fase del ciclo de las políticas públicas, y hasta finales de los setenta, tanto la elección de la alternativa más adecuada como la implementación de la decisión tomada solapaban –cuando no anulaban- esta fase. Se consideraba que el problema existía objetivamente, que por tanto era posible definirlo de un modo aséptico con cierta facilidad, y que se circunscribía a determinados aspectos técnicos superables.

La definición de los problemas públicos no sólo es una fase más del ciclo de análisis sino que determina la solución/decisión a tomar por el decisor público. La experiencia en análisis muestra que los problemas no existen sino que son contruidos; son definidos subjetiva e interesadamente por los actores implicados. Este proceso de construcción se ve influido por los valores e intereses de un actor o de varios, en la medida en que una definición lleva implícita el reconocimiento de estrategias y de demandas de determinados actores.

¹⁷⁹ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Págs. 46-49

El problema de la definición se relegaba al considerarlo una entidad objetivo, sin embargo, parece obvio que a un problema se le pueden aplicar distintas soluciones, sino que estas dependerán de las causas del problema. Así si nos posicionamos ante distintas causas es porque nos encontramos con distintos problemas, y es obvio que afrontaremos distintos problemas con distintas soluciones. La anécdota del hotel de Kilmann y Mitroff¹⁸⁰ es la que mejor ejemplifica lo expuesto: el gerente de un hotel empieza a recibir protestas de los huéspedes sobre las largas colas en los ascensores y la lentitud de los mismos. Este opta por hacer dos tipos de consultas, por un lado, consulta sobre la cuestión a un técnico, que le sugiere o bien que instale ascensores nuevos o bien que cambie el engranaje de los existentes para hacerlos más rápidos. La segunda consulta la hace a un psicólogo, la respuesta de éste es totalmente distinta, y le sugiere que instale notas informativas de interés general y espejos dentro de los ascensores y en sus alrededores. Aquí tenemos dos modos distintos de considerar lo que en apariencia es una situación objetiva. Sin embargo, por muy curioso que pueda parecer, la moraleja de esta anécdota no son los espejos sino el narrador, en este caso los narradores Kilmann y Mitroff. Una misma situación se ve definida como un problema técnico, de tiempo objetivo de espera, o como un problema humano, de percepción del tiempo de espera, cada uno de los cuales ha llevado a soluciones radicalmente distintas.

La elección de la definición del problema dependerá del objetivo que se persiga y la elección del mismo es tan importante como la elección entre las distintas alternativas. En definitiva, la definición del problema agrupa en un mismo momento de la política pública la formulación de las demandas y la elección de las estrategias de respuesta desplegadas frente a las demandas.

Desde una perspectiva instrumentalista, toda definición de problema es considerable válida; no obstante, se ha trabajado tradicionalmente las siguientes definiciones: problema como situación, problema como discrepancia, problema como discrepancia salvable y problema como oportunidad de mejora.¹⁸¹

En la definición del problema como situación, este se define como un simple estado de dificultad o como un conjunto de condiciones no deseables, situaciones consideradas entidades objetivables y empíricas. Este acercamiento presenta dos inconvenientes, por

¹⁸⁰ Citado en DERY, D. 1984, *Problem definition in policy analysis*. Ed. University Press of Kansas, Kansas.

¹⁸¹ DERY, D. 1984, *Problem definition in policy analysis*. University Press of Kansas. Kansas. Págs. 21-27.

un lado, quién está legitimado para determinar condiciones como problemas sociales; y por otro lado, la definición de problema como condición indeseable o no óptima simplifica en exceso simplista y descriptiva. De cualquier modo, conocer las causas no implica conocer la solución, ni indica cuáles son las variables sobre las que hay que intervenir.

El problema como discrepancia queda definido como la discrepancia entre lo que es y lo que debería ser. El desacierto de esta perspectiva es que presupone que se conoce la situación que debería darse, es decir, conoce el objetivo a conseguir, lo que implica la elección entre objetivos. El debate no se da entorno a la elección entre distintos problemas definidos en función de los objetivos a lograr, sino del problema en si mismo y la definición de una situación sobre la que intervenir.

Entre las posiciones anteriores, la definición del problema como discrepancia salvable supone una solución intermedia entre lo que es y lo que debería ser, y entendiendo el problema como la mejora de la situación inicial. Finalmente, el problema como oportunidad de mejora contrasta con la consideración de situaciones observables. Esta concepción parte de la idea de que los problemas no son entidades objetivas sino construcciones analíticas, consideradas de modo distintos para todas las partes interesadas.

Si se consideran los problemas como oportunidades de mejora del proceso de definición del problema, el problema se define como la búsqueda de ideas para la solución. Se examinarán si las soluciones propuestas parecen ofrecer oportunidades de mejora reales, convirtiendo el problema en un proceso de decisión entre las mismas. Lo que realmente se hace es elegir entre definiciones alternativas del problema, o lo que es lo mismo, entre problemas competitivos u oportunidades competitivas de mejora.

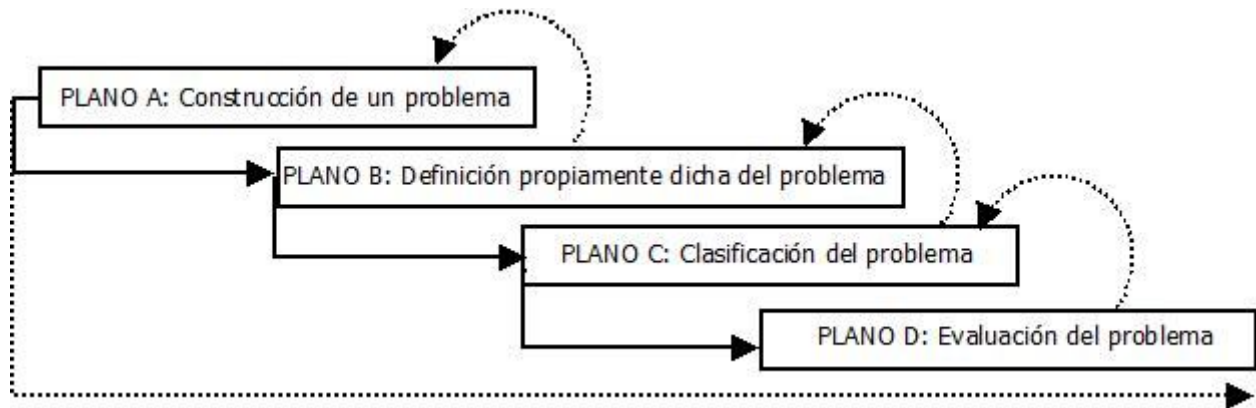
VII.1.1. Planos en la definición del problema

En la definición de un problema, se necesita aún un método que establezca cierto orden y coherencia en esta fase de la política pública. Llegado este punto propongo un esquema de trabajo consistente en cuatro planos de la definición: plano A- construcción de un problema; plano B- definición propiamente dicha del problema; plano C- clasificación del problema; y plano D- evaluación del problema.¹⁸² La finalidad de estos

¹⁸² ORTEGA, N. y RUIZ, S. 2005, “Capítulo 5. Definición de problemas y diseño de la agenda”, en PÉREZ, M. (Ed.), *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada. Págs. 116-119

planos no es más que la de sistematizar las distintas definiciones del problema. Se trata de un método de clarificación en el proceso de definición en cuatro planos superpuestos, donde ninguno puede ser considerado sin el resto y se dan casi simultáneamente.

DIGRAMA 2. PLANOS EN LA DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA



FUENTE: Elaboración propia.

A. En el primer plano es el escenario de la construcción de un problema, que no es considerado objetivo. El problema existe en la medida en que los poderes públicos lo consideran como una situación sobre la que actuar, y cuya definición es subjetiva e interesada. En este plano se da la detección del problema a través de la identificación de los actores implicados y de las consecuencias de optar por una definición de problema o por otra. Este plano tiene un carácter fuertemente político, en primer lugar, la identificación de los actores y la reconstrucción de sus visiones del problema conllevan determinar a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. Las técnicas políticas, como consultas, reuniones, intercambios de información y negociaciones, junto con herramientas e informaciones cuantitativas, número de afectados o fijación de las fronteras del problema, son generalmente apoyos secundarios a la decisión y posteriores a la identificación de los actores implicados. En segundo lugar, supone también la identificación de las consecuencias de optar por una definición y no por otra, a quién beneficia y a quién perjudica, que desde ese momento marca el abanico de posibilidades a considerar.

Otro factor a tener en cuenta es el momento de la detección del problema, ya que el análisis de políticas públicas pierde gran utilidad si los directivos públicos no detectan el problema con la suficiente antelación para controlar sus efectos. Entramos aquí en la disyuntiva política reactiva o política anticipativa. Una política reactiva se implementa generalmente cuando el problema ha entrado en crisis y no corresponde a la detección

intencionada del problema. El problema se manifiesta y se intenta paliar. No hay definición del mismo ni anticipación de impactos o cálculo de costes. La cuestión de primar la capacidad analítica sobre la de acción y desarrollar políticas anticipativas es más cuestión de liderazgo político y de estilo de políticas públicas.

La detección del problema se puede dar a partir de cinco mecanismos, que se desarrollan a continuación¹⁸³: la función directiva, la participación en redes de gestión, el diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas, el análisis de los clientes, y la evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento. La función directiva define la evaluación como la búsqueda y análisis permanente de información estratégica y selectiva sobre su entorno cambiante, conectando a su organización con el mismo.

La participación en redes de gestión es un mecanismo que facilita el intercambio de recursos e información, ésta ofrece posibilidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y el impacto de las medidas que han empezado a desarrollarse. El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas, como gabinetes de análisis, oficinas de información al público, o unidades que recogen reclamaciones y sugerencias, son instrumentos proveedores de información y detectores de problemas. El análisis de los clientes, es decir, de los usuarios de las administraciones públicas, conocer sus expectativas y demandas facilita definir problemas nuevos o cambios de tendencia con los problemas ya conocidos.

Por último, la evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento encaja perfectamente con la naturaleza cíclica del análisis de políticas públicas. En este caso, la evaluación proporciona información de calidad para orientar los procesos de decisión sobre una política pública cualquiera, detectando los problemas de eficacia, de eficiencia o de gestión de un programa. Los problemas que generan la formulación de las políticas públicas nunca son únicos o están aislados, sino que se deben a un conjunto de factores que precisan de una aproximación global.

La detección de un problema supone la búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades para orientar las políticas presentes y futuras. En el marco del análisis de políticas públicas como ciclo, la evaluación misma nos remite a nuevos problemas. La obtención de información, en

¹⁸³ TAMAYO, M. 1997, "El análisis de las Políticas Públicas" en BAÑÓN, R. y E. CARRILLO, E. *La nueva administración pública*. Alianza, Madrid. Págs. 287-288.

primer lugar, no tiene método fijo, sin embargo no toda es válida, sino que hay que buscar recursos informativos de calidad y selectivos. En segundo lugar, es necesario el establecimiento de segmentos político-sociales de comunicación horizontal y vertical, que sirvan como proveedores. Por último, tener en cuenta la fuerte vinculación existente entre la evaluación de políticas públicas y la detección de nuevos problemas, proceso retroalimentado que debe tenerse en cuenta.

B. El segundo plano, la definición propiamente dicha del problema, respondería a la cuestión de cuál es el problema, o más bien, cuáles son las posibles definiciones de problema. Se pretende determinar el conjunto de factores que afectan a la situación que consideramos. En el caso de la anécdota del hotel, en este plano se determinaría si el problema es un problema técnico, considerando como un factor del mismo la lentitud de los ascensores y su antigua maquinaria; o bien es un problema humano, y el factor a tener en cuenta es el tiempo de espera percibido por los clientes.

C. La clasificación del problema representa el tercer plano de los establecidos en la definición. Una vez determinados los factores del problema que se afrontan, y que lo definen de un modo u otro, se vincula a las soluciones posibles y se establecen un conjunto de soluciones para cada una de las definiciones alternativas dadas al problema. En este plano, volviendo sobre la anécdota del hotel, la solución al problema técnico alternaría entre instalar más ascensores o el cambio del engranaje de los existentes. Sin embargo, la solución propuesta al problema humano fue la de colocar información y espejos en los ascensores. Como premisa básica en la búsqueda de soluciones, que afecta incluso al primer plano y a la detección del problema, es considerar toda solución y definición de problema como válida y legítima.

D. El cuarto plano de la definición es la evaluación del problema. En él se evalúan las consecuencias de la elección de un problema y de su correspondiente abanico de soluciones, para ver cual es más conveniente. La acotación de soluciones parte de la evaluación de costes, beneficio neto y oportunidades reales de mejora. Retomando la anécdota del hotel, ya comentamos que si bien los espejos hacían reducir el tiempo de espera percibido por los huéspedes no resolvía el problema real de la lentitud de los ascensores. Tras la evaluación, optando por la definición del problema como oportunidad real de mejora, la opción más óptima sería considerarlo como un problema técnico.

E. Finalmente, Meny y Thoenig entienden este como un proceso retroalimentativo, susceptible de ser evaluado y reformulado en cada una de sus etapas. Así, junto a estos planos, deben considerarse uno más transversal que se da cuando se reformula el problema.¹⁸⁴

Concluyendo, la definición de un problema es un proceso analítico de identificación de actores y de intereses en una situación objeto de intervención pública, cuya consideración final debe hacerse teniendo en cuenta la evaluación de las soluciones propuestas al mismo.

VII.1.2. La construcción social, pública y política de un problema

Desde una perspectiva constructivista, el problema es una construcción histórica que responde a un tiempo y un espacio, que dependerá en parte del un grupo de personas afectadas por el mismo (grupo-objetivo), de las percepciones, de intereses y valores involucrados, y actores participantes en su definición del problema –como formulación de demandas- y de las estrategias desplegadas frente a las demandas. No obstante, hay ocasiones en las que se dan datos objetivables –que suponen elementos constitutivos- de la existencia de un problema. Becker (1964)¹⁸⁵ distinguía entre carencias objetivas de una sociedad y la decisión subjetiva de los que califican una situación de problema social.

En esta construcción subjetiva del problema social y de su existencia, Bardach¹⁸⁶ advierte al analista de que en la definición del problema, no puede asumir el sentimiento elemental de la población y permitir que esta –en el trabajo de análisis- defina el problema; en otras ocasiones, sin embargo, el analista puede defender la posición del no-problema, y mantener el problema fuera de la agenda. En el caso opuesto, cuando el analista considera el problema desde la empatía, poniéndose en el lugar del grupo afectado por el mismo, cumple una función de legitimador del problema y su existencia.

Reconocida la capacidad del analista de legitimar y des-legitimar los asuntos, este mismo autor señala que la primera labor del mismo es “desempacar el asunto” (*to unpack the issue*), es decir, hacer una definición del problema lo más sobria e imparcial posible, eliminando subrepticios y elementos causales y prescriptivos, e

¹⁸⁴ MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *óp.cit.* Pág.121

¹⁸⁵ Citado en *Ibidem* Págs.118-119

¹⁸⁶ BARDACH, E. 1996, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en AGUILAR, L. (Ed.) 1993, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México. Págs. 219-233

identificando los sentimientos de malestar, incomodidad, etc. que constituyen el problema.

En este proceso hay que distinguir entre el problema social y el problema público, que supone una prolongación del problema social, surge en el interior de la sociedad civil y se debate en el seno del espacio político-administrativo. Para algunos autores¹⁸⁷ tres condiciones identifican un problema social como público, (a) cuando es una demanda que surge de grupos sociales determinados, (b) hay un desarrollo de un debate público y político, y (c) existe un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas.

Otros autores, como Meny y Thoening, consideran la definición del problema público como una cuestión esencialmente política; el criterio de necesidad es el utilizado por los poderes públicos, que generalmente se identifica con mayor facilidad en las políticas claramente activas. El problema público es definido como una (1) necesidad normativa, definida así por terceras personas (expertos, clase política, etc.) de acuerdo con sus propios valores poniéndose en el lugar del consumidor; (2) necesidad sentida, los especialistas hacen una interpretación indirecta de los deseos y motivaciones de la población; (3) necesidad expresada, donde lo que se interpreta son actos concretos reflejo de la misma; y (4) necesidad comparativa, que se genera cuando se compara dos o varias situaciones sociales o geográficas. El cómo se defina el problema público es una cuestión problemática, ya que no existen indicadores normativos que midan las necesidades, pero señalan –como potencial criterio- la responsabilidad moral y política de los actores implicados en cuanto a las soluciones propuestas y las estrategias desarrolladas, es decir, la identificación de “quién debe encargarse”.¹⁸⁸

Este proceso de transformación del problema social a público no es necesariamente ni lineal ni cronológico; en otras ocasiones se da a la inversa, una cuestión/problema que en principio se considera público se restringe posteriormente al ámbito privado. Los actores que generalmente participan en el proceso de construcción del problema público orientan en el proceso de inclusión del problema en la agenda política.

Esto viene a apoyar la posición de Meny y Thonening de que la definición del problema es una cuestión de controversia política ya que, en primer lugar, implica consecuencias que son consideradas inaceptables para algunas partes, en segundo lugar, las partes

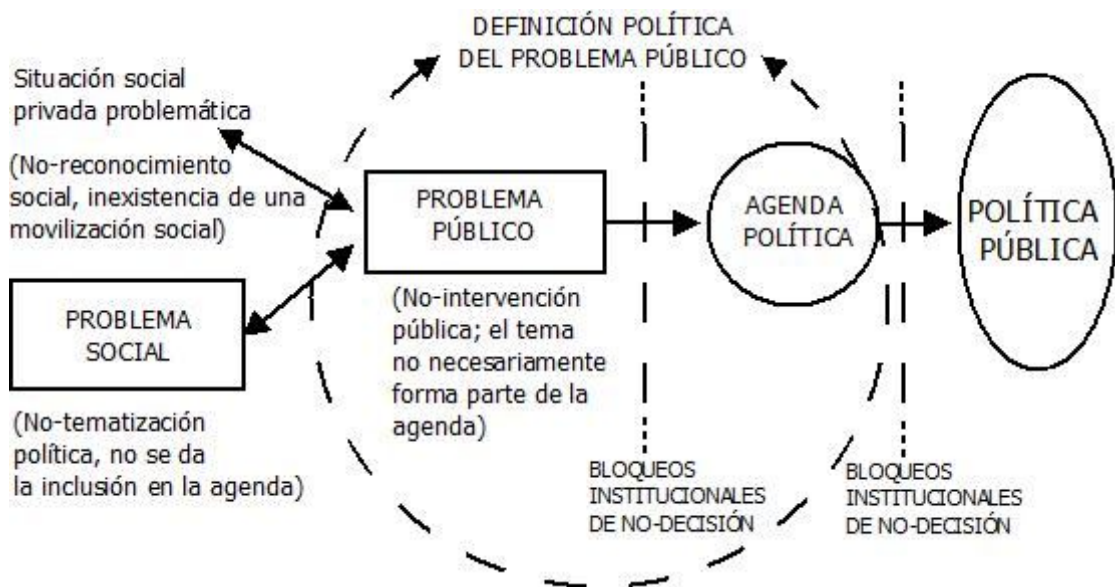
¹⁸⁷ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Pág. 131

¹⁸⁸ Citado en MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *óp.cit.* Pág.119

afectadas por el problema traduce la definición como una cuestión que pone en jaque principios fundamentales, y en tercer lugar, en este proceso los actores públicos suelen reclamar y movilizar apoyos. De cualquier modo, se debe tener en cuenta que la definición inicial que se da de un problema es poco probable que se mantenga, y que todos los actores utilizan estrategias de redefinición, reformulando el problema y la demanda de acción pública, ensanchando los públicos afectados o se movilizan nuevos grupos.

El problema público se ha definido como una situación que se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político, o bien puede ser la recuperación de una preocupación social¹⁸⁹. No obstante, no todos los problemas sociales llegan a ser públicos. En democracia, los actores sociales pueden intentar esa transformación, aunque Bardach plantea que es competencia de los poderes públicos el mantener fuera de la agenda determinados problemas; estos son los bloqueos institucionales de no-decisión que obliga a los actores sociales involucrados a buscar otras puertas de entrada en la agenda.

DIAGRAMA 3. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA



FUENTE: Elaboración propia a partir de SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Pág. 133.

Este proceso de construcción del problema no tiene siempre esta linealidad, son momentos que en ocasiones se solapan y se dan simultáneamente; como se ha comentado, un problema que en principio se consideró público puede volver a

¹⁸⁹ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Págs. 131-133

entenderse como privado. Por otro lado, los bloqueos de no-decisión –como obstáculos institucionales- se puede dar antes de que el problema entre en la agenda política, o bien antes de que llegue a ser objeto de una intervención/política pública, pueden ser resultado de cursos de “inacción” o de “no-decisión”. La definición política del problema público hace referencia a cómo se representa el problema y cómo se reformula.

La inclusión en la agenda combina con aspectos sustantivos del problema con otras dimensiones más institucionales para tener más posibilidades de inclusión en la agenda, con otros aspectos operativos del problema que se suelen solapar. La dimensión operativa del problema público se refiere –entre otras cuestiones- a la intensidad, el perímetro, la novedad y la urgencia del problema, que se combinarán con circunstancias/sesgos que favorecen la inclusión del mismo en la agenda, y que plantearé más adelante.¹⁹⁰

- La intensidad del problema se refiere al grado de importancia que se da a las consecuencias de problema, tanto individuales como colectivas. El grado de intensidad varía en función del actor que lo percibe y del momento de la percepción.
- El perímetro o audiencia del problema es la extensión de los efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de los efectos y del desarrollo del problema en el tiempo. Esta dimensión parte del conocimiento de los grupos sociales y de los ámbitos territoriales que se ven afectados; la visibilidad del problema, que afecta al perímetro, depende de si el grupo afectado es grande o no, si se concentran en espacios periféricos y/o pertenecientes a capas sociales poco movilizadas políticamente. También depende de la imagen social (positiva o negativa) y del poder político (fuerte o débil de los grupos que sufren los efectos negativos del problema. Estos criterios permiten distinguir entre problemas percibido como claramente definidos/ concentrados, o carentes de fronteras/ difusos, y problemas cuyo perímetro evoluciona de modo rápido o lento.
- La novedad del problema es un factor determinante para que un problema entre en la agenda frente a otros que puedan considerarse crónicos. Un nuevo

¹⁹⁰ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Págs. 134-137

problema moviliza más fácilmente, aunque después de una fase expansiva, el problema pierde importancia mediática y también peso en la agenda gubernamental. Hay que tener en cuenta que la mayoría de las intervenciones públicas no suelen ser nuevas, sino que suelen ser reformulaciones de anteriores políticas.

- La urgencia del problema y su percepción influye en la formación de la agenda. Las situaciones de gestión de crisis, cuando los poderes responden casi automáticamente, se consideran “ventanas de oportunidad” para los agentes sociales que quieran reformular la situación y promover una determinada situación/ política.
- Otros parámetros en la medición del problema público son la complejidad del problema (actores implicados y causas del problema), la posibilidad de expresarlo en forma monetaria o su grado de interdependencia en relación con otros problemas (problemas aislados o yuxtapuestos).

La definición política del problema público es en definitiva la lucha simbólica entre actores dentro de un marco más o menos establecido, y se va a librar incluso una vez que el tema ha entrado en la agenda. Como se ha comentado, la decisión finalmente tomada pocas veces coincide con la definición inicial hecha; de ahí que Cobb y Elder¹⁹¹ señalaban como parámetros de la misma: la ambigüedad, simplicidad, persistencia, novedad y el carácter imperfecto del problema.

VII.2. La formación de la agenda (*agenda setting*)

¹⁹¹ COBB, R. y ELDER, C. 1972, *Participation in American politics*. The John Hopkins University Press, Baltimore.

La agenda político administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar. (J. Anderson. 1984, *Public policy-making*. Holt, Rinehart and Winston, Nueva York. Pág. 47)

La formación de la agenda es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas. (R. Cobb, J.K. Ross y M.H. Ross. 1976, “Agenda building as a comparative political process”, en *American Political Science Review*, vol. 70, n.º 1. Pág. 126)

La importancia del proceso se debe a dos cuestiones fundamentalmente: por un lado, la capacidad de los gobiernos es limitada, y por otro lado, los problemas de una política son asuntos por definir, lo que depende de creencias y valoraciones. La discusión entonces está en cómo se definan los problemas, y por tanto qué concepción particular de la realidad se afirma. (R. Cobb y C. Elder. 1972, *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*. The John Hopkins University Press, Baltimore. Pág. 115)

La formación de la agenda es un proceso, estrechamente interrelacionado con la fase de definición del problema que en ocasiones se solapan o dan simultáneamente, a través del que se determinan qué problemas llegan a llamar la atención e intervención activa de las autoridades públicas legítimas. Lo que caracteriza a la agenda es el grado de consenso o conflicto, por un lado, el consenso entre los actores con capacidad para conformarla no es total o unánime, y por otro el conflicto no es general o irreductible.

La agenda es el conjunto de problemas objeto de controversia entre las autoridades públicas; no es ni un programa ni un orden del día. Deben distinguirse dos tipos de agenda: agenda institucional, política o gubernamental, que la conforman los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública. Existe también un componente de definición de la agenda de gobierno, entendiéndola con el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”¹⁹². La inclusión de los temas en la agenda no necesariamente responde a ningún orden cronológico, pero sí se da cierta interrelación entre los mismos.

El proceso de formación de la agenda, que problemas son finalmente incluidos y cuáles no, políticamente expresa la vitalidad del sistema político, define los grupos y organizaciones que tiene la capacidad de incluir un tema en la agenda política, y ofrece información sobre el Ejecutivo y con qué asuntos arman su agenda, ya que no todo asunto público es un asunto urgente. Este proceso por sí mismo pone de manifiesto que la capacidad de atención de los gobiernos es limitada, y que los problemas y su consideración definen las situaciones, que no son dadas *a priori*.¹⁹³

¹⁹² AGUILAR, L. 1993, *óp.cit.* Pág. 29

¹⁹³ *Ibidem*, págs. 29-30

Además de la agenda del gobierno, existe una agenda de los ciudadanos, la llamada agenda sistémica, pública, constitucional o coyuntural, que puede preceder o condicionar la primera. Los nexos que se dan entre ambas responden a las relaciones sociedad-estado que se den en ese contexto. Toda comunidad política, estatal, regional o local, tiene su agenda sistémica propia. Muchos temas que llaman la atención del público, no llegan a recibir atención pública y no forman parte de la agenda política. La llamada agenda sistémica o coyuntural puede definirse como el conjunto de problemas que la ciudadanía considera merecedores de intervención pública, como asuntos que caen dentro de su jurisdicción legítima, en un determinado momento.

En este proceso de *agenda setting*, Cobb y Elder distinguen entre¹⁹⁴:

- Actores propiamente dichos, que se movilizan política y socialmente a partir de formas de participación y organización. Los más activos son los grupos de identificación, y los menos son los grupos de atención en relación al problema.
- Públicos: espectadores más implicados e informados (públicos interesados), y los más alejados (público en general).
- Empresarios políticos: individuos o grupos que movilizan recursos en el mercado político y ponen en marcha estrategias para obligar a una autoridad pública a tomar en cuenta un nuevo desafío.

La acción de los empresarios se desarrolla mayoritariamente en el momento que he

La agenda sistémica es siempre más abstracta, general y amplia. Las prioridades que esta establece no necesariamente tienen reflejo en la gubernamental. De hecho, puede llegar a ser ampliamente dispares. En este sentido, se podría establecer la hipótesis causal de que cuanto mayor es la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de los conflictos dentro del sistema político. (R. Cobb y C. Elder. 1972, *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*. The John Hopkins University Press, Baltimore. Pág. 26)

¹⁹⁴ Citado en MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *óp.cit.* Pág.116

identificado como definición política del problema y procesos de acción que desarrollan son:

1. Reajuste: el empresario actúa por sí mismo, su objetivo es conseguir que su situación sea corregida por la autoridad pública.
2. Explotación: el empresario actúa para otros. Cristaliza, enuncia o amplifica un problema. Lo toma a su cargo, lo convierte en su problema y se identifica con él. Su objetivo es sacar provecho, incorporando a su propio provecho el reconocimiento de sus defendidos.
3. Mejora: el empresario no saca beneficio personal ni indirectamente ni individualmente. Intervienen en el nombre del interés público. Su objetivo es evitar desequilibrios y amenazas perjudiciales para toda la colectividad, busca hacer triunfar una utopía.
4. Reacción circunstancial: se caracteriza por la ausencia de un empresario. La inclusión en la agenda de un tema se da por “accidente”, los acontecimientos exteriores ejercen gran presión.

Los grupos o individuos con los recursos necesarios capaces de introducir un tema o configurar la agenda política son la *agenda setters*. Algunos de los más destacados, sin ánimo de hacer una lista cerrada, son: el Parlamento, Gobierno, Administración, grupos de interés, partidos políticos y expertos. Ante una situación determinada, iniciada por la autoridad pública competente, los empresarios políticos actúan y se activan ante los guardianes de la agenda desarrollando cualquiera de los cursos de acción antes señalados.

Anteriormente se han señalado las dimensiones sustantivas y operativas de los problemas que pueden llamar la atención pública sobre los mismos. Las agendas son contextuales, por tanto existen sesgos de accesibilidad que generan momentos de permeabilidad, como por ejemplo: situación de alarma o emergencia, la emotividad o impacto emocional que genera un problema, o bien que afecte al gran público, que esté defendido por algún grupo de interés con capacidad de influir en la agenda, el papel jugado por los medios de comunicación, el momento del ciclo político, o el papel de la tradición y la cultura.

Frente a la demanda de incluir un tema en la agenda o de reformularlo, la autoridad pública dispone de varias respuestas¹⁹⁵:

- Manda una señal simbólica (ej. recibe o escucha a una delegación que defiende sus argumentos).
- Invoca un imponderable -una causa de fuerza mayor- que le permita escharpar de la negociación.
- Posterga el examen del problema.
- Establece un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido.
- Reglamenta una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo.
- Toma en cuenta la demanda en su conjunto.
- Se anticipa al surgimiento de la demanda, sin esperar que se desarrolle a través de otros empresarios políticos, lo que genera políticas activas.

En un ejercicio de sistematización, se pueden distinguir cinco procesos de inclusión de un tema en la agenda a partir de los actores principales¹⁹⁶: la mediatización otorga un rol determinantes a los medios de comunicación y a las encuestas y estudios de opinión. Este proceso cuando se da es usualmente en focos de acontecimientos de interés social, e incita a los actores públicos a tomar parte de la discusión actual.

La movilización o iniciativa externa parte de la idea de que la agenda es organizada a partir y como respuesta a las demandas claramente articuladas. Los actores impulsores de este proceso son grupos de presión y movimientos sociales con fuerte visibilización política. A nivel local, en algunos casos se pueden identificar relaciones claras entre estos actores y su influencia sobre la formación de la agenda en los llamados “laboratorios de surgimiento”.

La oferta política o competencia electoral, como proceso de inclusión, tiene como actor principal a los partidos políticos; estos no solo responden a las demandas sociales sino que también definen problemas y formulan alternativas de intervención, lo que tiene un fuerte componente clientelar y un aumento de su base electoral. La agenda política se

¹⁹⁵ MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *óp.cit.* Págs. 125-126

¹⁹⁶ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Págs. 147-148.

constituye en función de los temas elegidos –en ocasiones en campañas electorales- por los principales partidos competidores. La base de su programa electoral estará en el cariz ideológico del partido o bien en que se centre en políticas sobre las que se tiene especial credibilidad. Los recursos que manejan son la información, la organización y el apoyo político; y las reglas institucionales de los partidos son las de la democracia directa y reglas electorales, y las informales de un sistema de partidos consolidado.

En el proceso de anticipación interna, los actores gubernamentales –actores administrativos y autoridades públicas- tienen un peso decisivo. Este caso presupone que los actores político-administrativos están en una posición privilegiada para conocer los desajustes en la implementación de las intervenciones públicas y pueden proponer nuevas actuaciones. En las situaciones en las que la sociedad civil es la que define o articula mal un problema, y los actores político-administrativos se lo apropian finalmente les mayor legitimidad a su gestión. En este proceso los actores se mueven dentro de los límites del andamiaje político-institucional.

La acción corporativista silenciosa destaca el rol más discreto –y silencioso- que algunos grupos de presión tienen sobre la agenda política. Al defender sus intereses busca un acceso directo a la arena de toma de decisiones, evitando que un problema que les interese pase a formar parte del debate público. Para la administración pública es rentable negociar con grupos de interés porque no problematiza públicamente y ofrece su red de apoyo. Las reglas informales les van a llevar a desarrollar acuerdos informales o incluso tácitos. Los recursos utilizados son la organización, consenso y apoyo político. Estos procesos de inclusión en la agenda deben interpretarse desde una perspectiva diacrónica, a partir de los periodos de cambio que se detectan en la política.

CUADRO 5. PROCESOS DE INCLUSIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO EN LA AGENDA POLÍTICA EN FUNCIÓN DEL AGENDA SETTER

PROCESOS	MEDIATIZAC IÓN	MOVILIZAC IÓN (Iniciativa exterior)	OFERTA POLÍTICA (Competencia electoral)	ANTICIPAC IÓN INTERNA	CORPORATI VISMO SILENCIOSO
VARIABLES					
Precusores del proceso	Medios de comunicación y encuestas de opinión	Grupos de presión y movimientos sociales	Partidos políticos y otras organizaciones	Autoridades político-administrativas	Grupos de interés
¿Demanda social articulada?	No	Si	No	No	No (relaciones clientelares)

Audiencia del problema	Amplia	Amplia	Amplia	Restringida	Restringida
¿Conflicto mediatizado, opinión pública?	Si	Si	Si	No necesariamente	No
Explotación partidista	No necesariamente	No necesariamente	Si	No	No necesariamente
Principales recursos movilizados	Información, infraestructuras de comunicación y tiempo	Organización y apoyo político	Información, organización y apoyo político	Información y derecho	Redes de influencia directa Organización, consenso y apoyo político
Principales reglas institucionales utilizadas	Garantía constitucional a la libertad de expresión	Democracia directa y/o acciones ilegales	Garantías constitucionales, democracia directa y reglas electorales y gubernamentales	Principios del derecho administrativo y reglas decisorias tradicionales	Reglas informales

FUENTE: GARRUAD, Ph. 1990, "Politiques nationales: élaboration de l'agenda", *L'Année Sociologique*, 40:39¹⁹⁷

VII.3. El proceso de toma de decisiones

La adopción de decisiones es el momento a partir del cual éstas se hacen visibles las políticas públicas, el inicio formal de la misma y del proceso de decisiones que tendrá consecuencias. Este es un momento estrechamente vinculado a la formación de la agenda, y a la definición política del problema público, y en este momento del ciclo de la política las autoridades político-administrativas pueden ejercer bloqueos de no-decisión.

La pregunta clave en este momento es cómo se formula la decisión, en quién o quienes recae el poder. Dahl entiende la decisión como un conjunto de procesos interactivos y cambiantes que da una suma positiva¹⁹⁸. Hunter, por su lado, entiende la decisión como una estructura estratificada y jerárquica donde unos ganan y otros pierden. La literatura francesa (Jamous y Grémion) muestra algunas propuestas de partida en el análisis de la decisión¹⁹⁹:

¹⁹⁷ Citado en SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Págs. 147-148.

¹⁹⁸ DAHL, R. 1961, *Who Governs?*. Yale University Press, New Haven.

¹⁹⁹ MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *óp.cit.* Págs. 129-135

1. El decisor político sirve de detonador para la elaboración de nuevas políticas públicas.
2. Aunque sea este decisor el que en última instancia resuelve, se agrupa en soluciones concretas cuya fórmula detallada –técnicamente constituida- no es obra suya.
3. En algunos casos, son terceros grupos los que proveen las soluciones, elaboran las posibles opciones a tomar y aseguran su legitimidad.
4. En definitiva, las medidas adoptadas no son necesariamente respuestas obligatorias a las exigencias generales de la sociedad y de sus representantes políticos, sino el producto de actividades intermedias de expertos y de consejeros. Así, en ocasiones la decisión pública es desarrollada por terceros, expertos o tecnócratas, no actores gubernamentales.

El proceso de toma de decisiones consta de dos fases principales: la fase de formulación y la de legitimación²⁰⁰. La fase de formulación de estrategias se da cuando el tema, como parte de la agenda política, se transforma en alternativas para la acción o soluciones. Esta fase de preparación incluye distintas actividades: análisis y selección de las estrategias de acción. El análisis define la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y las alternativas, se anticipan consecuencias, ventajas e inconvenientes, y se plantean la cuestión de si se debe actuar o no. La selección, por otro lado, es el proceso de reducción de las hipótesis y de las opciones de acción a una sola. Esta sub-fase es el momento más conflictivo de la decisión, porque los hechos y los analistas no son ni objetivos ni neutros, lleva a los compromisos y negociaciones y se revalorizan acciones a través de la propaganda y la comunicación.

En esta fase de formulación, las ideologías y la factibilidad política desempeñan papeles importantes que se combina con la racionalidad técnica en la alternativa propuesta. Esta fase suele ser muy desordenada, y no necesariamente responde a un orden cronológico, sino que la fase de entrada en la agenda y de definición del problema puede expandirse o contraerse.

La fase de legitimación es la más breve, en esta el individuo, grupo o responsables formales, competente en la materia sobre la que se decide, decide. En teoría, posee la autoridad sobre las opciones, y no está obligado a aceptar la alternativa que le ofrecen.

²⁰⁰ Para mayor desarrollo teórico de esta cuestión, véase *ibídem* Págs. 136-139

No obstante, tal y como señalaba la literatura francesa, generalmente quien decide ratifica un trabajo de selección previo, que no necesariamente es técnico. Este no es solo un acto de ratificación, sino también de legitimación, la opción elegida se hace oficial a través de este acto. La legitimación no solo cubre la acción de legitimar una opción, sino también la no-decisión, es decir, cuando el tema en la agenda no se ha traducido en una decisión de solución.

La no-decisión encubre un conjunto de actividades que sirve para sostener la movilización de valores, procedimientos, ritos y actores con el fin de legitimar la no-acción de una autoridad pública. La autoridad decide “no-decidir”, enterrar el asunto y esquivar el cambio. Se han identificado cuatro tipos de estrategias de no-decisión: el uso de la fuerza por la autoridad pública, las amenazas de sanción para los partidarios de una reforma, la propaganda y difusión de nuevas normas sociales y políticas, y el cambio en los procedimientos de trabajo gubernamental.²⁰¹

Anteriormente se ha señalado que la decisión cristaliza y da lugar a la política pública, Baena del Alcázar define esta como la decisión conformadora, acompañada de las medidas administrativas necesarias para su ejecución y seguimiento²⁰². Junto a este concepto, define las decisiones o actividades post-decisorias como los argumentos de apoyo, interpretaciones, calificaciones y todo el debate que sigue a los primeros enunciados de la política.

Estas decisiones se distinguen de las que son meramente gestoras por dos características: su carácter diferencial e innovador. El primero se refiere a las líneas de actuación distintas, resultado del eje territorial en España como factor definidor de la política pública, que las Comunidades Autónomas definen y ejecutan en relación con las desarrolladas por el Estado. El carácter innovador se refiere a las decisiones que dan lugar a políticas que parten de cero, en las conocidas como áreas emergentes de las políticas públicas.

Los sujetos que toman la decisión, y formalizan la política pública, son el Parlamento, el Gobierno y la Administración; dando lugar a tres tipos de legitimidades: legitimidad departamental (cuando la decisión la toma la Administración), legitimidad

²⁰¹ BACHRACH, P. y BARATZ, M.S. 1963, “¿Decisions and Nondecisions: An analytical framework?”, *American Political Science Review*, Núm. 57.

²⁰² BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2000, *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos, Madrid. Pág. 262.

parlamentaria (cuando el sujeto decisor es el Parlamento), y la legitimidad gubernamental (cuando el que decide es el Gobierno).²⁰³

La asignación de recursos es parte imprescindible de la decisión que conforma una política pública. Baena entiende que las operaciones básicas de asignación de recursos incluyen la decisión de cuáles son los factores administrativos necesarios para la ejecución, la configuración precisa de los recursos, y la transferencia de los mismos a los ejecutores. Este autor entiende la asignación de recursos a las decisiones que conforman una política pública condición *sine qua non* de la existencia de la misma. El presupuesto ofrece información sobre la dimensión sustantiva y operativa de la política. Por un lado, refleja las materias/áreas sobre las que se va a centrar la política pública y su orientación político-administrativa. Por otro lado, ofrece información operativa: si hay un capítulo presupuestado, si esta se establecía en base a lo gastado el año anterior, si hay un capítulo de transferencias o un programa de gasto.

VII.3.1. Conceptos y tipologías de programa y acuerdo de actuación político-administrativo

Lo que Baena llamó decisión conformadora y actividades poste-decisionarias, ha sido definido más detalladamente en un ejercicio de sistematización, que utilizaré en este trabajo, bajo el concepto de programa de actuación político-administrativo (PPA). Este incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública.²⁰⁴

Este programa, que puede ser más o menos detallado, centralizado o coherente, se refiere a los actos formales finales (jurídicos o no) que establecen una unión entre los grupos-objetivo de la política pública y las instancias públicas competentes para la implementación de la política. Contiene, en definitiva, el material normativo de la política –normas de orden general y abstracto, disposiciones organizacionales y procedimentales- los objetivos normativos de las medidas previstas para los grupos-objetivos, la definición de los mismos y su papel en la realización de la política pública, los medios de intervención disponibles a tal efecto, y los principios de organización administrativa.

²⁰³ MONDRAGÓN, J. 2005, “Capítulo 6. El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos”, en PÉREZ, M. (Ed.), *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada. Págs.148-149.

²⁰⁴ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008 *óp.cit.* Pág.152

El PPA contiene elementos de contenido –objetivos, elementos evaluativos e instrumentos de intervención- y elementos institucionales o procedimentales –acuerdo de actuación político-administrativo y elementos procedimentales-. Esta estructura contiene las variables del análisis de la decisión, no necesariamente se encontrarán en una disposición unificada –aunque puede darse, caso de las políticas de inmigración de las Comunidades Autónomas-, sino que es un conjunto de normas y actos que van a contemplar los siguientes elementos.²⁰⁵

1. Objetivos. Definición de unos objetivos más o menos explícitos que permitan concebir la intervención pública en función de las metas de la política, lo que está intrínsecamente conectado con la definición del problema, el estado social deseado y los ámbitos de intervención.

Los objetivos se pueden definir de modo más concreto o genérico, con contenido valorativo; cuanto más concretos sean, más fácil y mayor probabilidad hay de desarrollar una política.

2. Elementos evaluativos. Indicadores que midan la consecución de los objetivos, siendo más sencillo la medición de la consecución de los mismos cuanto más definidos estén.
3. Elemento de intervención. Elección de los instrumentos de intervención/medidas con las que alcanzar los objetivos; el hecho de que mayoritariamente estas tengan base normativa garantiza la legalidad de la actuación pública, y se hace más previsible. Se pueden identificar cuatro vías de intervención pública, que se combinan entre si y que pueden estar presentes de modo más o menos concreto:
 - 1) Medidas reguladoras: prohibiciones, obligaciones, atribuciones de distintos recursos o derechos que pueden ser objeto de sanción en caso de no respetarse sus límites.
 - 2) Medidas incentivadoras –positivas o negativas-: estas tiene un carácter más indirecto y actúa a través de transferencias financieras que tienen como objeto influir sobre el comportamiento de los grupos objetivo.

²⁰⁵ *Ibidem* Págs. 151-163

- 3) Medidas persuasivas: estas se sirven de estrategias de información a fin de convencer a los grupos-objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de la política.
 - 4) Provisión directa de bienes y servicios: busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo.
4. Acuerdo de actuación político-administrativo (APA): se refiere a las autoridades y servicios administrativos competentes (actores públicos) así como a las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política. Tener en cuenta el conjunto de actores públicos que van a ejecutar la política reviste especial importancia en los estados descentralizados, donde la creación de agencias especializadas y presupuesto particulares son temas especialmente sensibles.
 5. Elementos procedimentales: reglas institucionales y modalidades de acción administrativa que generan formas específicas de interacción entre lo servicios y autoridades administrativos y los grupos-objetivo y beneficiarios finales. Estos elementos procedimentales se refieren a la estructura interna de relación entre los actores –procedimientos de consulta, procesos de arbitraje administrativos, etc.- que enmarcan el PPA y garantizan la transparencia financiera, de información, etc.

El programa de actuación político-administrativo debe ser coherente con la estructura del Estado que lo implementa, y prever las contingencias de la implementación, ya que cuando ésta no tiene los efectos esperados se entiende que ha habido un “déficit de implementación pre-programado” y ha sido la decisión la que ha fallado.

Se han establecido tres tipos de programas político-administrativos en función de las dimensiones de análisis –contenido, distribución de decisiones y elementos-²⁰⁶. En cuanto al contenido, se distingue entre programa marco o programa detallado; el primero tiene un contenido sustantivo limitado, puede conllevar un grado de concreción débil en cláusulas generales o reglamentar un número limitado de elementos sustantivos. Esto deja un amplio margen de maniobra a las circunstancias locales –o a los niveles regionales descentralizados- dando lugar a una implementación diversificada. El programa detallado tiene un contenido sustantivo amplio, y una reglamentación abundante de la mayoría o de todos los elementos constitutivos de la

²⁰⁶ *Ibidem* Págs. 166-170

política; el resultado es una implementación más homogénea. La diferencia entre programa centralizado o descentralizado subyace en la distribución de las decisiones de ámbito legislativo y reglamentario entre los distintos niveles de gobierno que tienen por objetivo orientar la implementación.

Finalmente, los programas pueden ser sustantivos o institucionales en la medida en que contengan también decisiones institucionales/operativos que regulen la organización de la implementación, con reglas sobre el funcionamiento y relaciones de los ejecutores (APA), y sus interacciones con el grupo-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos-terceros. El programa-tipo sustancial –común en la tradición alemana- se centra en los elementos sustantivos del problema a resolver, y se pronuncia claramente acerca de los objetivos a alcanzar, a través de los instrumentos de intervención y los elementos evaluativos. Los programas institucionales/operativos –de la tradición anglosajona- ponen el acento en las reglas institucionales específicas y determinan de la forma más completa políticamente el acuerdo de actuación político-administrativo, estos son los actores que deberán ejecutar y los procedimientos a seguir. Los programas mixtos –propios de la tradición española, con variaciones en cuanto a las políticas- combinan los elementos sustantivos, operativos y procedimentales.

El acuerdo de actuación político-administrativo es el conjunto de actores públicos y paraestatales que están a cargo de la implementación de la política pública. En este concepto encontramos la sistematización de los actores públicos y privados que tienen atribuidas o delegadas responsabilidades propias de los poderes públicos, y que participan como iguales en la producción de acciones concretas vinculadas a la política pública. Este elemento vincula a los actores en una red operativa con reglas institucionales –formales e informales- que regulan la atribución de funciones específicas para actuar sobre el ámbito en cuestión. Es definitiva, se refiere a la base organizativa y procedimental de la política pública, engloba el entramado de actores públicos y privados que intervienen en la implementación de la política (*policy network*) y que son parte de la dimensión operativa de la política. El acuerdo reúne actores estatales, regionales y locales en los sistemas descentralizados, y a los centrales y desconcentrados en los sistemas menos descentralizados.²⁰⁷

En cuanto a la tipología, dependiendo de la dimensión del análisis se pueden señalar algunos tipos ideales que están interrelacionados. En función del número de actores,

²⁰⁷ *Ibidem* Págs. 170-171

encontramos acuerdos mono, con un número limitado de actores intervinientes en la implementación, o plurales. Cuanto mayor sea el número de actores que interviene en la implementación de una política, es más probable se encuentre regulado el acuerdo y sus reglas procedimentales con claridad. Dentro de los acuerdos plurales, en función del grado de coordinación horizontal, encontramos los coordinados –acuerdos integrados- y los acuerdos no coordinados –fragmentados- en los que los actores no tienen intención de coordinarse o incluso desarrollan estrategias específicas de no coordinación. En función de la coordinación vertical, importante especialmente en los estados descentralizados como el español, el APA integrado se da cuando el Estado central y las demás instituciones territoriales comparten no solo las funciones legislativas y reglamentarias sino también las de implementación; el acuerdo atomizado se da si las instituciones públicas subnacionales disponen de una autonomía muy amplia para la programación y/o implementación de la política. No obstante, el grado de intervención vertical dependerá del tipo de política pública. El grado de politización es otra dimensión de análisis, aunque cambia muy rápidamente sobre todo con temas que generan debate político, el punto de referencia es el actor central y da lugar a acuerdos politizados o en oposición a los burocráticos. El contexto viene fijado por otras políticas y por los principales actores pertenecientes a distintos ministerio o departamentos, lo viene a generar acuerdos heterogéneos frente a otros más homogéneos. Finalmente, el grado de apertura del acuerdo depende de la intensidad de las interacciones entre los actores del acuerdo –ejecutores de la política- y los que constituyen su entorno social inmediato –grupos de interés y actores individuales- que pueden representar a los grupos objetivo y a los beneficiarios finales. Se distingue entre acuerdos cerrados, parcialmente abiertos y abiertos. Consideramos un acuerdo cerrado cuando lo está a la intervención de los grupos objetivos, beneficiarios finales y al resto de los grupos, y la política se formula de modo claramente unilateral –como en el caso de las políticas técnicas o especialmente sensibles-.²⁰⁸

CUADRO 6. DIMENSIONES DE ANÁLISIS/ TIPOS DE ACUERDO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

TIPO APA	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS
Mono vs. plural	Número de actores
Integrado vs. fragmentado	Grado de coordinación horizontal

²⁰⁸ *Ibidem* Págs. 172-180

Integrado vs. atomizado	Grado de coordinación vertical
Centralizado vs. descentralizado	Grado de centralidad del actor clave
Politizado vs. burocrático	Grado de politización del actor clave
Heterogéneo vs. homogéneo	Contexto que fijan otras políticas
Abierto vs. cerrado	Grado de apertura

FUENTE: Elaboración propia a partir de SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Págs. 172-180.

VII.3.2. Factores que influyen en la formulación y adopción de la decisión

Meny y Thoenig señalan como factores que afectan al proceso decisorio los siguientes: el papel desempeñado por el decisor, los procedimientos dentro del proceso, las relaciones de influencia y poder entre los actores y la ambigüedad como factor de acción. Respecto al papel desempeñado por el decisor, deben tener en cuenta cuestiones como el grado de compromiso, y que tipo de información maneja o privilegia –oral o escrita-. Los procedimientos dentro del proceso se refieren a las reglas, que estipulan plazos, modos de conducta, etc., circuitos de comunicación, ya que el decisor influye en la información que se da, y la división de tareas, dividir las tareas entre los servicios, no necesariamente siguiendo el organigrama. Como tercer factor, hay que tener en cuenta que los ajustes entre los actores se practican en torno a las relaciones de poder que se da entre ellos. La ambigüedad en el discurso, en los fines y preferencias, en las actividades y tareas, en los procedimientos, entre los participantes y actores, es una estrategia de acción, que se da tanto entre las organizaciones muy informales como las muy estructuradas.²⁰⁹

Otros autores señalan la función administrativa de apoyo a la toma de decisiones, y el número de actores que participan en el proceso decisorio como factores que influyen el proceso de formulación y toma de decisiones. La función administrativa de apoyo influye en un doble sentido: al pronunciarse sobre la viabilidad de la decisión a la vista de los medios de que dispone, y al emitir su juicio técnico sobre la formulación de la decisión y sobre sus repercusiones y efectos, de modo que se suele dar una correlación entre el trabajo técnico y la posterior decisión. Lo ideal es la combinación de los factores técnicos y políticos, entendiendo los técnicos como la burocracia y también los más altos niveles técnico-políticos. Finalmente, la participación de los distintos actores

²⁰⁹ MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *óp.cit.* Págs. 144-152

en el proceso decisional se da generalmente en espacios participativos, sobre todo en el ámbito local. No se refiere solo a la existencia de intercambio de información ciudadana, sino al desarrollo de foros de encuentro y consulta.²¹⁰

Estrechamente vinculados a esos factores, Kingdom señalaba la existencia de un “caldo originario” de alternativas y propuestas, que nacen en la comunidad política de expertos –investigadores, evaluadores, analistas- a nivel local, nacional o internacional, y sufre un proceso natural de selección biológica. En ese proceso de selección entran en juego los llamados empresarios políticos, que son promotores y defensores de determinadas ideas. Estos empresarios no necesariamente forman parte de la comunidad política, pueden estar fuera o dentro del gobierno, en grupos de interés u organizaciones de investigación. Estos pueden defender intereses personales, determinados valores que afectan o dan forma a una política pública, o algunos de ellos participan y se unen por solidaridad o simplemente porque les gusta el juego de la política –los llamados *policy groupies*-.²¹¹ Kingdom señala también algunos criterios por los que perduran algunas ideas, que estas sean propuestas técnicamente factibles, compatibles con los valores de la comunidad política, con un coste tolerable, que sean aceptadas públicamente y se perciba como una oportunidad entre los decisores públicos.²¹²

Lindblom apunta que los grupos de interés también desarrollan su actividad a través de interacciones con las que individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas. Los argumentos a favor de la participación de los grupos de interés en las políticas públicas señalados por el autor son los siguientes: en primer lugar, clarifican y articulan las necesidades del ciudadano, proporcionan información, y presionan con ella a los decisores públicos. Esta competición entre ellos, informa al ciudadano de las controversias políticas. En segundo lugar, formulan una agenda política viable, establece intereses comunes para un porcentaje amplio de la sociedad. En tercer lugar, ejercen una función de vigilancia de los grupos, de modo que el cualificado que busca beneficiarse del grupo queda excluido. Finalmente, mejora la fase de formulación de alternativas cuando la información es limitada a través de la interacción con los grupos. Los instrumentos de estos grupos son la persuasión mediante el análisis partidista, la influencia a través de la reglamentación que les permita

²¹⁰ MONDRAGÓN, J. 2005, *óp.cit.* Págs. 144-148

²¹¹ KINGDOM, J. 1995, *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins, Nueva York. Págs. 116-123.

²¹² KINGDOM, J. 1995, *óp.cit.* Págs. 131-139

participar en el proceso decisorio, la habilidad de los grupos para influir en las elecciones y en los votos –entrega del voto-, el apoyo en las campañas electorales (a través de los fondos, imagen, etc.), y con la participación directa de sus líderes en el proceso decisorio. No obstante, el mismo autor identifica algunos problemas con la intervención de los grupos en el proceso decisorio: la desigualdad entre los grupos y ciudadanos en base al control de los recursos, la subordinación del interés común al interés particular –y la representatividad de este-, y el poder de veto sobre alguna decisión.²¹³

Entre los modelos de análisis de la decisión, que no son objeto de desarrollo en este trabajo, podemos citar el modelo racional de toma de decisión de Simon, y su posterior reformulación por el mismo autor, el racional limitado, el modelo incrementalista –que el mismo Lindblom llamó modelo “para salir del paso”- y sus derivaciones –de las que Wildavsky es un referente-, el de exploración combinada de Etzioni, y el casual de March y Olsen. Este último es un enfoque muy útil en situaciones complejas con multitud de actores e intereses en juego, y considera la decisión resultado de un encuentro fortuito y de la interacción entre objetivos, alternativas y autores.²¹⁴

Finalmente, la implementación²¹⁵, como fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos, y la evaluación²¹⁶, como proceso integral encaminado al conocimiento de una

²¹³ LINDBLOM, C. 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid. Págs. 107-120.

²¹⁴ Para mayor desarrollo, véase las obras generales MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *óp.cit.* Págs. 139-144, y PÉREZ, M. (Ed.) 2005, *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada. Págs.148-149; y más específicas sobre algunos modelos, SIMON, H. 1957, *Administrative Behaviour*. MacMillan, Londres, LINDBLOM, C. 1959, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, Vol. 19 [citados en MONDRAGÓN, J. 2005, “Capítulo 6. El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos”, en PÉREZ, M. (Ed.), *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada], también de este último autor LINDBLOM, C. 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, WILDAVSKY, A. 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown, Boston, ETZIONI, A. 1993, “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en AGUILAR, L. (Ed.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México, y MARCH, J. y OLSEN, J. 1976, *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen, Noruega.

²¹⁵ Véase como obra general MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona, y WILDAVSKY, A. 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown, Boston, para el modelo *bottom-up* HJERN, B. y HULL, C. 1982, “Implementation research as empirical constitutionalism”, *European Journal of Political Research*, 10:105-116, y para el *top-down* SABATIER, P. y MAZMANIAN, D. 1979, “The conditions of effective implementation to accomplishing policy objectives”, *Policy Analysis* 5(4):481-504

²¹⁶ Véase para el estudio de la evaluación, ALVIRA, F. 1997, *Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico*. Lumen/Hvmanitas, Buenos Aires; BALLART, X. 1992, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid; BAÑÓN, R. (Comp.) 2002b, *La evaluación de la acción y de las*

intervención pública, norma, programa, plan o política, que permite alcanzar un juicio valorado basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos, no son objeto de análisis de esta investigación, por lo que no se exponen en este capítulo.

VIII. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque de las políticas públicas se ha mostrado ciertamente ambiguo en cuanto a las etapas de cierre dentro del proceso. Sin embargo, el interés por el cambio en políticas públicas, por la “post-evaluación”, o por la “post-implementación” si en el peor pero común de los casos la política no se evaluara, se hizo patente en la década de los setenta. Posteriormente, el enfoque y el análisis de las políticas “por etapas”, junto con las aportaciones de autores como Hogwood y Peters (1983)²¹⁷, ofrecieron el vocabulario adecuado a este momento del proceso.

El punto de partida de estos autores es que el cambio está sucediendo constantemente en el proceso de las políticas públicas, puede ser consecuencia de una evaluación pero es más probable que sea consecuencia del contexto de la política, de cuestiones de liderazgo o de aprendizaje burocrático. Estos cambios se dan sobre espacios de política ya existentes más que sobre un problema nuevo, con lo que la innovación en la arena política es poco común. La ineficacia demostrada de una política, que haya alterado las condiciones en que se implementó, o limitaciones del crecimiento económico definen márgenes de maniobra donde cambian las políticas.

Hogwood y Peters²¹⁸ proponen la innovación, sucesión, mantenimiento y terminación como variedades del cambio. La innovación política se da cuando un gobierno participa activamente en un problema y en una política pública nueva. Actualmente el nivel de innovación en esas áreas está saturado, y es más probable una política “nueva” quede enmarcada en la zona de otras ya existentes. La sucesión política implica el reemplazo

Políticas Públicas. Díaz de Santos, Madrid; BUSTELO, M. 2004, *La evaluación de las políticas de género en España*. Catarata, Madrid; PÉREZ, M. y TRINIDAD, Antonio. 2010, *Análisis y evaluación de políticas sociales*. Tecnos, Madrid; TRINIDAD, A. y PEREZ SANCHEZ, M. 1998, "Evaluación de Programas de Intervención Social". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº10; VEDUNG, E. 1997, *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid; y WEISS, C. H. 1998, *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River (NY).

²¹⁷ PARSONS, W. 2007, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México. Págs. 587-594

²¹⁸ HOGWOOD, B. y PETERS, G. 1983, *Policy dynamics*. Wheatheaf books, Brighton.

de las políticas vigentes por otras. Esta variante no entraña cambios fundamentales en el enfoque. Los autores señalan cuatro tipos de sucesión: sucesión lineal: reemplazo directo de una política o programa por otra; consolidación: implica la modificación de la presentación del conjunto de la política en una disposición unificada; escisión: la separación de una política en distintos componentes; y sucesión no-lineal: se trata de una compleja combinación de otros tipos de sucesión. El mantenimiento de políticas se refiere al proceso de adaptación de las políticas o los ajustes para mantenerlas. Finalmente, la terminación de las políticas implica el abandono o la reducción paulatina de una política, y el recorte del gasto. Se trata de la muerte de una política pública, lo que la convierte en una ex-política, se decide terminar con un servicio (terminación funcional), con una organización (organizacional), con un enfoque, estrategia o definición de problema (terminación de políticas públicas) o con un instrumento o medida (terminación de programas). La identificación de este cambio conlleva la perspectiva de tiempo, y es resultado de una decisión política.

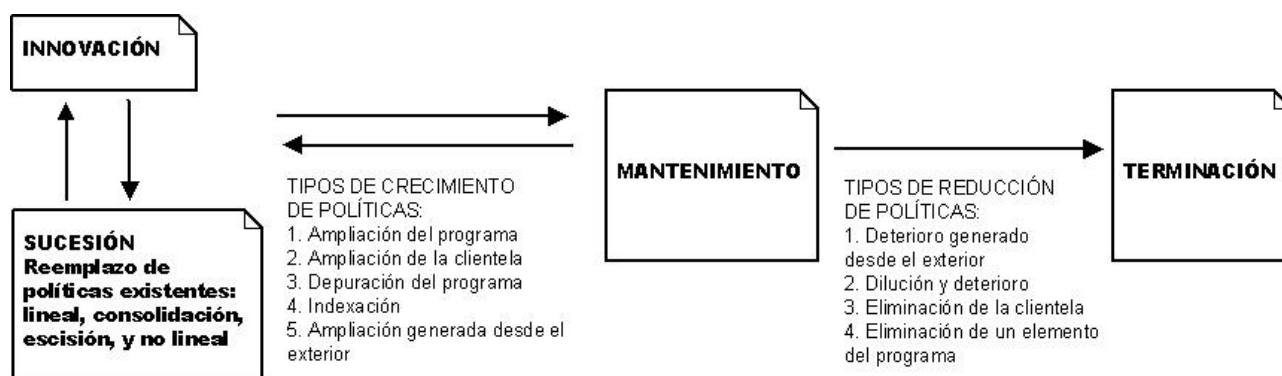
CUADRO 7. CARACTERÍSTICAS DE LA INNOVACIÓN, SUCESIÓN, MANTENIMIENTO Y TERMINACIÓN

INNOVACIÓN POLÍTICA	SUCESIÓN POLÍTICA	MANTENIMIENTO DE LA POLÍTICA	TERMINACIÓN POLÍTICA
Intencional	Intencional	No intencional	Intencional
No existe organización	Como mínimo una organización sujeta al cambio	Adaptación	Las organizaciones existentes pueden finalizar
No existen leyes	Alguna ley afectada	No se producen cambios en las leyes	Toda la legislación relevante es revocada
No existe un gasto previo	Existen algunos gastos	Continúa el mismo presupuesto	Cesan todos los gastos

FUENTE: HOGWOOD, B. y PETERS, G. 1983, *Policy dynamics*. Wheatear books, Brighton. Pág. 27

Estas variedades están relacionadas desde un punto de vista del proceso, no son categorías estanco sino que una política se puede mover entre las mismas en distintos momentos políticos. La innovación y la terminación (o el nacimiento y muerte) de una política son acontecimientos difíciles de encontrar en su proceso. Tanto la innovación como la sucesión constituyen respuestas intencionales, y los gobiernos aborden temas de la política que antes no habían tratado de modo intencional. Cuando el área es nueva no existe una organización, ley o gastos precedentes. No obstante, en su forma pura y tipo ideal, esto es, la innovación política es poco común.

DIAGRAMA 4. VARIEDADES DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HOGWOOD Y PETERS



FUENTE: Elaboración propia a partir de PARSONS, W. 2007, *óp.cit.* Pág 589

El objetivo de las políticas de sucesión es mantener la continuidad de los medios y fines de la política, y participar en cierto grado de la innovación respecto a las disposiciones que garanticen su continuidad. La sucesión puede acercarse a la innovación. Las políticas públicas innovadoras son poco comunes ya que es difícil movilizar apoyos suficientes para llegar a la agenda política, que tiende a conformarse de políticas institucionalizadas. La innovación suele encontrarse más probablemente en la arena política local, y generalmente un área “nueva” queda enmarcada en el contexto de otras políticas relacionadas ya vigentes. La relación entre la innovación y mantenimiento se observa en el crecimiento de políticas a través de la depuración, de la indexación, o ampliación del programa de actuación o del grupo-objetivo. Se puede ingresar en un área nueva (innovación o sucesión) a partir de un proceso de mantenimiento de políticas, al ampliar un programa vigente, en su intensidad o extensión a otros grupos-objetivo, etc. Es también posible mantener una política mediante los ajustes económicos, o debido a demandas generadas externamente. Otra dimensión del mantenimiento es su relación con la terminación, se identifica cuando una política se mantiene en un contexto de recortes y reducciones, y que a la larga conlleva la eliminación absoluta del programa (terminación) y la introducción de una política que revierte la anterior. Esas reducciones de la política se observan en el deterioro generado desde el exterior, la desaparición del grupo objetivo o de la eliminación de un elemento del programa de actuación.²¹⁹

El estudio de estos cambios pasa por la identificación tanto de conductas como de modelos de poder y organizativos. En este trabajo me centraré en estos últimos. El modelo de poder es el resultado de la interacción y distribución del poder organizacional y de los intereses del Estado y de la sociedad. Por otro lado, el enfoque

²¹⁹ PARSONS, W. 2007, *óp.cit.* Págs. 589-590

del ciclo de las políticas públicas reconoce que el cambio tiene una dimensión organizacional y que este supone un complejo y contradictorio ámbito de análisis que incluye la organización y el comportamiento del sector público. En los capítulos sucesivos identificaré el cambio en la dimensión sustantiva y operativa de la política de inmigración.

CAPÍTULO SEGUNDO: INMIGRACIÓN Y POLÍTICA EN EUROPA. ESPAÑA EN EL SISTEMA MIGRATORIO MUNDIAL

I. SISTEMAS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

- I.1. *La Era de la Migración*. Ciclos de los flujos migratorios internacionales
- I.2. La emigración norteafricana a Europa
- I.3. Modelo de inmigración del Sur de Europa

II. MODELO MIGRATORIO ESPAÑOL

- II.1. Sistema migratorio europeo versus modelo migratorio español
- II.2. Evolución de la inmigración en España 1992-2009
 - II.2.1. Africanos y marroquíes en España

CAPÍTULO SEGUNDO: INMIGRACIÓN Y POLÍTICA EN EUROPA. ESPAÑA EN EL SISTEMA MIGRATORIO MUNDIAL

I. SISTEMAS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

I.1. *La Era de la Migración*²²⁰. Ciclos de los flujos migratorios internacionales

Cachón²²¹ define lo que él llama un sistema migratorio en los siguientes términos: “la asociación, dotada de cierta vocación de permanencia y acompañada de un denso tejido de interrelaciones de diversos órdenes, que se establece entre una región receptora de inmigración y un conjunto de países emisores de emigración”. Actualmente, según esta concepción, existen cuatro sistemas migratorios: el europeo, el norteamericano, la región Asia-Pacífico, y el del Golfo Árabe. El cómo interactúan y el cómo evolucionan e interfieren en las dinámicas de unos sobre otros va unido al desarrollo histórico-político de los grupos de países con capacidad de dominio. España se encuentra inmersa en el sistema europeo, sistema éste que ha pasado por tres estadios distintos en los que nuestro país ha tenido una cambiante posición.

Sin embargo, antes de pasar al análisis del sistema europeo se hacen necesarias algunas referencias básicas a las etapas de los flujos migratorios internacionales y una panorámica de lo que se ha llamado la *Era de la Migración*.

El marco de los desplazamientos precedentes vinculados a la “era de los descubrimientos”²²² queda en cierto modo al margen de la teorización y desarrollo de los sistemas migratorios por ser anterior en el tiempo a la constitución del europeo como tal, entre los siglos XVI al XIX, suponer la expansión política, militar y mercantil de las potencias del continente hacia América, Asia y África, y fomentar determinadas

²²⁰ S. Castles (1994)

²²¹ Lorenzo Cachón (1999): *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

²²² Colectivo IOÉ (1999): *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. Patronat Sud-Nord, Universidad de Valencia, Valencia.

modalidades de desplazamientos masivos. El sello de identidad de esta época viene determinado por tres cuestiones: en primer lugar, la población europea procedente mayoritariamente de las islas Británicas, de la península Ibérica, de Francia y de los Países Bajos desplazada hacia América, Oceanía y África, con modelos imperiales de conquista y poblamiento desiguales pero que sin duda abrieron rutas y redes sociales que sirvieron de base para nuevas corrientes migratorias a partir de la era industrial y el inicio del proceso descolonizador. En segundo lugar, el tráfico de esclavos desde África hacia las nuevas colonias fundamentalmente empleados en minas y grandes plantaciones, pasando a formar parte del sistema capitalista de intercambio mercantil internacional de las grandes metrópolis (Reino Unido y Francia principalmente)

Finalmente, los desplazamientos masivos hasta el siglo XIX vienen definidos por su sistema de contratación masiva de trabajadores “aprendices” en situación laboral de cuasi-servidumbre (sistema de *coolies* o *indentured workers*) La fuente principal de mano de obra hasta los primeros años del siglo XIX que había sido la africana y americana se ve sustituida por la asiática procedente de la India hacia las posesiones británicas de Mauricio y Reunión, de China hacia los Estados Unidos y Australia y desde Japón también hacia los Estados Unidos, Perú y Brasil. La nueva modalidad fue concebida como una fórmula de contrato cerrado y por tiempo limitado, que tenía que acabar con el retorno de los trabajadores a su país de origen. En principio, ésta no tenía porque dar lugar necesariamente a abusos. Sin embargo, la falta de mano de obra y la tradición de esclavitud habían institucionalizado determinadas prácticas contractuales que conllevaban la variación de salarios percibidos de una colonia a otra, el recurso a sistemas de créditos por parte del empleador o gobierno colonial para que el migrante sufragara los gastos del viaje de retorno (que teóricamente no dependían de él), y otras prácticas habituales de explotación laboral. Se calcula que entre 1834 y 1941 las migraciones laborales alcanzaron la cifra de 12 a 37 millones de desplazamientos. Un claro ejemplo son los *coolies* chinos que sumaron unos 2,3 millones, dando como resultado el progresivo establecimiento de comunidades asiáticas, como los *chinatowns* en Estados Unidos, a partir de los *indentured* liberados de sus compromisos contractuales. Lo que en el futuro fueron enclaves étnicos que sirvieron como costuras para los nuevos flujos migratorios.

El siguiente siglo, aproximadamente desde 1850 hasta 1945, se considera como un tiempo migratorio específico en la medida en que la puesta en marcha del “libre

mercado” de mano de obra y los desplazamientos relativamente voluntarios conllevan el surgimiento de los que podemos llamar el mercado mundial de capital humano. En un mundo occidental marcado por procesos de industrialización y urbanización que liberaron mano de obra campesina, los movimientos internacionales de trabajadores hicieron posible la formación del mercado capitalista mundial. Entre 1846 y 1932 emigraron alrededor de 50,5 millones de europeos. Los principales flujos se dirigieron hacia América, hacia las colonias africanas y asiáticas (sintomático es el caso francés y la emigración dirigida al Magreb y al sudeste asiático), pero también hacia el propio continente europeo (a Inglaterra llegaron irlandeses y judíos rusos; a Alemania, polacos, ucranianos, italianos, belgas y daneses; y a Francia llegaron desde Italia, Bélgica, Alemania y Suiza)

La perspectiva histórica que proporciona la evolución de los movimientos migratorios internacionales arroja luz sobre la tendencia de las potencias europeas a fomentar, financiar e institucionalizar el movimiento de una mano de obra siempre disponible. Nace así una inmigración mayoritariamente formada de trabajadores, por eso el análisis de colectividades extranjeras pasa por un necesario análisis de las pautas y condiciones de contratación.

Junto a las migraciones de europeos, persistió el sistema de “contratos de aprendizaje” en África y Asia hasta 1914, o en algunos casos como el holandés hasta 1941, bajo diferentes modalidades como la figura del *liberto*, que continuaba con el trabajo forzado de las poblaciones nativas de sus colonias africanas. Se introdujo un sistema de tasas que obligaba a los nativos a pagar al gobierno en una combinación de dinero, bienes y trabajo, distorsionando sus formas de producción tradicionales y dejándolos en manos de los latifundistas. Se dispuso también el libre traslado de trabajadores de una colonia a otra, técnica utilizada principalmente por portugueses en África hasta la independencia de sus colonias en 1975. De hecho, el deseo de escapar del reclutamiento forzoso generó otros flujos migratorios desde Mozambique a Malawi, Zimbabwe, Sudáfrica y Tanzania, desde Angola a Namibia y Zaire, de Guinea a Senegal, Guinea-Conakry y Gambia, y de Cabo Verde a Senegal, Estados Unidos, Portugal, Francia y Holanda. Por otro lado, el apartheid perduró hasta el siglo XX convirtiendo a gran parte de la mano de obra negra en trabajadores temporales dentro del país.

El periodo de industrialización llevó aparejado un receso de las migraciones internacionales, agudizado por la crisis económica de 1930 y por las dos guerras

europeas. A esto se le debe sumar el que en 1914 los estados introdujeran de forma generalizada el uso del pasaporte para autorizar las entradas y salidas del país, y que el freno a los desplazamientos viniera acompañado de una dinámica de retorno de los emigrados para cumplir el servicio militar y emplearse en las fábricas de armas. De hecho, se reclutaron en algunos casos inmigrantes para que reemplazaran a los soldados, a la par que surgían los primeros movimientos anti-inmigración de carácter racista²²³. Tan solo en Francia se registró en ese periodo una inmigración notable (entre 1920 y 1930 entraron alrededor de 2 millones de trabajadores extranjeros) que se consideró necesaria debido a las consecuencias demográficas de la Guerra de 1914, pero que se vio frenada por la crisis económica de los años 30.

El auge económico de la postguerra desde 1945 hasta 1973 estuvo sostenido en buena parte por la aportación laboral de inmigrantes extranjeros. Junto a un contexto político marcado por la hegemonía de los Estados Unidos, por la aparición del bloque socialista, por los procesos de descolonización y la liberación nacional en el “tercer mundo”, el modelo *fordista* de crecimiento de los países capitalistas se imponía en el plano económico. Este modelo se caracterizó por la organización del proceso de trabajo basado en cadenas de montaje que originó un importante aumento de productividad; el desarrollo de una norma de consumo obrero, que garantizaba una demanda solvente para la producción en masa, basada en la estabilidad en el empleo, el sistema de crédito y las prestaciones por desempleo; la creciente importancia de la regulación estatal, mediante las exigencias de la producción capitalista y el consumo de masas; y la incorporación de las ex-colonias al mercado de inversiones y de trabajo internacional. En este periodo las migraciones internacionales se caracterizan por un incremento de volumen y por un cambio de dirección, los desplazamientos de población pasan a seguir la concentración del capital en los países dependientes hacia Europa, Estados Unidos y, en menos medida, el Cono Sur latinoamericano y Australia.

Partiendo de este contexto se puede analizar distintas modalidades de migraciones. Por un lado, han tenido especial incidencia en la formación del actual sistema migratorio mundial tienen los trabajadores de la España periférica hasta los países europeos centrales, las migraciones de trabajadores ex-coloniales hacia las ex-metrópolis, y las

²²³ En este periodo Entre Guerras los europeos del sur y del este en Estados Unidos eran considerados colectivos inasimilables; percepción que cambió tras la llegada masiva de asiáticos y chicanos, al convertirse éstos en los grupos modelo. Sin duda esto viene a demostrar que la variabilidad del grupo étnico considerado inasimilable es muestra del carácter social e histórico del proceso de construcción de la noción de extranjero y del grado de cercanía/lejanía cultural atribuida a cada colectivo.

migraciones permanentes hacia América del Norte y Australia, primero desde Europa (como consecuencia de la I Guerra Mundial) y posteriormente desde Asia y América Latina. Por otro lado, menor influencia han resultado tener los desplazamiento (aunque masivos) de refugiados, el retorno de antiguos colonizadores tras la independencia, la movilidad de personal cualificado y las migraciones económicas sur-sur.

El hecho mismo de que se analice el desplazamiento de los trabajadores de la Europa Periférica hasta los países centrales del continente supone un reconocimiento de la formación tras la II Guerra Mundial y existencia de un sistema migratorio europeo independiente y con una dinámica interna propia. Siguiendo las líneas de Cachón (1999) pero no su terminología²²⁴, se han dado en Europa tres estadios migratorios distintos, el primer estadio “de constitución” del sistema posterior a 1945 se constituye con un polo de emisión en los países del sur y un polo receptor en el centro y norte de Europa. El segundo estadio del sistema “de recesión migratoria” o “de transición”, resulta de la crisis del petróleo de 1973, frenando la recepción de inmigración en el centro/norte europeo y desacelerando la salida de emigrantes desde los países del sur. Finalmente, el actual estadio del sistema viene definido desde finales de la década de los ochenta como un sistema “de consolidación” o “propio de las sociedades capitalistas desarrolladas” en cuyos mercados laborales se conjugaron altas tasas de desempleo con la necesidad de trabajadores extranjeros procedentes de otros sistemas migratorios. El desarrollo de este sistema no queda al margen de otros desplazamientos masivos, así el análisis del mismo pasa por el estudio del contexto internacional.

El primer estadio de conformación del sistema migratorio europeo se sitúa cronológicamente entre los años 50 y las siguientes décadas, lo define como un sistema de países con un polo emisor en los países del Sur²²⁵, al que se incorporan países emisores nuevos como Turquía y los del Magreb, y un polo receptor en el Centro y en el Norte de Europa. Tratamos con una emigración temporal, económica, masiva y fundamentalmente masculina. Emigración se vio promovida por los países receptores,

²²⁴ Ya que éste utiliza el término “mutaciones” más que estadios, al partir de puntos de inflexión en las costuras de los flujos migratorios resultado de cambios en el (des)orden económico mundial, siguiendo la expresión de Hobsbawm. Para mi investigación prefiero utilizar “estadios” porque tras esos cambios e inflexiones quedan nuevas situaciones (con una dinámica y movilidad interna muy importante), pero al fin y al cabo son nuevos contextos susceptibles y pautas de desarrollo de descripción.

²²⁵ Donde encontramos a España, 6 millones de españoles abandonaron su país de origen a lo largo del siglo XX (el 15% de la población en 1996) En la historia de la emigración española se pueden señalar dos fases: de finales del siglo XIX hasta los años 30, en un 80% el destino elegido era América; y de mediados de los 50 a mediados de los 70, en un 74% de los casos se elige Europa y en un 25% América.

de hecho el reclutamiento se llevó a cabo por organismos estatales o paraestatales que llegaron a acuerdos con otros gobiernos. Tanto Reino Unido como Bélgica, Francia, Suiza, Holanda, Luxemburgo, Suecia y la República Federal Alemania utilizaron este sistema para el reclutamiento temporal de trabajadores extranjeros de los países periféricos. En un primer momento se recurrió a los países “blancos”, aunque posteriormente se recurrió también a inmigrantes turcos y magrebíes. Durante este periodo salieron hacia otros países europeos dos millones de italianos y de españoles, más de un millón de turcos, millón y medio de yugoslavos, medio millón de griegos y de irlandeses y más de 400.000 finlandeses.

En el auge migratorio de la postguerra también se dieron las migraciones de trabajadores ex-coloniales hacia las ex-metrópolis. El acceso a la independencia nacional no supuso una ruptura entre las ex-colonias y las antiguas metrópolis, sino todo lo contrario, las economías y los vínculos de todo tipo se mantuvieron fuertemente imbricados. Las antiguas colonias se transformaron en reservas naturales de mano de obra para los países centrales. Este tipo de migración tuvo particular importancia en el Reino Unido (al que llegaron 1,5 millones de inmigrantes desde los países de la Commonwealth del Caribe, África y el subcontinente indio), Francia (que recibió algo más de un millón de inmigrantes procedentes de Argelia, Marruecos, Túnez, y en menor medida de Guadalupe, Martinica e Islas Reunión) y Holanda²²⁶ (país al que llegaron alrededor de 300.000 inmigrantes desde el final de la II Guerra europea hasta la crisis de 1973 desde Indonesia)

La migración permanente hacia Estados Unidos y Australia tanto desde Europa como desde Asia y América Latina mantuvo su presencia en la dinámica migratoria internacional desde 1945 hasta 1973. La inmigración hacia América del Norte tardó en recuperarse tras el frenazo experimentado en 1920. Para lo que en 1965 se eliminó el sistema de cuotas basado en el origen nacional, que daba prioridad de entrada a los noreuropeos, con lo que se produjo un fuerte crecimiento de trabajadores asiáticos y latinoamericanos, más por las preferencias de los empleadores que del gobierno, ya que éste ha oscilado tradicionalmente entre las medidas de fomento de la inmigración y de detención y expulsión. Un caso paradigmático ha sido el de los braceros mejicanos en la

²²⁶ Resulta paradójico pensar que tanto Holanda como Suiza se definieron en este periodo como países de no inmigración. De hecho, los suizos establecieron el principio de rotación con el fin de evitar el asentamiento de los trabajadores extranjeros. Aún así, a principios de los setenta ambos estados presentaron tasas de extranjería tan ejemplificadoras como el 16,7% suizo.

agricultura californiana, inaugurado formalmente en 1942 con el Programa Bracero para sustituir a la mano de obra autóctona movilizada por la guerra, que se ha mantenido hasta la actualidad combinando flujos regulares con irregulares. Canadá por su lado fomentó la inmigración durante la postguerra, privilegiando la entrada de europeos hasta que en 1966 levantó las restricciones basadas en criterios raciales reemplazándolas por las referidas a las tipologías de inmigrantes, lo que permitió la llegada de jamaicanos, filipinos e hindúes a la par de portugueses, griegos e italianos. Australia promovió la inmigración masiva por cuestiones de supervivencia en un principio bajo el criterio de pureza o afinidad étnica, sin embargo el concepto de “razas europeas aceptables” tuvo que ser ampliado para ir incluyendo progresivamente a refugiados anticomunistas bálticos y esclavos, y a europeos del norte y del sur. Sin embargo no fue hasta 1960 cuando aceptó a emigrantes no europeos, se reinició una segunda oleada desde la Europa del Sur y comenzó el reclutamiento en Yugoslavia y América Latina; a partir de entonces se da una cierta relajación en la política de la “Australia blanca”. Aún así hasta 1975 estuvo prohibida la entrada de mujeres cabeza de familia, siendo la inmigración el 50% de la mano de obra empleada en este país hasta 1973, concluyo que la política de inmigración australiana no solo tuvo claras motivaciones económicas como la del esto países receptores sino que también fue utilizada como un instrumento de control demográfico, sin duda, una de las políticas más restrictivas de los polos receptores desarrollados.

Hasta ahora he planteado los desplazamientos globales que más influencia tuvieron en los años que siguieron a la segunda guerra europea. Sin embargo existe la necesidad de tener en cuenta algunos movimientos migratorios de menor importancia en términos cuantitativos pero no cualitativos, me refiero a los desplazamientos de refugiados, el retorno de antiguos colonizadores tras los procesos de descolonización, la movilidad del personal cualificado y las migraciones económicas sur-sur.

El concepto de refugiado ha estado tradicionalmente ligado a los avatares de la guerra, en un primer momento a la Segunda Guerra Mundial y posteriormente a la “guerra fría”, de hecho en Estados Unidos hasta 1980 se acogía a todos y únicamente a los que viniesen de países comunistas. La primera oleada de refugiados la constituyeron europeos a partir de 1939 hacia otros países europeos (alrededor de 20 millones de europeos se vieron reubicados dentro del continente) y hacia en continente americano. En 1960 el segundo gran desplazamiento masivo de refugiados partía de Cuba

(alrededor de 473.000 refugiados) con destino hacia Estados Unidos. Más tarde se produjeron expulsiones de minorías africanas (desde Uganda entre 1969-1972 salieron alrededor de 80.000) y asiáticas (en Irak y Birmania) con destino a India, Australia y Reino Unido. El último gran éxodo de este periodo provino del sudeste asiático, alrededor de 500.000 vietnamitas, camboyanos y laosianos acogidos en su mayoría en los Estados Unidos. Aunque no se pueden considerar migraciones internacionales porque se dieron dentro de las fronteras de un Estado, los desplazamientos forzados más numerosos se dieron en la URSS tras la constitución de la misma en 1917

En otro contexto político, el acceso a la independencia de las ex-colonias se vio acompañado por el desplazamiento de la población originaria, o sus descendientes, hacia la metrópolis. Caso de los franceses de Indochina y Argelia, de los belgas en el Congo en 1960, de 300.000 descendientes de holandeses desde Indonesia entre 1950-1958, y de unos 800.000 portugueses de las colonias africanas entre 1974-1979. Generalmente el proceso de “repatriación” de las poblaciones originarias de la metrópoli y de sus descendientes venía acompañado de poblaciones nativas que había desempeñado labores “auxiliares” de las primeras.

En lo que se refiere a la movilidad del personal cualificado, éste ha venido de la mano de la extensión de las empresas transnacionales originando un flujo migratorio de directivos y profesionales temporal y poco numeroso. La significación de este tipo de movimiento, fomentado por las mismas organizaciones nacidas en los últimos años cuarenta (ONU, FAO, UNESCO, FMI, BM y otras), viene por un lado del hecho de que estos movimientos pueden inducir a comportamientos y expectativas en el entorno de las élites laborales del país receptor. Y de otro lado, los lazos establecidos pueden generar en el retorno al país de origen del personal empleado un proceso migratorio en sentido inverso, al desplazar con ellos al personal de servicio con el que se proveen.

En cuanto a las migraciones económicas sur-sur son producto del desarrollo desigual del capitalismo a escala mundial, de este modo los países que se encuentran en la periferia²²⁷ del sistema global se convierten en receptores de extranjeros. Casos notorios son las economías petroleras del Golfo, que comenzaron a recibir flujos desde países árabes y del subcontinente indio; Libia desde Túnez y Egipto; el desarrollo industrial y

²²⁷ Se considera zona de periferia aquel territorio que a pesar de hallarse integrado en un Estado del centro del sistema económico mundial capitalista ocupa una posición de semiperiferia debido a la reproducción de los desequilibrios interregionales de ese sistema.

la economía de servicios en Argentina, que recibe inmigrantes de Paraguay, Bolivia y Chile; y Sudáfrica desde Angola, Mozambique, Tanzania y Rodesia-Zimbabwe.

Al margen de la innegable diversidad migratoria que se dio en este periodo, en estas tendencias destacó el predominio de las motivaciones económicas por parte de los migrantes, empleadores y gobiernos. Estos flujos aportaron a las economías de los países de destino una importante flexibilización de los mercados laborales que ayudó a moderar la inflación y permitió el ascenso laboral de los trabajadores autóctonos que abandonaron los peores puestos de trabajo. Castles y Miller han señalado incluso que los países que más crecieron durante el periodo fueron los que más inmigrantes recibieron (Francia, República Federal Alemana, Suiza o Australia), como demuestran sus índices de incremento del producto interior bruto que fueron superiores a lo que recibieron flujos menores (Estado Unidos y Reino Unido) Junto a esto, el progresivo incremento de la diversidad de áreas de origen produjo un aumento de las diferencias culturales entre inmigrantes y autóctonos. La incorporación creciente de inmigrantes “no blancos” fue imponiéndose a las mismas restricciones gubernamentales de los países receptores. Restricciones que fueron atenuándose en la década de los sesenta, donde las necesidades del mercado laboral del país superaban los criterios selectivos pro-inmigrantes europeos, cuyo flujo fue disminuyéndose a la par de la consolidación del sistema migratorio europeo. La incipiente heterogeneidad de las poblaciones inmigrantes, unidas a las políticas de los países receptores dio origen a procesos de segmentación y segregación interna dentro de las mismas, y al rechazo por parte de la sociedad receptora. Todo lo que se reflejó en la progresiva estigmatización de inmigrante, agravada por el hecho de que ocuparan los trabajos peor pagados y sus condiciones de vida fueran peores que las de los nativos.

La fecha de 1973 marca la primera crisis del petróleo, lo que conllevó el fin del modelo fordista. Habían disminuido los incrementos de productividad y las crecientes demandas sociales presionaban al Estado para desviar recursos desde el ámbito de la producción hacia el consumo social. Como consecuencia disminuyó la rentabilidad de los capitales y estalló lo que supone uno de los problemas endógenos del Estado del Bienestar, la “crisis fiscal del Estado”. Las salidas externas que ha a la crisis se buscaron fueron los créditos masivos a países dependientes y el desplazamiento de inversiones productivas hacia los “nuevos países industriales” del sudeste asiático. En los países centrales del sistema capitalista se afrontó mediante políticas de estabilización y reestructuración

productiva. Tras el proceso de ajuste al sistema internacional, los flujos financieros son de tal magnitud que escapan a la capacidad de control de los estados nacionales y logran imponer procesos de desregulación. Las consecuencias sociales son una disminución del empleo en la industria, el deterioro de las condiciones laborales en empleos manuales tradicionales en los países desarrollados, la expansión del empleo en el sector servicios, el crecimiento de la economía sumergida, la precariedad del empleo asalariado, lo que origina una creciente fragmentación de la fuerza del trabajo en función de criterios diversos como el género, la edad o el grupo étnico. En los países del Sur la dislocación fue más importante, especialmente en los que no han conseguido aprovechar una dinámica de desarrollo dependiente aprovechando la nueva división internacional. Crecieron las grandes urbes, la infravivienda y los empleos irregulares; los planes de ajuste sugeridos o impuestos por los organismos financieros internacionales privilegiaban al pago de la deuda externa a costa del recorte de gastos sociales; y el deterioro de las condiciones de vida generó importantes migraciones internas desde el campo a las ciudades y otras de carácter internacional.

En definitiva, el concepto que sintetiza todas estas transformaciones a partir de 1973 es el de *globalización*. Según Castells (1997) la economía actual es una economía global en la que todos los procesos trabajan como una unidad en tiempo real. Esto es, una economía en la que el flujo de capital, el mercado de trabajo, el proceso de producción, la organización, la información y la tecnología operan simultáneamente a escala mundial. El mismo estado-nación se convierte en un agente más de la economía global. Pero no hay más economías nacionales ni políticas económicas nacionales, son estrategias basadas nacionalmente que operan en un sistema global diferenciado y articulado por encima de los límites nacionales. En la actualidad, todo el planeta está unido en una serie de redes, al perder importancia los recursos naturales y el trabajo manual en pro del conocimiento y el trabajo cualificado, la estructura del modelo de producción nacional pierde importancia. Esto lleva hacia una dinámica polarizadora del orden internacional, y a una serie de intentos por restaurar la unidad nacional, como la aparición de movimientos de rechazo a occidente bajo la forma del fundamentalismo, cierto intentos de sumarse a la economía global mediante negocios ilegales o los flujos migratorios en masa desde el Sur. La globalización económica implica la movilidad y flexibilidad de todos los factores productivos, incluida la mano de obra, lo que origina una generalización de las migraciones internacionales. Durante este periodo se

incrementan las migraciones internacionales en correspondencia con la globalización de la producción, el comercio, las inversiones y la globalización de la oferta cultural. La presencia de los países imperialistas en sus colonias a partir del siglo XVI abrió los cauces para las modernas migraciones internacionales. Al inaugurarse el mercado libre de trabajo las principales corrientes humanas han estado vinculadas a las dinámicas de internacionalización de la producción dependiente de las inversiones de capital. Sassen-Koob (1993) apunta que en las últimas décadas se han desplegado las siguientes tendencias que inciden en los flujos migratorios: en primer lugar, el redespigamiento del capital, con inversiones en países del sur para desarrollar el sector exportador, generó una movilidad de mano de obra y rupturas en el marco laboral tradicional; al mismo tiempo que las inversiones crearon vínculos materiales e ideológicos entre Norte y Sur, estableciendo nuevos canales de comunicación o redimensionando los existentes por los que pueden desplazarse flujos humanos. En segundo lugar, algunas grandes ciudades se convirtieron en nudos coordinadores del capital transnacional mediante el desarrollo de servicios. Ésto generó un descenso del trabajo asalariado tradicional y crecimiento en el sector servicios altamente polarizado, así la mano de obra extranjera fue reclamada en la gama ocupacional más baja. Por último, los Estados Unidos de América se convirtieron en el principal destino de las inversiones extranjeras, lo que explica el crecimiento del empleo y una demanda de mano de obra dirigida a la inmigración extranjera, a pesar de las políticas gubernamentales restrictivas.

Las tendencias señaladas han creado una organización territorial y unas nuevas condiciones que generan una importante y continua demanda de trabajo que son cubiertas por los flujos de trabajo. A finales del siglo XX no quedaba ningún país al margen de los flujos humanos transnacionales.

Las nuevas tendencias migratorias en este periodo se refieren a la disminución de las migraciones laborales a Europa occidental, incremento de la reunificación familiar (de trabajadores extranjeros a coloniales) y formación de minorías étnicas; la conversión de los países del Sur de Europa en receptores de inmigración; la continuación de los flujos hacia Norteamérica y Australia, pero con cambio en las áreas de origen y en las formas de migración; los nuevos movimientos (internos y transnacionales) en el sudeste asiático; el reclutamiento de trabajadores de países no desarrollados en los exportadores de petróleo; el desarrollo y diversificación de otros flujos laborales Sur-Sur; movimientos masivos de refugiados y solicitantes de asilo en dirección Sur-Norte y

Este-Oeste; la incorporación de los países de Europa del Este a los flujos migratorios internacionales, tras la desestructuración del bloque soviético y la asunción del modelo capitalista por dichos países; el incremento del personal altamente cualificado, temporales y permanentes; el desarrollo de políticas migratorias restrictivas.

Las migraciones laborales al Norte de Europa empiezan a remitir, marcando ésto el comienzo del segundo estadio del sistema migratorio europeo. El punto de inflexión que provoca la mutación/cambio provocado viene dado por la crisis económica internacional de los años 70, en términos genéricos, en estos países tradicionalmente receptores, conllevó, entre otras cuestiones ya comentadas, que se dejase de necesitar mano de obra extranjera no cualificada. Este grupo de países adopta una política migratoria más restrictiva, se pone fin a la política de reclutamiento y fomentan la política de retorno de los “trabajadores invitados” (guest workers) El resultado fue sin duda inesperado, regresaron los que tenían intención de hacerlo y aquellos, como los originarios de la Europa Mediterránea, que tenían en sus países de origen nuevos contextos políticos democráticos. Se da también un cambio en la composición étnica de los flujos, por un lado, predominan familiares (cónyuges e hijos) de los ya instalados, aumentaron los procesos de reagrupación familiar y comienza el proceso de sedentarización de los inmigrantes. Por otro lado, se produce un incremento continuo de la proporción de inmigrantes no comunitarios (solo continúa un flujo continuo intra-UE de profesionales y directivos) La inmigración pasó a ser permanente por miedo a salir y no poder volver a entrar, lo que produjo en los países del Sur de Europa un “embalsamamiento” de inmigrantes no europeos que vieron frustrada su pretensión de llegar a las naciones más ricas. Este periodo hizo evidente que la inmigración no era un proceso coyuntural, muchos inmigrantes no regresaron a los países de origen sino que se establecieron con sus familias, constituyéndose en minorías étnicas, que se hicieron visibles como grupo social en el país de residencia. En el mercado laboral se consolidó una tendencia a la precariedad, con incrementos del desempleo y los trabajos de baja cualificación. El peso de la población inmigrante fue especialmente significativo en Luxemburgo (31,1% de la población total), en Suiza (18,1%), en Bélgica, Austria y Alemania (entre 8-9%), en Francia, en Suecia y los Países Bajos (entre el 5-6%)

En este periodo de nuevas dinámicas migratorias tan extenso, desde 1975 hasta la actualidad, España, Italia, Portugal y, en menor medida, Grecia modificaron su papel. Prácticamente cesaron las salidas de emigrantes y desde los años 80 se hizo notoria la

llegada de inmigración extranjera. La conversión de los países del Sur de Europa en receptores de inmigración marcó el tercer estadio del sistema migratorio europeo. Al mismo se llegó a finales de la década de los 80, en plena crisis económica y con elevadas tasas de paro. Los países de la Europa Mediterránea, antes “lugares de paso” o “salas de espera”, pasan a ser países destino por varias razones: por un lado, el cierre de fronteras de los destinos tradicionales, por otro, su propio desarrollo económico y de nichos laborales en que se genera una demanda específica, y por último, su proximidad con los países emisores y sus intensos lazos histórico-económicos entre ambas laderas del Mediterráneo. Lo extraño llegado este punto no es que se haya pasado del primer al tercer estadio sino que no se hubiera producido con anterioridad y con mayor rapidez. En este contexto también influyen otros factores como la irregularidad de los mercados de trabajo de origen, la importancia de la economía sumergida en los países europeos (independientemente de los inmigrantes), y el contexto/momento en el que se producen estos flujos Norte-Sur.

CUADRO 8. DIFERENCIAS ENTRE LOS CONTEXTOS DE DESTINO DE LA INMIGRACIÓN AL NORTE Y SUR DE EUROPA

PAÍSES DE DESTINO	NORTE DE EUROPA	SUR DE EUROPA
	Último cuarto del siglo XX, tras la II Guerra Mundial.	Década de los 80.
	Periodo de escasez de fuerza de trabajo.	Elevadas tasas de paro.
	Periodo de expansión del Estado del bienestar keynesiano.	Críticas a las políticas de bienestar por las políticas neoliberales, necesidad de su reformulación.
	Proceso de implantación del modelo fordista y su “empleo típico” (estable y a tiempo completo)	Crisis de la estructura fordista y del capitalismo, crecimiento de los “empleos atípicos”.
	La inmigración llega en un periodo de gran impulso hacia la Modernidad.	La inmigración llega a estas sociedades tras un proceso de fuertes transformaciones políticas y sociales.
	Los Estados organizan y demandan esta mano de obra extranjera.	El Estado intenta “ordenar” un fenómeno que se le viene encima.
	Periodo de expansión y consolidación del sector industrial.	Momento en el que tanto en el Sur como en el Norte se produce un importante

FUENTE: CACHÓN, L. 1999, *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. IMSERSO, Madrid.

Con relación al área geográfica americana, se dio una continuación de los flujos migratorios hacia Norteamérica y Australia, con cambios en las áreas de origen y formas de migración. En Estados Unidos se registró un crecimiento continuo de entradas, mientras que se reducía el peso de europeos y crecía el de latinoamericanos y asiáticos. En la configuración de esta estructura migratoria priman las entradas de los temporeros mejicanos, de trabajadores irregulares y la aportación asiática. En 1990 los inmigrantes eran el 7,9% de la población total, en su mayoría procedía de otros países americanos (43% de la mitad de ellos eran mejicanos), un 25% asiático y un 22% de Europa. En el caso canadiense, también se produjo un incremento de entradas procedentes de Asia, África y Latinoamérica, paralelo a un descenso relativo de los europeos. En los primeros años 90, los planes gubernamentales propiciaron más entradas especialmente de personal cualificado. Se calculaba que el 16,1% de la población era inmigrante, en un 54% procedente de Europa y Asia (25%), y en menor medida de América (16%) y África (4%) En Australia entre los años 1976-1985 se reiniciaron las entradas importantes debido al levantamiento de las restricciones existentes para la entrada de no-blancos. Así llegaron refugiados vietnamitas y libaneses, trabajadores del sudeste asiático y del subcontinente indio. En 1991, el 22,3% de la población era extranjera, predominando con un 61% los europeos sobre el 22% asiático, el 7% neozelandés, el 4% americano y el 3,5% africano.

El sudeste asiático ha sido la región que ha experimentado el mayor crecimiento económico en la última década, junto a los flujos de capitales y comerciales han aumentado las migraciones. Los principales puntos de origen fueron Filipinas, China, Tailandia, Indonesia, Sri Lanka y Hong Kong. La crisis financiera iniciada en 1997 ha supuesto un freno a los flujos, e incluso una disminución del número de residentes en algunos países. Japón ha constituido la excepción hasta la actualidad entre los países más desarrollados, a partir de la postguerra animó la emigración pero impidió la inmigración bajo los argumentos de la sobrepoblación del país y la importancia de conservar la homogeneidad étnica. A mediados de los ochenta se produjo una escasez de manos de obra que el gobierno intentó solventar exportando puestos de trabajo con inversiones en el extranjero; sin embargo, tal y como se diseñó la estrategia, partes

importantes de los servicios y la producción debían permanecer en el país, los que significó una progresiva introducción de trabajadores inmigrantes. Primero las llamadas “entrenadoras” (cantantes, bailarinas, prostitutas, etc.) de Pakistán, Filipinas, Corea y Bangla Desh, después hombres que trabajaban irregularmente en la construcción y en el sector industrial. El gobierno intentó controlar estos flujos castigando el empleo de irregulares y fomentando la importación de extranjeros de origen japonés (ejemplo de lo cual es el asentamiento de 150.000 brasileños) Mientras que la patronal fomentaba la llegada de inmigrantes, el gobierno y los sindicatos se oponían a la misma. El total de extranjeros en situación regular a comienzos de 1998 era de 1,2 millones de extranjeros, tan solo el 1,1% de la población, el colectivo mayoritario era el coreano, seguido por el chino; en los último años tiende a crecer la inmigración filipina y los contingentes de trabajadores brasileños y peruanos de origen japonés. Los irregulares rondan los 280.000 inmigrantes.

En Singapur 11% de la mano de obra es extranjera, los principales puntos de origen son Malasia, Tailandia y Filipinas. La política gubernamental es impedir el asentamiento definitivo de los trabajadores no cualificados, con políticas como prohibir las bodas con nativos, promoviendo la rotación de trabajadores cada pocos años e impidiendo la reunificación familiar, a la vez que se asegura la residencia a los procedentes de Hong Kong. Malasia se caracteriza por la emigración (a Singapur, a Japón y la minoría china a Australia), sin embargo, en los últimos años ha recibido importantes cuotas de extranjeros procedentes de Tailandia, Indonesia, Filipinas, y Bangla Desh. Corea del Sur, por su lado, también está dejando de ser considerado un país de emigrantes (fundamentalmente dirigidos hacia el Golfo Pérsico) al empezar a recibir trabajadores de otros países asiáticos, especialmente de China y Filipinas, y en menor medida de Bangla Desh, Indonesia y Vietnam. La inmigración irregular en 1998 se cifraba en torno a 120.000. La política migratoria sur-coreana es restrictiva, gira en trono a la expedición de permisos de trabajo temporales mayoritariamente, de tres meses, y tras la crisis financiera de 1997 una política de repatriación de irregulares.

Tailandia tiene unos 120.000 emigrados a Singapur, Malasia, Brunei, Taiwán y Hong Kong, pero también recibe un número significativo de trabajadores de Birmania y Camboya necesarios en las plantaciones de arroz, azúcar y caucho. Al igual que Corea del Sur, tras la crisis de 1997, el gobierno ha iniciado un programa masivo de deportación de extranjeros. Taiwán es un país densamente poblado, pero el rápido

crecimiento ha provocado falta de mano de obra. El grupo de trabajadores extranjeros ronda los 316.000 entre tailandeses, filipinos e indonesios. Sin embargo, lo más alarmante del caso taiwanés es el casi un millón de inmigrantes irregulares que llega a tener. Hong Kong ha desarrollado una pujante economía capitalista bajo dominio británico que necesita tanto inmigrantes cualificados (de Australia, Norteamérica y Japón) como no cualificados (procedentes de otros países asiáticos) La mayoría de los 368.000 inmigrantes registrados eran filipinos (115.000), unos 110.000 procedentes de países desarrollados, y el resto de Tailandia, Indonesia, Malasia e India (empleados mayoritariamente en el servicio doméstico) La crisis económica de 1997, sumado a la asunción por parte de China, redujo sus inmigrantes hasta menos de 200.000 En Brunei durante la década pasada en 40% de la mano de obra ha sido extranjera, principalmente de Malasia, Filipinas, Tailandia y Bangla Desh, sin embargo, desde 1998 se viene produciendo una fuerte reducción del número de inmigrantes debido a la imposición de restricciones gubernativas.

Otra tendencia migratoria de esta época post-crisis de 1973 es el reclutamiento de trabajadores de países no desarrollados por parte de países exportadores de petróleo²²⁸. La evolución de los precios del petróleo en los años 70 produjo un gran crecimiento de las economías de los países productores. Muchos de ellos se convirtieron en economías rentistas, en las que el grueso de la población depende, directa o indirectamente, de los ingresos producidos por la exportación de crudo y buena parte de los empleos son derivados hacia mano de obra extranjera. En Libia la política migratoria está vinculada estrechamente a la política exterior de este estado, así las admisiones y las expulsiones son cambiantes en función de las alianzas y rupturas que establece el gobierno, los principales colectivos proceden de Egipto, Túnez y Palestina. Irak, por su lado y en concordancia con la ideología panárabe de su gobierno, ha tenido interés en recibir inmigrantes árabes a los que se les ha ofrecido un trato jurídico no discriminatorio. A pesar de lo cual, también llegaron asiáticos e iraníes. La Guerra del Golfo produjo una quiebra en esta dinámica al provocar la huida de buena parte de los inmigrantes, a la par que el embargo internacional ha impedido el relanzamiento económico y la demanda de mano obra.

En los países del Golfo Pérsico hasta la segunda mitad de los 70 la producción petrolífera y buena parte de los servicios estuvieron en manos de los inmigrantes árabes

²²⁸Raymond Hinnebusch & Anoushiravan Ehteshami (2002)

(egipcios, yemeníes, palestinos, jordanos, libaneses y sudaneses) Sin embargo, el temor de estos países ante el potencial desestabilizador de estas comunidades, que había demostrado su carácter reivindicativo, les llevó a potenciar el reclutamiento de asiáticos, en especial mujeres de Filipinas y de Sri Lanka para el servicio doméstico. A mitad de los 80, con el descenso del precio del petróleo, termina la época de inmigración masiva, se tiende al desempleo y al retorno de inmigrantes. Aún así la mano de obra extranjera sigue siendo un componente estructural irremplazable en algunas economías, tales como la de Kuwait. Tras la Guerra del Golfo, existe por parte de las monarquías de la zona una tendencia a no aceptar inmigrantes árabes ante los que han perdido legitimidad. No obstante, en 1990 el 63% de la mano de obra de la región era extranjera, oscilando entre el 91% de los Emiratos Árabes y el 53% en Bahrain.

Junto a estas dinámicas, como fenómeno paralelo se ha planteado el desarrollo y diversificación de otros flujos laborales Sur-Sur. Además de los tradicionales polos de atracción, se han establecido nuevos países receptores en el África subsahariana y en América Latina. En el África Subsahariana destacan Costa de Marfil (1,5 millones de inmigrantes que suponen el 21% de la población total) y Sudáfrica (1,8 millones, 6% del total), además de Ghana (140.000, 6%), Togo (140.000, el 7%) y Senegal (120.000, un 2%) En América Latina hasta los años 30 la inmigración llegó masivamente desde Europa (21 millones en el subcontinente procedentes de Italia, España y Portugal), a partir de entonces los flujos se hicieron interregionales. Los principales países receptores en la actualidad son Argentina, que recibe inmigrantes de Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay; Venezuela que recibe colombianos; República Dominicana de nacionales de Haití y México de Guatemala.

La guerra de Vietnam marca el inicio en el tiempo de los movimientos masivos de refugiados y solicitantes de asilo en dirección Sur-Norte y también Este-Oeste. El crecimiento del fenómeno ha sido vertiginoso, en 1970 había 2,5 millones de refugiados, 20 millones en 1992 y 22 en 1997 La procedencia de los refugiados es muy diversa, generada por los conflictos como los del Sudeste asiático, Líbano, dictaduras en el Cono Sur Americano, Irán, Afganistán, Uganda, Zaire, Sudáfrica, Namibia, posteriormente en la ex-Yugoslavia, Ruanda-Burundi, y más recientemente Kosovo. También son muy diversas las zonas de destino, aunque la mayoría permanecen en los países del Sur.

Contrariamente a lo que se opinaba, la incorporación de los países de Europa del Este a los flujos migratorios internacionales, tras la desestructuración del “bloque soviético” y la asunción del modelo capitalista por parte de esos países, no ha supuesto una invasión hacia la Unión Europea y Norteamérica. Esto se ha debido en parte a la falta de redes migratorias que faciliten el tránsito y a la existencia de estructuras demográficas “homogéneas” en la mayoría de los países. Sin embargo, la existencia de minorías étnicas sigue siendo un factor potencial de emigración. Las principales corrientes son producidas por el desplazamiento de minorías étnicas, por los conflictos bélicos y por la movilidad de mano de obra. Existe una inmigración de tránsito que pretende llegar a los países de Europa Occidental, pero que se ve retenida por las medidas restrictivas adoptadas por esos gobiernos. En estas circunstancias se incrementa la inmigración irregular en Polonia, República Checa y Eslovaquia, fronteras con Alemania, hacia donde se han dirigido tradicionalmente estas corrientes; Hungría y Bulgaria, limítrofes con Austria y Grecia; los países bálticos, con Suecia. El hecho de que en el espacio Schengen se hayan firmado acuerdos con algunas nacionalidades (entre ellas Hungría, Polonia, Chequia y Rumanía), que eximen de visado a los ciudadanos de éstas por un periodo de tres meses a cambio de que acepten recibir a los inmigrantes expulsados que hayan salido de esos países (sean o no nacionales) De esta manera se amplía el espacio migratorio europeo, y los países limítrofes a la Europa Occidental constituyen un colchón receptor de las migraciones internacionales.

De forma paralela a estos movimientos, se ha producido un incremento de los flujos de personal altamente cualificado, temporales y permanentes. Dentro de este periodo debemos distinguir tres grupos, por un lado los “profesionales transeúntes”, ejecutivos y profesionales de las empresas transnacionales cuyo número crece con la internacionalización de la producción, el comercio, las fianzas y las comunicaciones. Este flujo es producto de inversiones de empresas del Norte: aunque la estancia sea corta el impacto económico y cultural tanto en la sociedad receptora como en la de origen es muy importante. La mayor parte de estos migrantes proceden de Estados Unidos, Japón y países de la Unión Europea; y se dirigen a ciudades centrales de estos mismos países y en países del Sur donde se radican filiales de empresas transnacionales. Por otro lado, se puede hablar de la “fuga de cerebros” del Sur, profesionales formados en los países periféricos que ocupan plazas en países centrales que, sin costos de formación, cubren las carencias de mano de obra cualificada autónoma. Durante los

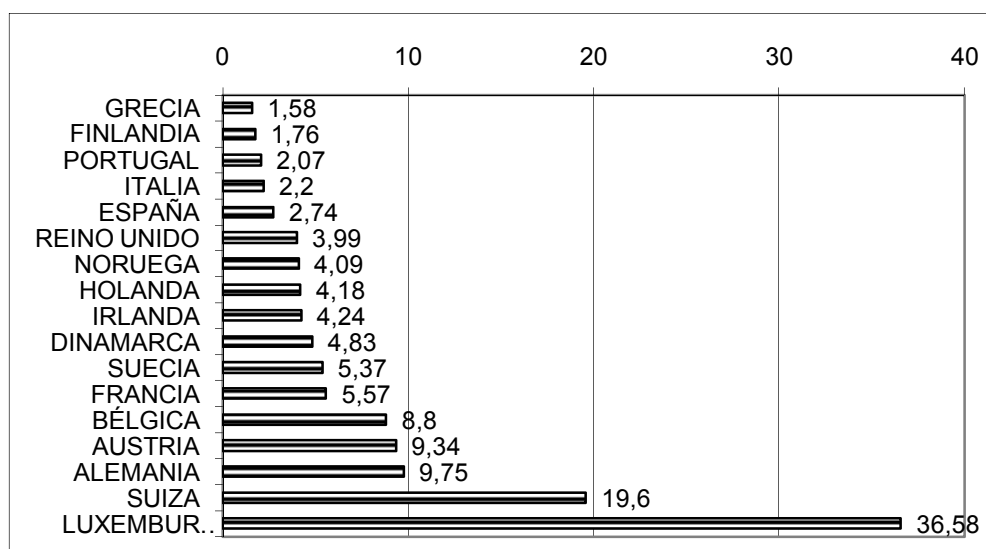
años 90 varios países han desarrollado políticas para captar inmigrantes altamente cualificados tanto en el hemisferio Norte (Australia, Canadá, Reino Unido, Estados Unidos) como en el Sur (Singapur, Taiwan, Corea del Sur) Finalmente, un tercer grupo lo constituyen los expertos de organismos internacionales y de diversas ONGs que desarrollan tareas de cooperación y ayuda al desarrollo. Aunque diversos en sus objetivos, estrategias y modos de vinculación con la población inmigrante, tiene en común que sus desplazamientos a otros países están avalados por una organización no empresarial y se producen en función de la cualificación especial que poseen.

Como ya anteriormente he apuntado, el desarrollo de políticas migratorias restrictivas inaugura este nuevo ciclo en las migraciones internacionales. Estas medidas, como la misma experiencia europea ha demostrado, no acaban con la inmigración sino que la condicionan obligándolas a adoptar nuevas modalidades. En los países del Norte se produce un proceso de convergencia en cuanto al control de flujos y políticas de asilo y refugio. Las restricciones se adoptan con el fin de prevenir flujos irregulares, controlar y limitar el flujo de refugiados y balancear migraciones laborales y familiares. Se extiende además un consenso acerca de la insuficiencia de las medidas de control de fronteras y los gobiernos y organismos internacionales comienzan a referirse a acciones sobre las “causas estructurales” de las migraciones.

En la actualidad, según estimaciones de la Organización Internacional de Migraciones, existen entre 70 y 85 millones de emigrados (de los que 30-35 millones son trabajadores), lo que representa alrededor del 1,7% de la población mundial. Por tanto, se puede deducir desde un punto de vista cuantitativo que la migración internacional es la excepción. No obstante, su importancia es cuantitativa y representa un fenómeno transnacional que está reestructurando la sociedad a escala planetaria. Según Castles y Miller, las principales tendencias que caracterizan a las migraciones en este período de globalización del sistema mundial son la globalización, la diversificación, la aceleración y la feminización. La globalización de las migraciones se da en el sentido en que muy pocas zonas del mundo quedan al margen de las corrientes migratorias transnacionales. La diversificación se refiere al hecho de que cada vez se responde menos a un modelo único de migración, hay refugiados de guerra, inmigrantes económicos, trabajadores de alta cualificación, estudiantes, directivos y empresarios; coexisten migraciones temporales con otros movimientos circulares; además de otros grupos con diferentes formas jurídicas. El hecho de que el volumen de emigrantes se ha multiplicado en las

últimas décadas y no cesa de crecer es lo que permite hablar de una aceleración del fenómeno. Por último, la feminización del mismo marca un elemento calve. La presencia de mujeres no es nueva en las migraciones, sin embargo hoy día se las encuentran en cualquier tipo de movimiento y región. Cada vez son más las que inician la cadena migratoria, y cubren algunas ramas ocupacionales ya mayoritariamente femeninas.

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE RESIDENTES EXTRANJEROS EN DIECISIETE PAÍSES DE EUROPA OCCIDENTAL



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Organización Internacional de Migraciones 2000

En el marco de la Europa Occidental, España como analizaremos con más detenimiento posee un escaso porcentaje de residentes extranjeros en comparación con sus vecinos continentales. Del conjunto de los migrantes desplazados fuera de sus países de origen en todo el mundo solo el 25% aproximadamente reside en países europeos. De éstos tan solo el 5% lo hace en España, teniendo éste una tasa de extranjería relativamente baja si la comparamos con el resto de países de su entorno.

I.2. La emigración norteafricana a Europa

En el contexto de las migraciones internacionales, el espacio del Mediterráneo como punto de conexión entre los sistemas migratorios europeo y africano resulta de interés no solo porque el Magreb se haya convertido en zona de origen de un porcentaje importante de los residentes extranjeros en Europa, sino que históricamente la unión entre ambos continentes casi permite que se aborde como un subsistema migratorio específico.

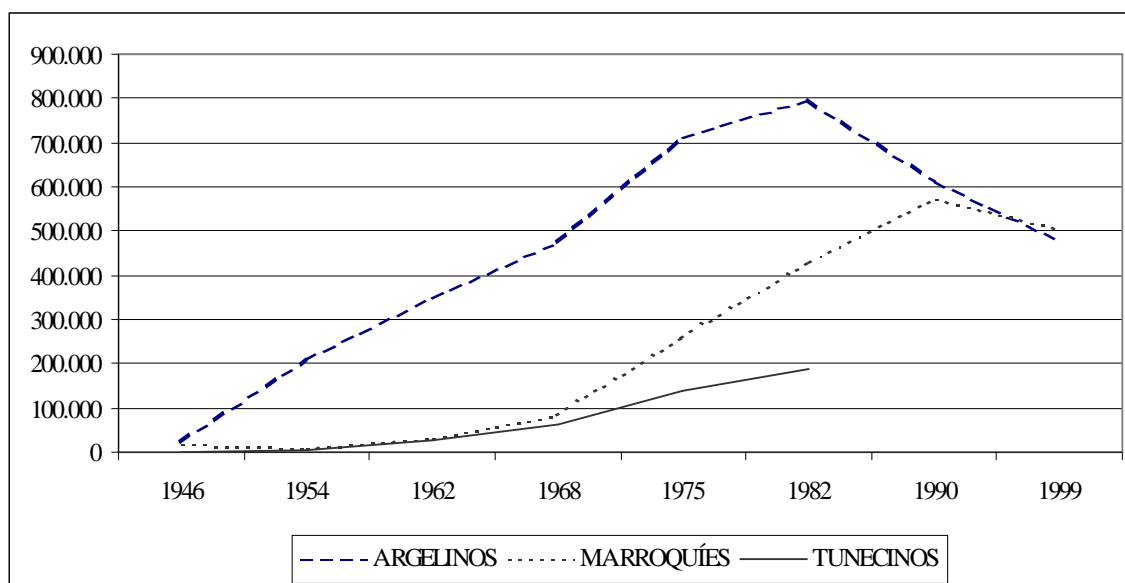
Si no tanto, indudablemente sí con clara especificidad al ser parte fundamental del proceso de transformación de Europa como sistema migratorio.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LOS RESIDENTES MAGREBÍES EN FRANCIA

	ARGELINOS	MARROQUÍES	TUNECINOS	TOTAL
1946	22.114	16.458	1.916	40.488
1954	211.675	10.734	4.800	227.209
1962	350.484	33.320	26.569	410.373
1968	473.812	84.236	61.028	619.076
1975	710.690	260.025	139.735	1.110.450
1982	795.920	431.120	189.400	1.416.440
1990	614.207	572.652		
1999	477.482	504.096	208.049	1.189.627

FUENTE: INSEE (París) y Organización Internacional de Migraciones

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LOS RESIDENTES MAGREBÍES EN FRANCIA



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INSEE (París) y Organización Internacional de Migraciones

De forma genérica, las migraciones externas a medida que van ganando en madurez adquieren unas características distintas y van pasando por distintos estadios. Estos estadios en el tiempo hay que entenderlos en permanente cambio, solapándose unos a otros en el país de destino, provocando mutaciones de los flujos migratorios: 1º. Inmigración en busca de trabajo (temporal, población masculina, joven, en edad de

trabajar); 2°. Feminización del movimiento migratorio (mayor o menor dependiendo del país de origen); 3°. Inmigración con voluntad de asentamiento (en la medida en que el país de destino gana con el paso del tiempo en veteranía en la recepción de inmigrantes, que a su vez van estableciendo redes sociales que les proporcionan estabilidad); y 4°. Inmigración familiar (en la medida en que los inmigrantes establecidos hagan uso de la reagrupación familiar).

En la historia de los flujos migratorios externos magrebíes hacia Europa, un país es el protagonista: Francia²²⁹, pionera en medidas de política de extranjería; hasta que la crisis de principios de los 70 le lleve a endurecer su política y pierda importancia frente a nuevos (y desprevenidos) destinos.

Bernabé López (1993) sitúa el inicio de la emigración norteafricana a Europa (principalmente a Francia) en la I Guerra Mundial, en la medida en que fue ésta la que obligó a una inmigración masiva, se encontraban, por un lado, un éxodo de mano de obra magrebí para reemplazar a los obreros franceses que partían al frente, y por otro lado, la movilización con fines militares de más de 150.000 argelinos. Una porción de más de 50.000 argelinos quedará en Francia tras la contienda, lo que supone el inicio de la inmigración laboral en Francia. La Kabília, como consecuencia de factores demográficos y económico-sociales, se configura como la zona tradicional de emisión de emigración argelina.

En Marruecos destacan dos zonas de emigración, el Sus y el Anti-Atlas, y el Rif Oriental y el Noroeste. Las causas de estas emigraciones (primero hacia a Argelia y posteriormente hacia Francia) giran, al igual que para el caso de la Kabília, en torno a factores sociales. En el Rif y las zonas limítrofes con Argelia, se daba un emigración temporera agrícola que rara vez pasaba a Francia. Los susíes por su parte representaban el 90% de los marroquíes emigrados a Francia y después a Bélgica en los años treinta.

Las migraciones tunecinas antes de 1945 fueron más bien marginales y limitadas a algunas regiones caracterizadas por la exportación de una mano de obra muy especializada, centrada en comercios minoristas y artesanos.

²²⁹ Francia es el Estado receptor más importante hasta la década de los setenta por varias razones: por un lado, por ser la potencia colonizadora más importante en el Norte de África y por su política de nacionalización de argelinos; y por otro lado, por ser desde tempranas fechas país destino de emigrantes italianos, españoles y portugueses.

A pesar de que en el periodo de 1919 a 1939 hay una consolidación del fenómeno migratorio argelino, la II Guerra Mundial interrumpió los flujos y redujo la presencia de argelinos en Europa. Sin embargo, la necesidad de reconstrucción de la sociedad francesa multiplicó por diez los residentes extranjeros en los siguientes ocho años. Los magrebíes pasaron de representar el 2,3% de los extranjeros en Francia al 38,4% de los mismos en 1946.

A la par de la consolidación de la emigración a Francia, se dio un proceso de diversificación de la emigración magrebí en todo Europa, con importantes diferencias según nacionalidad de origen. Los argelinos residían en un 97% en Francia, mientras que el 46% de los marroquíes vivían en otros países europeos (principalmente Holanda y Bélgica). Finalmente, solo un 25% de los tunecinos vivían fuera de Francia, mayoritariamente en Holanda y Alemania.

Como anteriormente he señalado, 1974 se convierte en un punto de inflexión para el sistema migratorio europeo, el cierre de fronteras y la consecuentemente más restrictiva política de visados, no supuso un cese de las migraciones, sino un cambio en las características de las mismas. Mientras anteriormente primaba una inmigración temporal y económica, Europa experimenta un proceso de sedentarización y en general de mutación familiar de la inmigración. Referida ésta última al rejuvenecimiento demográfico, a la feminización de la población activa y a la terciarización del empleo. En relación al empleo, desciende la ocupación de los magrebíes en las industrias extractivas y manufactureras, se da un fuerte incremento en el sector de los servicios, se reorienta la mano de obra marroquí a la agricultura al tiempo que desciende su participación en la construcción y aumenta el porcentaje de mano de obra magrebí no cualificada.

Bichara Khader (1992) por su lado plantea las siguientes etapas de la inmigración magrebí a Europa:

_ Antes de la I G.M.-1945: la inmigración magrebí hacia Europa antes de la I Guerra Mundial era insignificante; tras el estallido de la misma, Francia, potencia colonial, hace un llamamiento a los trabajadores magrebíes para que sirvieran en el Ejército y para trabajar en las fábricas que sus nacionales habían dejado vacías²³⁰. Esta política de

²³⁰ Más de 500.000 trabajadores magrebíes fueron alistados bajo la amenaza de armas y conducidos hasta Francia en la primera contienda internacional.

reclutamiento y organización de la emigración militarizada se volvió a repetir en la II Guerra Mundial.

_ 1945-1954: periodo en el que se produce la expansión de la inmigración argelina hacia Francia. Este Estado intentó gestionar una auténtica política de inmigración que le llevó a tomar determinadas medidas al respecto. La primera de ellas fue la Orden de 2 de Noviembre de 1945, relativa a las condiciones de entrada y salida de extranjeros en Francia, por la que se crea la Oficina Nacional de Inmigración (ONI, en adelante), que ostentaba el monopolio en esta materia y dependía del Ministerio de Trabajo.

También en este periodo el Estado francés intenta diversificar su inmigración a través de sus fuentes de reclutamiento, de hecho en los años posteriores a la II G.M. el 67% de los trabajadores extranjeros registrados por la ONI eran italianos, procedentes del Mezzogiorno. A pesar de que las entradas de argelinos no podían ser controladas, ya que la Ley de 20 de Septiembre de 1947 otorgaba la ciudadanía francesa y prohibía todo tipo de obstáculos a la libertad de circulación de trabajadores argelinos hacia la metrópoli, la población argelina en 1954 tan solo ocupaban el cuarto lugar tras los italianos, españoles y portugueses. Las colonias tunecina y marroquí eran aún muy modestas.

_ 1954-1962: periodo de ralentización de la inmigración de procedencia argelina y aumento de la marroquí y tunecina. Mientras que la Guerra con Argelia provoca una disminución de las entradas argelinas; la tasa media de aumento anual de la inmigración marroquí es del 15'2%, y la tunecina es del 23'2%.

Parece que la ONI nació condenada al fracaso, a lo largo de estos años fue perdiendo el monopolio del control de los flujos lo que demostró el fracaso de la política de extranjería francesa. Los movimientos migratorios son cada vez más espontáneos y difíciles de controlar; Francia con un importante crecimiento económico ejerce un fuerte efecto llamada para los trabajadores extranjeros. Una inmigración temporal mayoritariamente portuguesa que es permitida por su país de origen esperando que la entrada de divisas potenciara su desarrollo y en un futuro pusiera fin al éxodo temporal de sus nacionales; a su vez éste es el caldo de cultivo perfecto no solo para trabajadores sino también para empresarios que buscan un mercado flexible donde encontrar abundante mano de obra barata. Estas tendencias muestran a partir de 1962, una vez que el Norte de África va recobrando su independencia, una nueva forma de concebir la

inmigración vinculada inexorablemente al trabajo; de hecho hasta 1974 ven la luz cinco acuerdos y convenios sobre mano de obra.

La década de los sesenta mantiene a Francia como principal país de destino de los emigrantes magrebíes a Europa; sin embargo, esta emigración tiene características diferentes a las de la década anterior: prima el carácter económico de los emigrantes y se produce un aumento progresivo de la inmigración marroquí y tunecina en detrimento de la argelina. Lo que convierte a esta década en una fase transitoria que da paso a una inmigración de características distintas a partir de la crisis de 1973, de origen diferente (Marruecos como principal emisor) y de nuevo destino (España por ejemplo).

_ 1962-1968: en la ya comentada nueva concepción de la inmigración, estos dos años constituyen una fase intermedia en materia de acuerdos sobre mano de obra. Se inicia con dos acuerdos: Francia/Marruecos y Francia/Túnez en 1963; un año después llegaría el acuerdo argelino-francés (también llamado Acuerdo Nekkache-Grandval). Éste último tenía características específicas que los anteriores no contenían: se introduce la fijación de un cupo, volumen de trabajadores extranjeros admitidos, fijado unilateralmente por Francia y con una vigencia trimestral, en función de las necesidades del mercado²³¹.

A pesar de que este trato “preferente” para la inmigración de procedencia argelina cuyo incremento se hizo notar, la inmigración marroquí y la tunecina tenían tasas de crecimiento (56% y 35,7% respectivamente) notablemente superiores a la argelina (que aumenta en un 20%).

_ 1968-1974: el hecho de que las asociaciones pro-inmigrantes alertaran de lo conflictivo de la situación y de la dificultad de la integración de las comunidades inmigradas²³², junto con los acontecimientos de Mayo del 68, llevaron al acuerdo franco-argelino; éste fijaba, a diferencia del anterior, un contingente anual de trabajadores argelinos autorizados a entrar en España por un periodo de tres años. De este modo la inmigración argelina sufrió un fuerte impulso.

La crisis a principios de los setenta lleva de forma generalizada a los países europeos receptores de inmigración magrebí a un cierre de fronteras a partir de una política de

²³¹ Como se ve, a excepción de la vigencia trimestral, la concepción, naturaleza, funcionalidad y exigencias de este cupo coincide plenamente con los actuales contingentes.

²³² Hay que tener en cuenta los efectos sobre los sujetos inmigrados cuando tenían contratos de tres meses de vigencia; la temporalidad tan extrema de la que era expresión este tipo de contratación, impedía alcanzar la normalización en la convivencia social.

extranjería muy restrictiva. Los países de la Europa Mediterránea, antes “lugares de paso” o “salas de espera”, pasan a ser países destino por varias razones: por un lado, el cierre de fronteras de los destinos tradicionales; por otro, su propio desarrollo económico; y por último, su proximidad con los países emisores y sus intensos lazos histórico-económicos entre ambas laderas del Mediterráneo. En este contexto lo que influyen también son otros factores como la irregularidad de los mercados de trabajo de origen y la importancia de la economía sumergida en los países europeos.

I.3. Modelo de inmigración del Sur de Europa

Tradicionalmente, los estudios que sobre el Sur de Europa y las migraciones se han hecho, han señalado como variables comunes entre sus países los relativamente altos niveles de economía informal (o economía sumergida) y elevadas tasas de inmigración irregular. No obstante, el común espacio no queda definido sólo a partir de estas dos características. En una lógica tendencia se ha respondido a estos próximos contextos domésticos con iguales instrumentos de regulación de los flujos migratorios y reformas legislativas en tiempos similares con sorprendente independencia respecto a la Unión Europea.

Portugal, España, Italia y Grecia han experimentado recientemente su transición de países emisores a receptores. El retorno de emigrantes se dio en Italia en 1972, en España y Grecia en 1975, y en Portugal en 1971 (King y Rybaczuk, 1993). A este rápido cambio no solo contribuyó la crisis económica y el consecuente cierre de fronteras de los tradicionales países receptores del norte de Europa, sino que los nuevos contextos democráticos o en vías de democratización para el retorno de estos países conformaron factores decisivos.

Algunos de los elementos que propulsaron esta transición fueron el rápido crecimiento económico, el desarrollo de mercados laborales con amplios sectores irregulares, escasez y en ocasiones inexistencia de mecanismos de control de la inmigración, y presiones migratorias de países cercanos. En este contexto se deben tener en cuenta la mayor separación económica que se dio entre ambas orillas del Mediterráneo así como las demandas de mano de obra en algunos sectores económicos de los nuevos receptores. Con independencia de determinar cuáles puedan ser las razones principales para las presiones migratorias, éstas afectan a las actitudes gubernamentales de los que buscan entrar en el país.

El crecimiento exponencial en apenas dos décadas del número de extranjeros residentes en los países del Sur de Europa se explica a partir de algunos factores comunes que han desembocado en la existencia de un modelo específico. King (2000: 8-11) señala nueve factores determinantes del modelo de inmigración de los países europeos mediterráneos. En primer lugar, el “efecto desviatorio” consecuencia del cierre de fronteras a mediados de los setenta a los flujos emigratorios que provenían del Sur. De este modo, los países europeos mediterráneos que hasta ese momento habían sido países de tránsito hacia el Norte pasan a ser “salas de espera” de contextos recientemente emigrantes que no habían desarrollado ningún mecanismo, política o legislación para controlar la inmigración. En segundo lugar, la geografía de los países con amplia costa como Italia, Grecia y España hacen imposible cerrar completamente las fronteras exteriores sin su completa militarización y la creación de un “telón de acero”. No obstante, la entrada tanto con pateras/botes como a pie a través de las fronteras montañosas de Eslovenia y Albania no es más importante cuantitativamente que las entradas legales de inmigrantes como turistas y visitantes, y que posteriormente se establecen. Esto refleja la naturaleza abierta de las economías de los países del Mediterráneo europeo, y constituye el tercer factor determinante. La dependencia de estas economías del turismo y comercio facilitan de un modo directo la entrada de visitantes, jugando así un papel fundamental las redes globales entre Latinoamérica y África, materializadas a través de los aeropuertos de Roma, Madrid, Lisboa y Atenas. En cuarto lugar, los lazos históricos coloniales (etíopes y somalíes en Italia, y marroquíes, ecuatorianos y colombianos - latinoamericanos- en España) y el papel de la iglesia católica como “agencia de conexión” entre los países católicos (España e Italia) y la migración femenina dedicada principalmente al servicio doméstico son factores de gran importancia. La transformación económica, en quinto lugar, operada en las dos últimas décadas en los países del Sur (Italia, España, Portugal, Grecia, Chipre y Malta), acercando e igualando sus niveles de vida al del resto de países europeos, ha hecho innecesaria la emigración de sus ciudadanos hacia el Norte y ha reorientado la frontera del sistema migratorio europeo de Sur-Norte a Este-Oeste desde Estambul al Estrecho de Gibraltar, pasando por Chipre, Creta, Sicilia y Sardinia. Como sexto factor, la específica naturaleza del desarrollo económico de los países del Sur europeo ha fomentado el empleo en el sector terciario relacionado con el turismo y con varios servicios personales. La fuerte índole estacional de algunos sectores económicos, como la agricultura intensiva, la pesca, el turismo, etc., ha llevado a flexibilizar la demanda de mano de obra que viene a ser

cubierta por trabajadores extranjeros que operan en un mercado laboral informal, abocados al mismo por su estatus de “ilegalidad”. En séptimo lugar, la relación entre las migraciones internas y externas como elemento determinante se explica a partir de la reconfiguración de la oferta como consecuencia del desarrollo económico ya comentado en el factor anterior. La disminución de la tasa de natalidad y del éxodo rural, así como la oferta de mano de obra nacional no cualificada, hizo disminuir las migraciones internas para cubrir puestos de trabajo en la reestructuración industrial, servicios y economía rural que en la actualidad no cubre los trabajadores nacionales y que dan cabida a los extranjeros. Por otro lado, el eje fronterizo antes apuntado marca también una de las zonas con menor tasa de fecundidad del mundo (particularmente España e Italia tienen una tasa por debajo del 1,2 hijos por mujer). Esta violenta transición demográfica está siendo paliada por las tasas que presentan los colectivos inmigrantes, que aunque en constante disminución aún son mayores que las autóctonas. Como apunte final cabe señalar la dificultad común de estos países para hacer estimaciones fiables del número de extranjeros que residen en sus estados, no solo por las amplias pinzas de irregularidad existentes sino también por las limitaciones de muchas de sus fuentes secundarias.

A partir de estos factores es posible inferir un “modelo de migración del Sur de Europa” (King, 2000: 12-19). Como primera característica, debe señalarse la multitud y heterogeneidad de las nacionalidades de inmigrantes. Mientras que hasta la década de los setenta eran fácilmente identificables unas pocas nacionalidades en cada país receptor (portugueses y argelinos en Francia; españoles, turcos, yugoslavos en la Alemania occidental; italianos y españoles en Suiza; turcos y marroquíes en Bélgica y Holanda), en la actualidad la paleta de nacionalidades en España e Italia se ha diversificado ampliamente. Solo Portugal y Grecia mantienen cierto monocromatismo (cabo-verdinos y albaneses respectivamente). La asimetría de género es otra de las características de las recientes migraciones al Sur de Europa, mientras que algunas nacionalidades son mayoritariamente masculinas (marroquíes, turcos, senegaleses) otras lo son femeninas (dominicanas, filipinas, colombianas), vinculadas a su vez a determinados sectores económicos. Por otro lado, el origen social y regional de los inmigrantes ha cambiado. Las emigraciones al Norte desde la Europa mediterránea tenían su origen en zonas rurales protagonizadas por trabajadores no-cualificados, mientras que en la actualidad un porcentaje importante se da entre jóvenes de zonas

urbanas, no necesariamente no-cualificados (independientemente del puesto de trabajo que en el país de acogida desempeñen), y cuyo proyecto migratorio tiene naturaleza permanente. Por último, el elemento de “ilegalidad” de la inmigración en general, y en particular en los países del Sur de Europa, resulta entre otras razones de la discordancia entre los intentos por frenar los flujos desde los países emisores y las reglas que marca el mercado de trabajo.

La inmigración en los últimos tiempos ha llegado a ser una “industria” global con su propia lógica económica y características de mercado (Castles y Miller, 1993). La entrada en el mercado de la migración global tiene su coste y éste dependerá del destino y de las rutas elegidas.

Finalmente, otra característica a tener en cuenta en este modelo es la respuesta política dada al fenómeno migratorio. Como se verá, existen determinados patrones con similares instrumentos que se repiten en cercanos intervalos temporales en las políticas migratorias de los países del Sur de Europa, y que refuerzan la existencia no solo de un modelo de inmigración sino de un modelo de política migratoria.

II. MODELO MIGRATORIO ESPAÑOL

II.1. Sistema migratorio europeo versus modelo migratorio español

Por primera vez las estadísticas de 2000 confirman a España como un país de inmigrantes, ya que el número de residentes extranjeros es mayor que el número de españoles en el extranjero. En la evolución de la inmigración a España en el siglo XX se pueden señalar cinco fases: hasta 1960 el crecimiento de extranjeros en España es muy lento, de 1960 a 1974 el crecimiento es más rápido coincidiendo con un periodo de emigración española a Centro Europa muy intenso, en los siguientes cuatro años se produce un ligero descenso de la inmigración coincidente con la primera fase de la crisis económica, desde 1978 a 1985 el crecimiento experimentado es muy rápido y desde entonces a la actualidad: el crecimiento de la inmigración es exponencial y con carácter de permanencia.

En este último periodo destacan dos fenómenos: el primero de los cuales es que España pasa de ser un país mayoritariamente de emigrantes a uno receptor de inmigrantes, lo que supone un acercamiento a la tradición inmigratoria de sus vecinos comunitarios. Sin embargo, no se debe olvidar que la relación inmigrantes/emigrantes es de 1 a 3, son

mayoritarios los extranjeros residentes comunitarios, y el España es el país de la UE que menor tasa de extranjería presenta.

El segundo fenómeno a destacar es que cambia el tipo de inmigrantes, tenemos una *nueva inmigración*: nueva inmigración por su origen geográfico, su cultura y religión, su color de piel, su nivel educativo y experiencia profesional, por los puestos que van a ocupar y las ramas de actividad donde se les solicita.

La inversión de los flujos migratorios internacionales en el caso español en el último tercio del siglo XX, el rápido crecimiento de los extranjeros residentes y su visibilidad a partir de mitad de los noventa han hecho que la cuestión migratoria sea percibida como el tercer problema para los españoles después del paro y del terrorismo.

TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LOS EMIGRANTES ESPAÑOLES Y RESIDENTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

	Emigración española	Extranjeros residentes en España
Año 1969	227.313	139.347
1970	220.660	148.400
1971	228.367	154.674
1972	219.944	159.122
1973	202.704	164.078
1974	154.401	166.067
1975	122.470	165.039
1976	112.631	159.249
1977	98.236	161.912
1978	110.599	158.347
1979	116.796	173.733
1980	107.596	183.422
1981	111.188	198.042
1982	111.691	200.911
1983	19.282	210.350
1984	17.603	226.470
1985	17.089	241.971
1986	15.996	293.208
1987	15.343	334.935
1988	14.603	360.032
1989	13.959	398.147
1990	11.255	407.647
1991	8.368	360.655
1992	15.881	393.100
1993	8.533	430.422
1994	6.952	461.364
1995	9.443	499.773
1996	9.518	538.984
1997	9.999	609.813
1998	7.870	719.647
1999	9.061	801.329

2000 14.077 895.720

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Anuarios del Instituto Nacional de Estadística 1970-2000

En relación a la evolución de los emigrantes españoles hacia el extranjero nos muestra el descenso a partir de 1974. Desde 1961 hasta 1974, el número de emigrantes se sitúa en torno a los 100.000. A partir de este momento las cifras reflejan que España deja de ser un país de gran emigración, situándose las salidas del país en torno a las 20.000 anuales y descendiendo progresivamente desde 1986 hasta llegar a poco más de las 2.000 emigraciones.

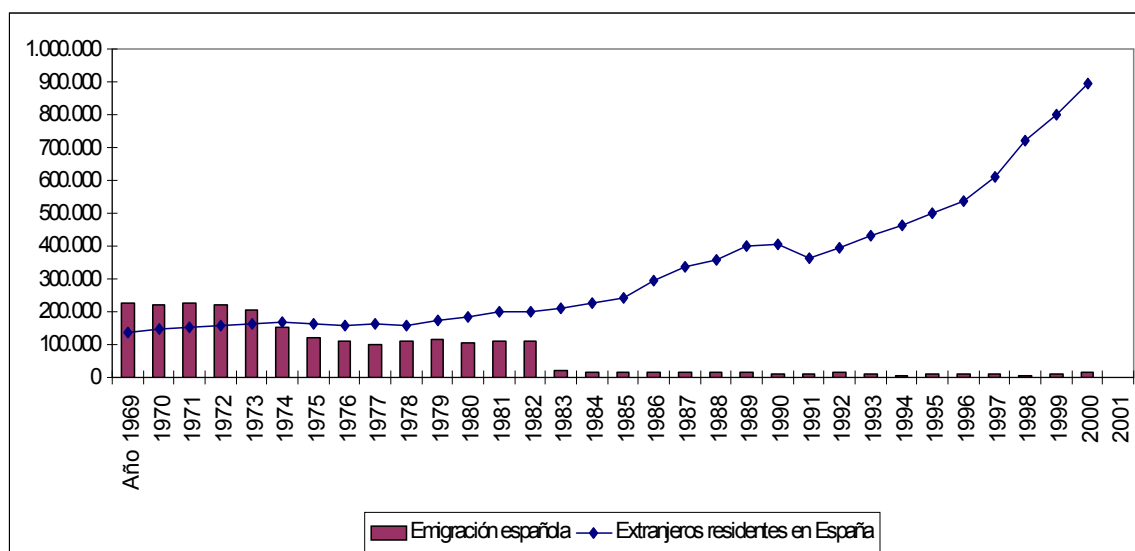
En relación a la evolución de la extranjería y visto ya el contexto de la inmigración magrebí a Europa, perspectiva totalmente distinta al análisis al que nos podría llevar un estudio sobre los europeos en el Norte de África; de forma más localizada y para seguir con una evolución de los movimientos migratorios hacia Europa, vamos a tratar la evolución de los inmigrantes marroquíes²³³ en España²³⁴.

La primera oleada de inmigrantes fue de crecimiento lento; la migración postcolonial hasta 1970 era una emigración urbana procedente del Norte y del Centro de Marruecos, con un alto porcentaje de judíos (41,5%) con presencia de todos los grupos de edad, una migración familiar de raíz cultural, religioso-política. Frente a los musulmanes, migración entre los 25-30 años, con carácter laboral y principalmente masculina; procedentes en su mayoría de Tetuán, Tánger y Nador.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LOS EMIGRANTES ESPAÑOLES Y RESIDENTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

²³³ El hecho de centrar tanto nuestro estudio tiene una razón; Marruecos, país de origen, porque como se verá más adelante la colonia de inmigrantes no comunitarios más numerosa es la marroquí; y España como país de destino, obviamente porque es el lugar desde el que “miramos” la inmigración procedente del Norte de África.

²³⁴ Bernabé López y otros (1993): *Inmigración magrebí en España. El retorno de los moriscos*. Ed. MAPFRE, Madrid.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística, 1970-1992

La segunda oleada de inmigrantes coincide con el cierre de fronteras europeo de los 70 y con los últimos retornos de los emigrantes españoles. Teniendo en cuenta que hasta ese momento España había sido “lugar de paso” y que era más difícil el movimiento hacia Europa, Cataluña se convierte no ya en “sala de espera” sino en un área geográfica en la que los inmigrantes encuentran espacio donde asentarse. Ese espacio fueron las zonas rurales que habían quedado vacías como resultado de los movimientos del campo a la ciudad paralelos a las migraciones internacionales de la década de los sesenta²³⁵. Las ciudades de origen de esta inmigración eran Alhucemas, Chauen, Alcázar y Larache. Respecto a la inmigración judía, ésta desciende hasta representar tan solo un 9%; mientras que la inmigración femenina, de origen urbano (Fez, Rabat y Casablanca) empieza a destacar y representa un 5%.

La tercera oleada comienza a partir de 1985, año de promulgación de la Ley 7/1985, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Se suele señalar en este año un punto de inflexión, en el sentido en que la inmigración gana importancia y visibilidad, de manera que se convierte en un campo de actuación de los poderes públicos²³⁶.

²³⁵ Ésta es la razón por la cual Cataluña tradicionalmente, y antes que Andalucía a pesar de su cercanía geográfica al Magreb, es una zona receptora de inmigración desde tempranas fechas y con carácter de permanencia.

²³⁶ Sin embargo, ésto no nos debe llevar a engaño porque, como se verá posteriormente, la promulgación de la Ley 7/1985 y su restrictivo carácter fue más consecuencia de la necesidad de una frontera fuerte en el Sur de la CE, que de una necesidad nacional objetiva.

El conjunto de residentes extranjeros ha experimentado un importante incremento en el último cuarto del siglo pasado: entre 1975 y 1985, el incremento fue moderado, con una media anual de 2,2%; entre 1985-1991: periodo comprendido entre la promulgación de la Ley de Extranjería y el primer proceso extraordinario de regularización, el crecimiento medio de extranjeros fue de un 7%; desde 1992 el crecimiento se aceleró hasta llegar a un 10% anual. A partir de 1992 y hasta 2000, el crecimiento anual de los procedentes de países del Tercer Mundo fue del 214%, muy superior al crecimiento de los extranjeros procedentes del Primer Mundo (60%). Del total de residentes extranjeros en 2000 (Tabla 1), el 40'35% procede de países europeos, mientras que el 29% son africanos. El hecho de que haya disminuido la diferencia entre europeos y africanos, colonias extranjeras más importantes, se debe no al hecho de que disminuya la entrada de extranjeros europeos, sino que el incremento de africanos ha sido mayor que el de los primeros. El incremento de los europeos de 1995 a 2000 ha sido de 105.735, superior incluso al experimentado por los americanos en este mismo periodo que fue de 91.033; frente al experimentado por africanos de 165.660. Los oriundos de América representan un 22% del total, los asiáticos suponen un 8%, y los procedentes de Oceanía un casi invisible 0,1%; el resto son apátridas.

En primer lugar, el incremento de la inmigración marroquí en la década de los ochenta fue exponencial y con carácter permanente. El hecho de que tras el primer proceso extraordinario de regularización de 1991 el número de inmigrantes fuera notablemente superior al de 1985 no fue resultado del efecto llamada de la Ley, sino de la llegada progresiva de inmigrantes a España en la década de los ochenta que habían permanecido al margen de las estadísticas y en situación de irregularidad, cuestión que “solucionó” el proceso de 1991²³⁷.

En segundo lugar, los inmigrantes que recibe España responden al tipo tradicional de emigrante magrebí de Antonio Izquierdo (1996), ya que el peso de la inmigración femenina de origen marroquí a principios de los noventa es relativamente muy pequeño. Este tipo tiene las siguientes características: emigrante que tiene antecedentes en la familia, emigrante que ha crecido en la cultura de las ausencias, los familiares que salieron aún están fuera, creándose una atmósfera de expectativas y deseos, y el emigrante para el que el peso del padre es importante, y por ende el de la familia en la

²³⁷ Antonio Izquierdo (1991).

decisión de emigrar. Por supuesto, se dan también los que no tienen precursores, los pioneros o aventureros, aunque de forma marginal.

En tercer lugar, se produce una importante diversificación de origen de las emigraciones marroquíes. En periodos anteriores era posible señalar algunas ciudades como proveedoras mayoritarias de inmigración, cosa que en la actualidad sería una simplificación. Aun así, cuando veamos Marruecos como país de origen, señalaremos zonas de emigración.

En cuarto lugar, en el caso de España como país receptor se puede señalar una cuarta oleada de inmigración marroquí en 1996²³⁸, en la que todavía estamos inmersos, cuestión distinta es tratar el impasse que en política migratoria supone el año 2000 y la reformada Ley 4/2000. El incremento dado en este 1996 y su contexto migratorio será analizado cuando veamos España como país receptor.

Siguiendo la clasificación de las oleadas migratorias como cuarta oleada de la inmigración magrebí a España²³⁹, y antes de pasar a estudiar la inmigración de origen magrebí es necesario contextualizar la misma en lo que considero la cuarta oleada, siguiendo con la periodización anteriormente expuesta de Bernabé López.

Como Antonio Izquierdo apunta las costuras de los flujos migratorios son las que indican los cambios en las reglas mundiales de la inmigración, y desde principios de los noventa se han producido cambios de dirección que señalan nuevos focos para esos movimientos inmigratorios. Es una realidad que a partir de 1974 el número de inmigrantes crece a un ritmo exponencial y es superior al de emigrantes; es más, desde 1985²⁴⁰, llegan con intención de permanecer.

Desde comienzos de la década de los noventa, destaca un fenómeno: España pasa de ser un país mayoritariamente de emigrantes a uno receptor de inmigrantes, no de inmigración; en el sentido en que el flujo de los que entran es superior al de los que salen. Sin embargo, la relación inmigrantes/emigrantes es de 1 a 3, son mayoritarios los extranjeros residentes comunitarios, y el nuestro es el país de la UE que menor tasa de extranjería presenta.

²³⁸ Nieves Ortega (2001).

²³⁹ Nieves Ortega (2001).

²⁴⁰ De 1983 a 1989 pasamos de 200000 a 400000 residentes extranjeros; y desde 1992 a 1998 pasamos de 400000 a 700000 residentes.

Debemos diferenciar entre lo que es la afluencia de inmigrantes y los extranjeros residentes. Respecto a la afluencia de inmigrantes, destacan tres tendencias: una mayor afluencia a partir de 1996 (Tabla); un cambio en la procedencia, aumenta la procedencia africana²⁴¹ [30% del total de inmigrantes-Tabla ²⁴²], aunque sigue predominando la inmigración comunitaria²⁴³ [45% de los inmigrantes extranjeros²⁴⁴], a diferencia del resto de países-destino de nuestro entorno; y una mayor diversificación continental de la procedencia, destacando el “nuevo” grupo latinoamericano.

TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA INMIGRACIÓN PROCEDENTE DEL EXTRANJERO SEGÚN CONTINENTE DE ORIGEN EN ESPAÑA

Procedencia por continentes	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	14417	13730	10553	18219	15361	18551	19539	16686	35616	57195
Europa	7494	6210	3970	5451	5031	6696	6456	6004	15921	25735
África	1979	1744	2655	5786	4253	4704	5027	4672	8389	13118
Asia	937	1031	670	1479	1368	1737	1722	1280	1945	2549
América	3967	4715	3227	5475	4693	5394	6304	4706	9323	15724
Oceanía	40	30	21	28	16	20	30	24	38	69

FUENTE: INE, Estadística de Variaciones Residenciales

TABLA 4. EVOLUCIÓN DEL COLECTIVO INMIGRANTE MARROQUÍ EN ESPAÑA

	Total de inmigrantes procedentes de África.	Colectivo marroquí (en miles)	(%)
1989	1979	1376	69,5
1990	1744	1244	71,33
1991	2665	1907	71,5
1992	5786	4538	78,4
1993	4253	3310	77,8
1994	4704	3748	79,67
1995	5027	3857	76,72
1996	4672	3659	78,31
1997	8389	6899	82,23
1998	13118	10534	80,3

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la EVR

²⁴¹ Destaca la evolución del grupo de marroquíes, que suponen el 80% de los extranjeros que provienen de África, cifra extrapolable a la distribución de este colectivo territorialmente; también ganan peso dominicanos y peruanos.

²⁴² Como se observa en la tabla los mayores incrementos numéricos se dan en 1992 y 1997, ambos resultados de los procesos de regularización extraordinarios de los años anteriores a cada uno de esas secuencias. Como Izquierdo ha señalado, el rotundo incremento dado en 1991 es resultado de la regularización de los inmigrantes que habían llegado a lo largo de la década de los ochenta, y que permanecía invisibles estadísticamente; sin embargo, cabe señalar que el aviso del proceso de regularización en 1991 y el de imposición de visado aceleraron el proceso.

²⁴³ La llamada *inmigración rentista* de la Costa del Sol.

²⁴⁴ Son mayoritarios alemanes (28% del total de inmigrantes comunitarios), británicos (17,5%), franceses (10,3%) y portugueses (5,3%).

El hecho de que podamos hablar o no de un modelo migratorio español gira en torno a tres ideas básicamente; en primer lugar unas características particulares de las tendencias migratorias que operan en nuestro territorio; en segundo lugar, las características propias de nuestro mercado de trabajo; y en tercer lugar, el carácter netamente económico de nuestra inmigración. Tres dimensiones que superpuestas nos ofrecen un modelo sin duda interesante.

Por un lado, las características particulares de las tendencias migratorias que operan en nuestro territorio se fundamentan en que hasta hace escasos meses España se situaba en un puesto intermedio entre los países expulsores y los receptores²⁴⁵; y éstas a su vez se acomodaban a la política migratoria española que gira en torno a la contención de flujos, el retorno de los emigrados, y la inserción, que no-integración, de los regularizados.

Los datos a tener en cuenta que sustentan estas características es el 1,5-1,7% de residentes extranjeros sobre el total, o un 2% (según Cáritas)²⁴⁶ si contabilizamos los 114000 nacionalizados desde 1955 y los irregulares. Estos residentes extranjeros se caracterizan por una desigual distribución geográfica; la diversidad según nacionalidades; y por la importancia de los vínculos históricos en la elección del destino, en 1997 el 32% de los residentes extranjeros provenía de antiguas colonias y el 65% del Tercer Mundo.

Por otro lado, en cuanto a las características de nuestro MT, caben destacar algunas que afectan a la inserción de la mano de obra inmigrada en el mismo: 1) Paro estructural, la tasa de desocupación ronda el 22% similar a la de 1985 y a la de 1995, porque aunque se han creado 2,1 millones de empleos, también ha crecido la población activa. 2) Cambios en la estructura ocupacional: se ha incrementado el empleo en los servicios, los servicios han aumentado un 11,1 puntos porcentuales, y la construcción 2,1 puntos; mientras que la agricultura ha retrocedido 9 puntos y la industria 4,4 puntos, lo que

²⁴⁵ Ya que hasta 1997 los inmigrantes comunitarios eran un número altamente superior al de extracomunitarios (inmigración de rentistas no en edad de trabajar y atraídos por las condiciones climáticas), solo en este año se igualan las cifras entre ambos grupos.

²⁴⁶ En la actualidad se ha hablado de un 2,5% vistas las Estadísticas de 2000, tras el proceso extraordinario de regularización que tuvo lugar del 21 de Marzo al 31 de Julio de ese mismo año. El rápido incremento de medio punto porcentual (y un punto respecto de las estimaciones oficiales) debe entenderse como una disfunción estadística; los datos más fiables son siempre los posteriores a los procesos extraordinarios de regularización al mostrar más inmigrantes que habían permanecido a la "sombra estadística". Sin embargo éstos ni son recién llegados, son indocumentados que han ido entrando desde el último proceso regularización de 1996 y que no han podido servirse del establecimiento de ningún contingente.

obviamente significa una pérdida importante del peso de los trabajadores de ambos sectores. 3) Polarización salarial y ocupacional. 4) Precarización laboral provocada por las nuevas formas de contratación, y que afectan principalmente al sector de la construcción, a los servicios de saneamiento y limpiezas, los de personal y domésticos, y los de restauración y hostelería. 5) Economía sumergida, las ramas más afectadas son la agricultura, la hostelería y la restauración, y los servicios de menor cualificación (limpieza, servicio doméstico,...). 6) Distribución regresiva de la renta.

El resultado, en términos generales, es un MT segmentado, más que dual, ya que implica mayor complejidad²⁴⁷ y fragmentación, se constituyen nichos laborales más o menos cerrados que llevan a determinados colectivos a luchar por una gama limitada de empleos. La segmentación afecta de modo distinto a los inmigrantes según sean hombres o mujeres. Así por un lado, el empleo de las mujeres autóctonas, amplía el empleo en el sector doméstico que cubrirá la mano de obra femenina inmigrada (generalmente latinoamericana). Por otro lado, la mayor renta de los hogares en los que trabajan dos o más miembros incrementa la demanda de servicios, sector económico donde los inmigrantes también encuentran cabida. En teoría y en términos generales, el aumento del poder social de negociación de los autóctonos genera puestos ocupacionales que cubren los inmigrantes. Sin embargo en la actualidad la mayor precariedad existente en el MT disminuye el poder de negociación de los autóctonos, y se está produciendo una nivelación por debajo de las posiciones ocupadas por autóctonos e inmigrantes.

Por último, el carácter económico²⁴⁸ de nuestra inmigración es una de sus características de mayor peso. Ésta gira en torno a cuatro cuestiones: la incidencia de los trabajadores no comunitarios (en nuestro caso) sobre la actividad laboral en España; la incidencia de los mismos en el MT español; las nacionalidades de mayor protagonismo y la

²⁴⁷ Quedan así superadas las teorías de Piore del mercado dual, primario y secundario, demasiado simples para los cambios operados en la estructura ocupacional.

²⁴⁸ Como ya anteriormente apunté no disponemos todavía de las Estadísticas de Permisos de Trabajo de 2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que nos mostrarían las variaciones a estas tendencias si es que existen tras el último proceso extraordinario de regularización. Sin embargo, a modo de actualización iré haciendo referencias a datos del Anuario de Migraciones de 2000 del Ministerio De Trabajo y AA.SS. del que sí dispongo.

Ahora bien, el grueso de esta parte del artículo está basado en los datos resultantes del proceso extraordinario de regularización de 1996-97; ya que cuando la escribí eran éstos los datos más exactos que tenía, por encima por supuesto del resultado de los contingentes anuales (que lo que hacen es sacar a la luz una pequeña parte de la inmigración que permanece al margen de las estadísticas). Obviamente a falta de otros datos mejores utilicé éstos.

dependencia laboral de las mismas; y la diversificación ocupacional y/o nichos laborales.

En primer lugar, la incidencia sobre la actividad laboral en España se puede ver a partir del porcentaje de la población residente que es económicamente activa²⁴⁹; la tasa de actividad del conjunto de extranjeros no comunitarios es de 58%, superior al 49,6% de la población autóctona. Por supuesto, esta conclusión es variable según diferencias entre grupos continentales; los núcleos cuya tasa es menor que la media española son los activos originarios de Oceanía (12,9%), los procedentes de América (14,4%), del resto de la UE (29%), y los del resto de Europa (36,9%); los núcleos cuya tasa es mayor son el africano (75,7%) y el asiático (55,9%); encontramos también grupos en la banda intermedia como el procedente de América Latina (49,9%). De forma más concreta, por nacionalidades, senegaleses y polacos presentan los índices más altos (superior al 95%), los marroquíes, argelinos y peruanos se sitúan en un escalón menor (72-79%), por debajo también dominicanos (64-69%); mientras que los índices más bajos son venezolanos (menos del 30%). Los índices de población inactiva los cubren principalmente jubilados y pensionistas.

La segmentación laboral permite la coexistencia de altas tasas de paro con la demanda de mano de obra extranjera; pero ¿qué ocurre con el desempleo de los inmigrantes?. En materia de estadísticas no tenemos ninguna fuente que analice específicamente este fenómeno; de hecho, aquellos inmigrantes inscritos en el INEM generalmente o buscan una mejora laboral o están pensando en otro trabajo para cuando termine el temporal que desempeñan.

El desempleo en los trabajadores extranjeros afecta en mayor medida a los hombres que a las mujeres; ya que el trabajo doméstico, que éstas desempeñan mayoritariamente, aunque sea a tiempo parcial es siempre más accesible. Para los hombres, que principalmente se emplean en trabajos caracterizados por la estacionalidad, sujetos a las variaciones del ciclo económico y la climatología, resulta habitual la rotación entre situaciones de empleo y desempleo.

²⁴⁹ Desde 1992 tratamos solo con los trabajadores extracomunitarios en las estadísticas de los permisos de trabajo; aun así las estadísticas deben ser tratadas con sumo cuidado por varias razones: en la cifra de residentes extranjeros hay menores de edad que deberían descartarse si nos ajustamos a nuestro concepto de población activa; hay además residentes legales que no poseen permiso de trabajo, pero son activos; y por supuesto los irregulares están al margen de las estadísticas.

El periodo de inactividad es generalmente menor para los inmigrantes ya que éstos aceptan trabajos que por su precariedad son rechazados por los autóctonos. Éstos últimos se pueden permitir el rechazarlos y esperar otra ocupación “mejor” debido a que no solo disponen del salario para su supervivencia, cosa que sí ocurre con los inmigrantes.

La experiencia de países con mayor tradición inmigratoria plantean en discurso demuestra que las minorías étnicas se ven más afectadas por el desempleo; en nuestro caso, como nuevo país de inmigración debemos entender esa experiencia como referida a segundas generaciones, socializadas y educadas en el país de destino, que intentan acceder a puestos de trabajo distintos y vedados para sus progenitores.

En segundo lugar, la incidencia de los extranjeros en el MT español vista a través del porcentaje de trabajadores extranjeros no-comunitarios respecto de la población ocupada del país, nos da un índice, a finales de los noventa, de 1,36%²⁵⁰ (176022 trabajadores extracomunitarios a finales de 1997). Estas cifras me llevan a afirmar, por un lado, que no puede hablarse de forma generalizada, para el conjunto del país, de una presión importante para la mano de obra inmigrada sobre el MT español. Sin embargo, es cierto que existen regiones donde la relación proporcional entre los trabajadores autóctonos y los inmigrantes es superior: Almería (3,8%), Girona (3,3%), Madrid (3,2%), Murcia (2,5%), y Barcelona (2,2%). Por otro lado, tampoco se puede afirmar que la reestructuración de la fuerza de trabajo en España haya sido consecuencia de la inmigración extranjera; en primer lugar porque la inmigración es significativa desde la segunda mitad de los ochenta, y la reestructuración comenzó en los setenta; y en segundo lugar porque un 1% de trabajadores extranjeros no puede generar transformaciones que afecten de forma sustancial a los trabajadores autóctonos, los inmigrantes se han sumado a procesos ya puestos en marcha, eso sí, potenciándolos en muchas ocasiones.

En tercer lugar, breves anotaciones sobre las principales nacionalidades y su dependencia laboral. Muestra del carácter preponderantemente económico de la inmigración procedente de los países de la periferia mundial es que de los trabajadores extranjeros un 23% proceden del Primer Mundo, cifra no acorde con la mayoría que representan como residentes extranjeros; frente al 77% de extracomunitarios, representando estos tan solo un 45% de los residentes extranjeros.

²⁵⁰ Índice que se elevaría a 1,7% si contabilizáramos los 46468 trabajadores comunitarios (cifra de 1991).

El colectivo más numeroso de los trabajadores extracomunitarios es el marroquí (38,5%), seguido del peruano (8,3%) y dominicano (6,9%). En perspectiva comparada, desde 1992 hasta 1997, los colectivos que mayor crecimiento han experimentado han sido el peruano (135%), el dominicano (121%) y el chino (59%); la disminución más importante la ha soportado el argentino (43%). En cuanto al sexo de estos trabajadores, las colonias de hombres más numerosas son la marroquí, la portuguesa y la china; y las más numerosas de mujeres son la marroquí, la dominicana y la peruana. En general la proporción es de dos hombres por cada tres trabajadores; aunque hay que tener en cuenta que recientemente el crecimiento de las mujeres trabajadoras no comunitarias es de 52% frente al 16% de varones²⁵¹. La distribución espacial por sexos es un indicador más de donde se sitúan los colectivos de inmigrantes en el mapa, las mujeres mayoritariamente eligen en un 50% como primer destino la Comunidad Autónoma de Madrid, un 26% elige Cataluña, y un 7% Andalucía; los hombres eligen en un 31% Cataluña, en un 21% Madrid, en un 11% Andalucía, y en un 7% Murcia y Valencia.

En cuanto a la dependencia laboral, ésta es clara cuando comparamos la proporción de los trabajadores asalariados y por cuenta propia entre inmigrantes y autóctonos. Entre los extranjeros es mucho mayor el peso de los trabajadores por cuenta ajena que entre los españoles, en una proporción de 88% vs. 75%. Porcentaje superado por colectivos procedentes de Filipinas, la República Dominicana y Perú (hasta 97%); en menor medida, pero superando el 90%, los de Polonia, Argelia, Colombia, Guinea Ecuatorial y Cabo Verde. Solo el 13% de los inmigrantes trabaja por cuenta propia. Si comparamos las cifras de 1992 y 1997, los trabajadores por cuenta ajena aumentaron un 39%, mientras que los autónomos sufrieron un descenso de 23%; así la tasa de salarización aumentó del 75% al 87%, resultado, sin duda, de la dinámica de nuestro MT y de la política de los permisos de trabajo.

Por último, en cuarto lugar, la cuestión de la diversificación laboral y de los *nichos laborales* gira en torno a tres afirmaciones:²⁵²

1ª. Afirmación: La evolución de los permisos de trabajo en la década de los noventa muestra un incremento considerable en la agricultura (en sentido contrario al empleo de trabajadores en este sector), y más moderado en los servicios; decreciendo la

²⁵¹ Más específicamente, el 85% del colectivo de trabajadores marroquíes son hombres; porcentaje superado por el 95% de varones argelinos, gambianos y senegaleses.

²⁵² CACHÓN, L. 1999, *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. IMSERSO, Madrid.

construcción y la industria. Debido básicamente a la polarización potenciada por la globalización económica internacional y a la formación de determinados nichos laborales en los que la presencia de inmigrantes es destacable, cuando no mayoritaria.

Las características / tendencias de los permisos de trabajo, a partir de la Estadística de Permisos de Trabajo a Extranjeros de 1999, que se pueden encontrar son las siguientes:

- La mayoría de los PTs que se dan son de corta duración, pero en los dos últimos años ha aumentado los permisos permanentes, tipo que se estableció en 1996.
- Desde el proceso de regularización de 1991, el bloque mayoritario de permisos de trabajo es el de inmigrantes africanos, en su mayoría marroquíes. En 1992, al no aparecer en estas estadísticas los trabajadores comunitarios, África concentra el 50% de los permisos (Marruecos el 38%), Latinoamérica el 26%, Asia el 13%, y los países europeos no comunitarios el 8%. En las Estadísticas de 1999, África concentra el 41% de los permisos concedidos (el 32% los marroquíes), 35% para Latinoamérica, el 14% para Asia y Oceanía, y para Europa (no comunitaria) el 8%.
- Los permisos de trabajo de las mujeres inmigrantes ha pasado del 40% al 43% de 1991 a 1999, lo que es muestra del proceso de feminización de nuestra inmigración.
- Aunque la tasa de actividad de los extranjeros está ocho puntos por encima de la de los autóctono (58% vs. 49,6%); queda más de 10 puntos porcentuales por encima de la tasa de actividad de los comunitarios y de los norteamericanos, debido al importante componente de pensionistas de la inmigración procedente de esas geografías.
- Los trabajadores inmigrantes solo suponen el 1,4% de la población ocupada total del país a finales de 1998.

La diversificación laboral de los inmigrantes dada a nivel nacional se puede ver en que los trabajadores extracomunitarios son empleados principalmente, en relación a los autóctonos, en la agricultura (18% vs. 8%) y en los servicios (65% vs. 62%); en menor medida lo son en la construcción (9% vs. 10%) y en la industria (7% vs. 20%). Destacan los africanos en el sector agrícola y de la construcción.

Los nichos laborales no solo vienen determinados por la actividad económica en que son empleados mayoritariamente inmigrantes, incluso dependiendo de su nacionalidad destacan en uno u otro sector, sino que por esta misma razón, se ven circunscritos a determinadas CC.AA. donde esa actividad económica logra especial relevancia para estos inmigrantes de carácter económico. Así los trabajadores extracomunitarios se dedican en un 75% a la agricultura en Murcia, Cataluña y Andalucía; también en un 75% a los servicios y a la construcción en Madrid y en Cataluña; y en un 48% a la industria en Cataluña.

2ª. *Afirmación:* Solo en el sector de la agricultura, y en muy pocas provincias, la mano de obra inmigrante está jugando un papel destacado; mientras que en el resto de provincias y sectores está jugando un papel marginal. En el sector de la agricultura, de cada 100 personas empleadas en el sector 20 son inmigrantes en Murcia, 19 en Barcelona, 15 en Almería, y 9 en Girona. En el sector de la construcción, 4,3% de los empleados en este sector en Girona son inmigrantes, y en Madrid el 3,7%. En el sector servicios, 3,2% de los trabajadores en este sector en Madrid son extranjeros extracomunitarios, y representan un 2% en Girona. Mientras que representan un 1,6% de los trabajadores en la industria en Girona y Lleida.

3ª. *Afirmación:* el incremento de los permisos de trabajo experimentado en determinados sectores económicos se debe a la política de regularización estatal y al sistema de contingentes laborales que vienen potenciando el “encadenamiento” de los trabajadores inmigrantes a determinados sectores para los que se extienden los permisos. Entre 1992 y 1997, los permisos de trabajo concedidos han experimentado un mayor incremento en el sector agrícola (125%) y en el servicio doméstico (93%); destacable también el incremento del 18% en la hostelería; tan solo de un 1% en el comercio minorista (cuestión acorde al hecho de que aumente la tasa de salarización); y disminuyendo un 15% los PTs concedidos para la construcción.

Las exigencias del mercado junto con el *marco institucional de la discriminación*, que analizo más adelante, fija previamente un “campo de posibilidades”; el resultado es la *etno-estratificación* del mercado laboral, enlazada con los nichos laborales en los que se desenvuelven los inmigrantes de distintas nacionalidades. Los africanos (principalmente marroquíes) se ocupan mayoritariamente en la construcción y en la agricultura, los norteamericanos y los europeos en los puestos de más alta cualificación; los africanos no

marroquíes en el comercio al por menor; y los asiáticos en la hostelería y en los servicios.

Tres cuartas partes de la mano de obra extranjera no comunitaria se concentra en cinco ramas de actividad: la agricultura, la construcción, el comercio al por menor y el servicio doméstico. Esto no significa que copen los sectores señalados ya que el 90% de los empleos totales siguen siendo ocupados por autóctonos. La importancia del grupo inmigrante, como ya ha quedado patente, depende del sector ocupacional, de la zona geográfica en la que desempeñe esa actividad y del origen del trabajador. Los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes son definidos en inglés por las tres *Ds*: *dirty*, *dangerous & demanding*; y en español por las tres *Ps*: penosos, peligrosos y precarios.

Utilizando como indicadores el capital humano, el trabajo atípico, las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y los salarios; se pueden establecer algunas características de los sectores de actividad en los que se ubican los inmigrantes:

- El capital humano, estimado a través de la presencia de titulados superiores y de analfabetos y sin estudios muestra como las cinco ramas se encuentran muy por debajo de la media sobre todo en servicio doméstico y en agricultura, donde hay más inmigrantes, su presencia relativa es mayor y el crecimiento es más notable.
- El trabajo atípico, evaluado a través de la proporción de trabajadores temporales en cada rama, es mayor a la media en todas estas ramas de actividad.
- La jornada media anual pactada es superada en la hostelería y servicios, y en el comercio al por menos.
- Las dos ramas con mayor accidentalidad mortal son la construcción y el servicio doméstico, ramas donde destaca la presencia de inmigrantes.
- El hecho de que los inmigrantes se ocupen en las pequeñas empresas y en las categorías más bajas hace que los salarios desciendan sistemáticamente.

La conclusión es que en términos generales las ramas que presentan mayor tasa de extranjería son las que muestran tener notables condiciones peores que la media de los sectores; perteneciendo éstas al grupo de ocupaciones menos “deseables” para el trabajador medio español.

II.2. Evolución de la inmigración en España 1992-2009

El sur de Europa experimentó su transición a territorio receptor de inmigrantes en la aún cercana década de los setenta y primeros años ochenta. A este rápido cambio no solo contribuyó la crisis del petróleo del 73 y el consecuente cierre de fronteras de los tradicionales países receptores del norte de Europa, sino también los nuevos contextos democráticos o en vías de democratización de estos países que conformaron factores decisivos en el retorno de los emigrantes españoles, portugueses e italianos. Este hecho, sin embargo, no frenó los flujos de trabajadores extranjeros magrebíes que emigraban al norte de Europa.

El crecimiento exponencial en apenas dos décadas del número de extranjeros residentes en los países de la Europa mediterránea se explica a partir de algunos factores comunes que han desembocado en la existencia de un modelo específico²⁵³. El “efecto desviatorio” del cierre de fronteras convirtió los países europeos del sur, que hasta ese momento habían sido países de tránsito hacia el norte, en “salas de espera”. Las características de su desarrollo económico ha fomentado el empleo en el sector terciario relacionado con el turismo y con varios servicios personales. La fuerte índole estacional de algunos sectores económicos, como la agricultura intensiva o el turismo ha llevado a flexibilizar la demanda de mano de obra que viene a ser cubierta por trabajadores extranjeros que operan en un mercado laboral informal, abocados al mismo por su estatus de “ilegalidad”. Por otro lado, las redes migratorias observables tanto en los inmigrantes procedentes de África como de Latinoamérica y los lazos históricos entre las zonas emisoras y las receptoras juegan un papel fundamental.

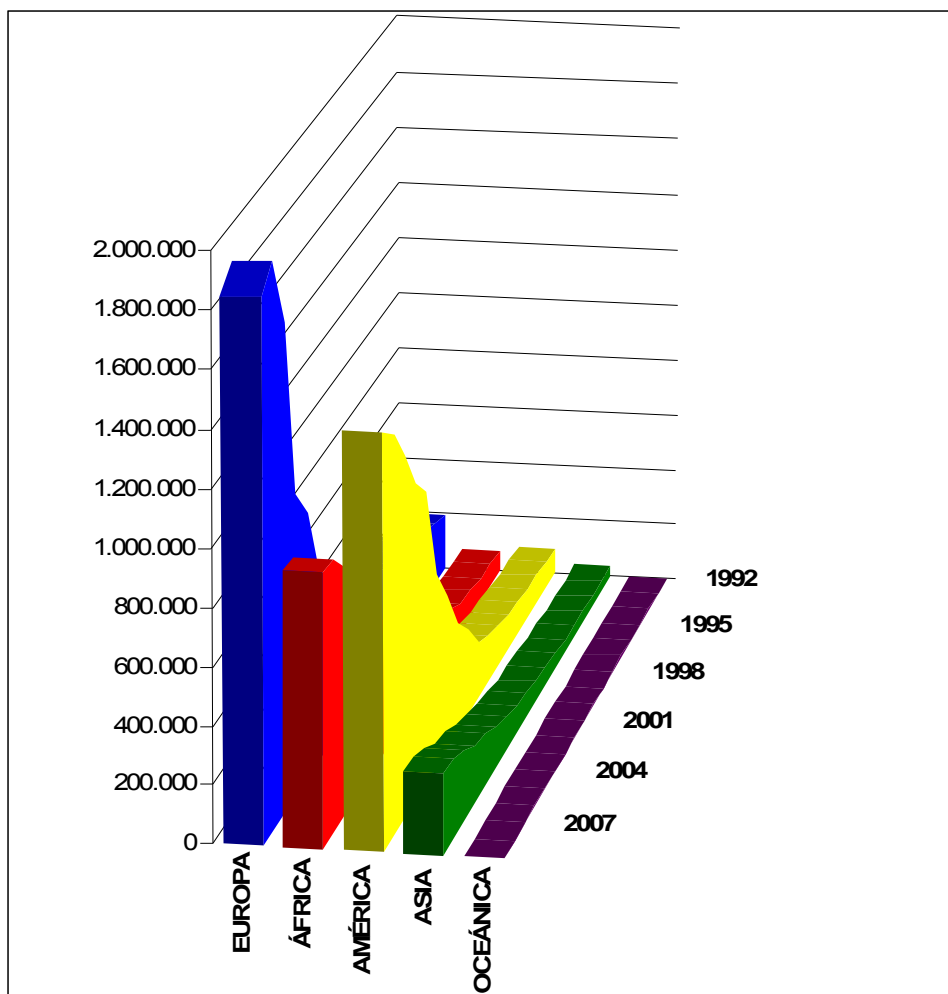
Por otro lado, la relación entre las migraciones internas y externas es otro elemento determinante que se explica a partir de la reconfiguración de la oferta como consecuencia del desarrollo económico. La disminución de la tasa de natalidad y del éxodo rural en los setenta y ochenta, así como la oferta de mano de obra nacional no cualificada, hizo disminuir las migraciones internas para cubrir puestos de trabajo en la reestructuración industrial, servicios y economía rural que en la actualidad no cubre los trabajadores nacionales y que han dado cabida en las últimas dos décadas a los extranjeros.

²⁵³ KING, R. 2000, “Southern Europe in the changing global map of migration”, en R. KING, G. LAZARIDIS y C. TSARDANIDIS (eds.). *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Macmillan Press, Londres. Págs. 8-11.

España se ha sumado al sistema migratorio europeo pero con unas pautas propias a su situación geográfica y a su historia. Por un lado, mientras que hasta la mitad de los años noventa la paleta de nacionalidades no comunitarias era muy homogénea con el grupo marroquí como el gran exponente; las dos últimas décadas han mostrado una progresiva diversificación de las nacionalidades de inmigrantes. Por otro, se confirma cierta asimetría en el género, encontrando grupos mayoritariamente femeninos, como el ecuatoriano o colombiano vinculado al sector servicios, y otros masculinos, como el marroquí y senegalés, empleados en agricultura y construcción. Por último, la continua pinza de irregularidad de la inmigración que se han mantenido en el tiempo parece resultar entre otras razones de la discordancia entre los intentos por frenar los flujos desde los países emisores, y en algunos casos por reducir la tasa de extranjería, y las necesidades y dinámicas del mercado de trabajo.

En términos generales se observa una mayor diversificación de las nacionalidades que se debe no solo a la evolución del mosaico migratorio en España, sino que también al efecto que algunos instrumentos de la política de inmigración laboral han tenido sobre los flujos migratorios con efectos esperados o inesperados de selección de las nacionalidades que se reciben. Los instrumentos de la política que analizaré afectan, en el caso de los procesos extraordinarios de regularización, a la visibilidad de la inmigración y por tanto al grupo objetivo de la política pública, y en el caso del contingente o política de cuotas y los acuerdos migratorios a la gestión de los flujos.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS SEGÚN CONTINENTE DE ORIGEN 1992-2009



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración 1992-2009

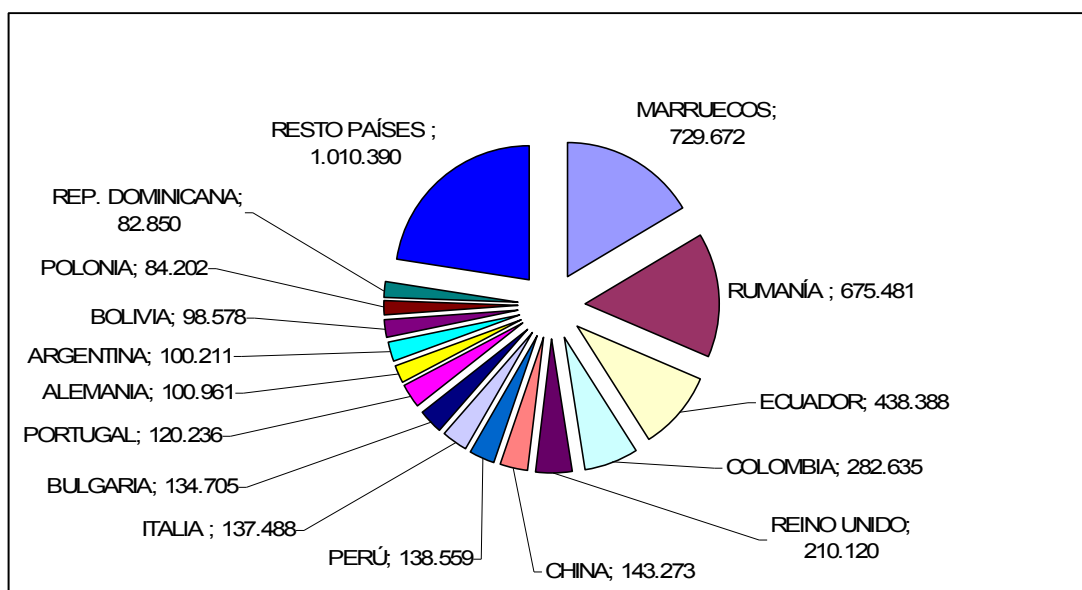
La variación porcentual de los procedentes de la Europa comunitaria ha sido siempre positiva y constante. De hecho, a mitad de los noventa, entre las cinco primeras nacionalidades extranjeras en España, figuraban tres comunitarias (la alemana, la británica y la portuguesa), junto con la marroquí y la peruana. La conocida como “inmigración rentista” procedente del norte de Europa, ha mantenido tradicionalmente a alemanes y británicos entre los grupos más numerosos. Los incrementos más importantes se observan en los años de adhesión de nuevos miembros a la UE. La inclusión en esta categoría de colectivos extranjeros importantes desde finales de los noventa en territorio nacional como el polaco (que ingresa en la Unión el 1 de mayo de 2004), o el rumano o búlgaro que se adhieren el 1 de enero de 2007 son ejemplos de lo expuesto. Así el incremento porcentual de europeos comunitarios en España en 2007 respecto de 2006 es de 65,82. El mayor incremento de este grupo en la historia y muy por encima del experimentado por los procedentes de otros continentes ese mismo año. No obstante, respecto del año anterior, en el primer trimestre de 2009 se observa un

descenso del número de ciudadanos comunitarios de todas las nacionalidades representadas en la quince mayoritarias, en términos absolutos ha experimentado un descenso de 75.218 certificados de registro.

Tras los procesos extraordinarios de regularización de 2000, el colectivo latinoamericano supera el millón (1.064.916 inmigrantes), con importantes incrementos porcentuales en la última década que superan el 50% en 2001 (el grupo de ecuatorianos mostró un incremento ese año del 174,3%) y 2005, muy superior a los experimentados por los procedentes del continente africano. Este colectivo es superado por primera vez por el latinoamericano en 2002 con 380.343 extranjeros frente a los 366.518 africanos. A partir de ese año, los oriundos del continente americano mantendrán siempre su superioridad numérica sobre las nacionalidades magrebíes con más tradición en la historia de la inmigración en España.

Como se verá en otros apartados, el crecimiento anual de los extranjeros procedentes de África ha girado en torno al 15% y al 20% desde los años noventa, crecimiento anual superado tras las regularizaciones de 2000 (22,71%) y de 2005 (30,24%), tasa de crecimiento general similar a la experimentada por el colectivo marroquí tradicionalmente el más numeroso en España. El grupo de senegaleses ha sido la nacionalidad que mayor variación absoluta anual experimentó tras la regularización de 2005 (con un incremento de 8.335 nacionales), y desde 2001 es la tercera nacionalidad africana más importante después de la marroquí y la argelina.

GRÁFICO 5. EXTRANJEROS CON CERTIFICADO DE REGISTRO O TARJETA DE RESIDENCIA. PRINCIPALES NACIONALIDADES 31/3/2009



FUENTE: Observatorio Permanente para la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de marzo de 2009 es 4.495.349, esta cifra un aumento del 7,22% (302.514 personas) en los últimos doce meses, lo que implica la menor variación porcentual registrada de los últimos quince años. Los porcentajes más importantes corresponden al 38,30% de nacionales de un país de la UE, el 31,13% es latinoamericano, el 20,98% africano y el 6,24% asiático. Es observable también una importante diversificación de las nacionalidades con mayor representación. Estas son la marroquí con 729.672 nacionales, seguido de la rumana (675.481), la ecuatoriana (438.388), colombiana (282.635), y británica (210.120), seguida por la china, peruana, italiana, búlgara y portuguesa. En este mosaico entre las cinco primeras nacionalidades, dos aún son comunitarias.

II.2.1. Africanos y marroquíes en España

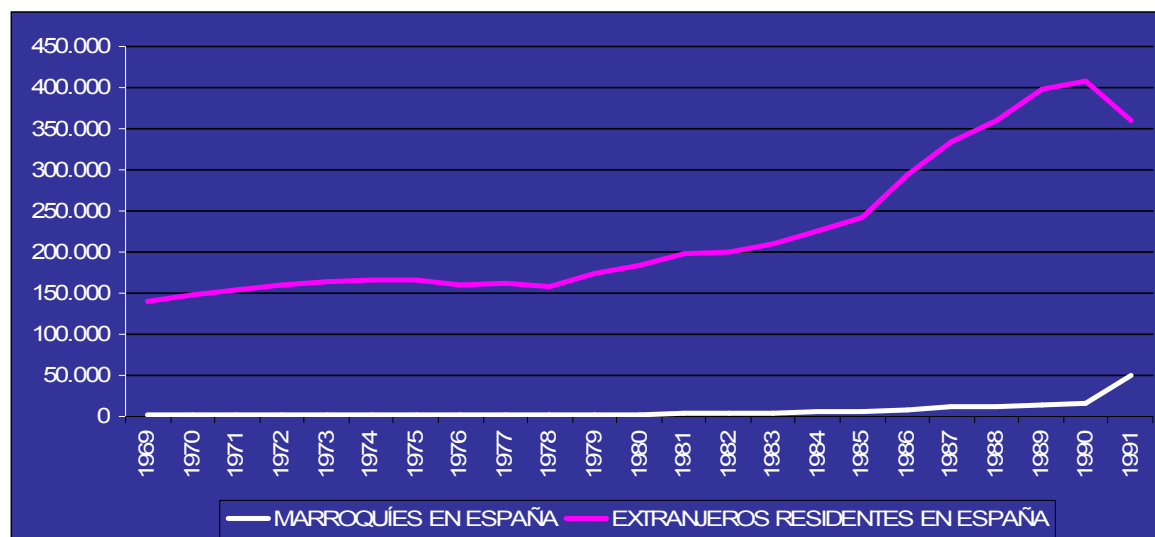
La primera oleada de inmigrantes magrebíes a España fue de crecimiento lento. La migración postcolonial hasta 1970 era una emigración urbana procedente del norte y del centro de Marruecos, con un alto porcentaje de judíos (41,5%) con presencia de todos los grupos de edad, una migración familiar de raíz cultural y religioso-política. Junto a éstos, la emigración musulmana era una migración joven entre los 25-30 años, con carácter laboral y principalmente masculina, procedentes en su mayoría de Tetuán, Tánger y Nador.

La segunda oleada de inmigrantes coincide con el cierre de fronteras europeo de los setenta y con los últimos retornos de los emigrantes españoles. El territorio más cercano a la frontera, como Cataluña donde la emigración magrebí quedó a la espera de poder continuar su viaje al norte de Europa, se convierten en esos años en las primeras zonas de asentamiento de inmigración. Ese espacio fueron las zonas rurales que habían quedado vacías como resultado de los movimientos del campo a la ciudad paralelos a las migraciones internacionales de la década de los sesenta. Las ciudades de origen de esta inmigración eran Alhucemas, Chauen, Alcázar y Larache. Respecto a la inmigración judía, ésta desciende hasta representar tan solo un 9%; mientras que la inmigración femenina, de origen urbano (Fez, Rabat y Casablanca) empieza a destacar y representa un 5%.

La tercera oleada comienza a partir de 1985, año de promulgación de la Ley 7/1985, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Se suele señalar en

este año un punto de inflexión, en el sentido en que la inmigración gana importancia y visibilidad, de manera que se convierte en un campo de actuación de los poderes públicos²⁵⁴.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LOS EXTRANJEROS Y MARROQUÍES EN ESPAÑA 1969-1991

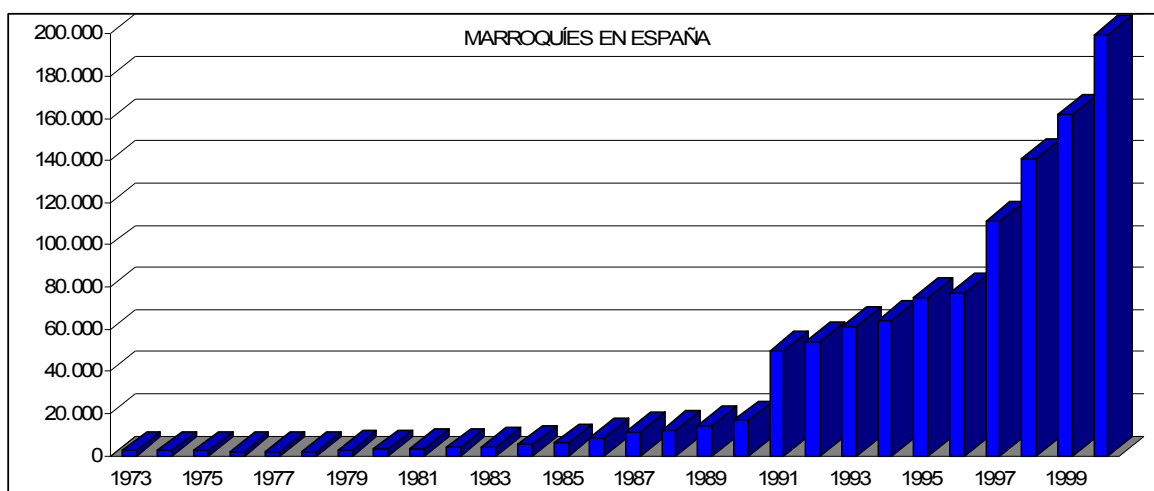


FUENTE: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística, 1970-1992

En 1964, el INE registraba apenas medio centenar de marroquíes, para llegar a poco más de dos mil una década después. El crecimiento real del colectivo a partir de los ochenta fue exponencial, como demostró no tanto las fuentes disponibles esos años ni la contabilización de extranjeros en España que acompañó a la primer Ley de Extranjería en 1985 (que señaló 5.817 marroquíes) sino el posterior proceso extraordinario de regularización que elevó la cifra y “visibilizó” a 49.513 en 1991.

GRÁFICO 7. MARROQUÍES EN ESPAÑA 1973-1999

²⁵⁴ LÓPEZ, B. y otros. 1993, *Inmigración magrebí en España. El retorno de los moriscos*. Ed. MAPFRE, Madrid. Págs. 73-79

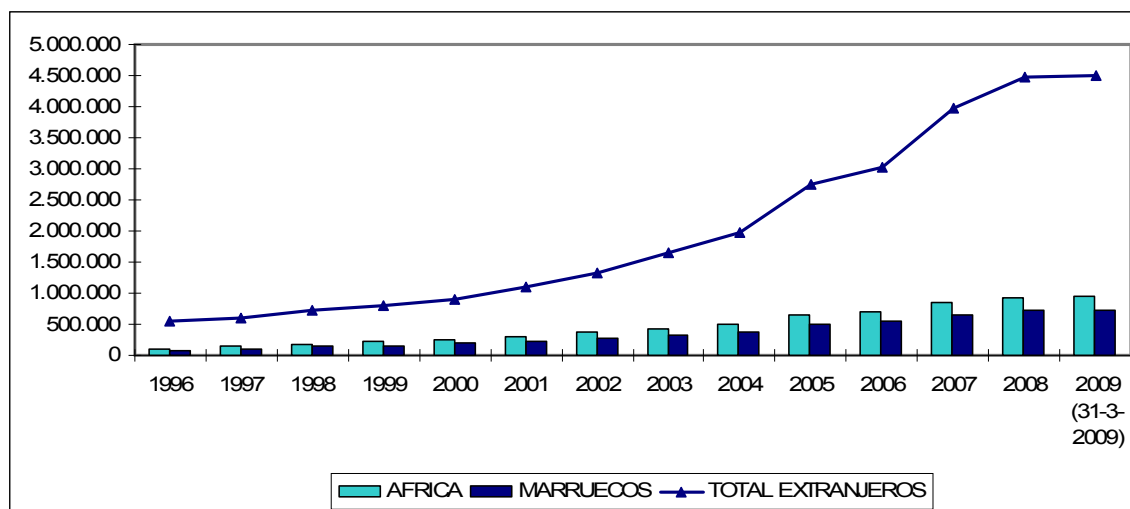


FUENTE: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística, 1970-2001

Es importante señalar que la irregularidad que ha aquejado tradicionalmente a la inmigración extranjera en España ha problematizado el uso de determinadas fuentes estadísticas, considerándolas en la mayoría de los casos erradas, como el Anuario Estadístico del INE en cuanto a esta cuestión se refiere. Sin embargo, los procesos extraordinarios de regularización abiertos por los distintos gobiernos españoles, en un intento de poner a cero la inmigración indocumentada, han proporcionado una importante “limpieza estadística” del número contabilizado de extranjeros para el año en que se abre el procedimiento y, debido a la dilatación en el tiempo en la resolución de las solicitudes, también para el siguiente.

De hecho, existe una coincidencia total entre el número de marroquíes registrados por el INE y por el Ministerio de Trabajo y el de Interior y que únicamente se refiere a los años en los que se abrieron regularizaciones. La figura superior muestra estadísticamente el incremento de los marroquíes documentados en tres claros escalones correspondientes a los procesos de 1991, 1996 y 2000. Estos picos registran 49.513 marroquíes en España en 1991, 77.189 en 1996 y 199.782 en 2000.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE EXTRANJEROS RESIDENTES CON CERTIFICADO DE REGISTRO O TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR SEGÚN SEXO Y NACIONALIDAD 1998-2009



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración 1992-2009

Hasta los años noventa, momento en que la inmigración extranjera en España se diversifica, y algunas nacionalidades latinoamericanas se sitúan entre las cinco primeras, residentes o trabajadores extranjeros eran sinónimos de inmigración magrebí y más concretamente marroquí. Este ha sido siempre el grupo más numeroso entre las nacionalidades africanas, constituyendo tradicionalmente más del 77% del total. Solo en los procedimientos de regularización de 2000 y 2005, que visibilizaron otros colectivos minoritarios, se observa una mayor diversificación entre los africanos. En el proceso de 2000, argelinos y senegaleses experimentaron variaciones absolutas que superaban los 3.000 extranjeros respecto del año anterior, y en el de 2005, las variaciones absolutas más sobresalientes superando los 6.000 respecto a 2004 de los procedentes de Argelia, Senegal, Mali y Nigeria.

En conclusión, se puede afirmar que España ha superado su transición migratoria, si bien no tan temprana como señalaba los trabajos de los años noventa²⁵⁵. Como se ha visto en este capítulo, en 1996 los extranjeros procedentes de Europa eran mayoritarios, y de entre las cinco primeras nacionalidades se encontraban la británica, la alemana y portuguesa. La inmigración no comunitaria se hace visible y mayoritaria tras los procesos de regularización de 2000 y 2001. En este contexto, la década de dos mil presenta también características propias; por un lado, los distintos procesos de ampliación de la Unión Europea hacen que el número de inmigrantes comunitarios siga

²⁵⁵ Como por ejemplo en los de KING, R. y BLACK, R. (Eds.) 1997, *Southern Europe and the new immigrations*. Sussex Academic Press, Brighton; KING, R. (Eds.) 1993, *The new geography of Europeans migrations*. Belhaven Press, Londres; y CORNELIUS, W.A. (1994): "Spain: the uneasy transition from labor exporter to labor importer", en CORNELIUS, W.A.; MARTIN, P.L. & HOLLIFIELD, J.F. (Eds.) (1994): *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.

superando al de los no-comunitarios. El ingreso en la UE de Hungría y Polonia en 2004 y Rumania en 2007 ha conllevado que los nacionales de estos países, que eran comunidades de inmigrantes relativamente numerosas en algunas ciudades españolas hasta entonces, no sean vean tras su adhesión a la UE sujetos al régimen general ni aparezcan en las estadísticas relativas a trabajadores extranjeros. Por otro lado, los instrumentos de control exterior e interior –política de admisiones y control fronterizo, y política de cuotas y regularizaciones- han influido en la diversificación de las nacionalidades, como se verá en el capítulo cuarto.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICA E INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del sistema político español han ido marcadas por tres procesos que se han dado de modo simultáneo: la descentralización política-administrativa, así como la inclusión de un nuevo nivel de gobierno (Unión Europea), la consolidación democrática en España, y la del Estado del Bienestar a través de la producción de las políticas sociales del régimen del Bienestar en su recorrido por las arenas autonómicas y locales.

La importancia de introducirnos en estos procesos se debe a que explican parte importante de las características del sistema de las políticas públicas en España, cuyos actores, procesos y características afectan a la política de inmigración, transversal tanto en su diseño como en su implementación.

Los tres procesos arriba señalados se interrelacionan a través de lo que considero tres hipótesis confirmadas: 1) La democratización ha venido unida a la descentralización político-administrativa, y esta a su vez a la modernización de la administración pública; 2) la descentralización marca dinámicas propias y modelos tendenciales en los gobiernos autonómicos en la producción de políticas públicas; y 3) la descentralización ha venido unida a la consolidación del Estado del Bienestar y en la elaboración de sus políticas sociales.

Respecto a la primera hipótesis, la modernización administrativa en la recién estrenada democracia conllevó la transformación de los cuerpos y élites administrativas vinculadas al Franquismo, y la incorporación al nuevo régimen democrático también de los que no fueron renovados. Las primeras reformas socialistas no alcanzaron la totalidad de los cuerpos administrativos, destacan la renovación de la estructura política-administrativa, con la creación de las figuras de los secretarios de estado y directores y subdirectores generales, y la desaparición de los gobernadores civiles entre otras cuestiones. No obstante, fueron los Gobiernos Populares (1996-2004) los que tendieron más a modernizar la Administración Pública española²⁵⁶.

²⁵⁶ MAGONE, J. M.^a 2009, *Contemporary Spanish Politics*. Routledge, Nueva York. Págs. 127-131

Junto con el proceso de modernización y democratización, se consensuó un proceso de descentralización del centro a la periferia. La creación de las Comunidades Autónomas y la protección de la autonomía local obligaron a una redistribución de los recursos humanos y financieros. Esta reasignación de recursos humanos en las administraciones descentralizadas supuso también la transferencia de poder y fondos, convirtiendo a España en uno de los estados más descentralizados²⁵⁷.

Desde los años noventa, tanto el PSOE como el PP acordaron la defensa y la promoción de la administración autonómica aunque con objetivos distintos; el PSOE por un lado buscaba fomentar las tendencias federalistas, mientras que el PP intentaba neutralizar las reivindicaciones de los territorios históricos. Así, fue con el Partido Popular que en diciembre de 2001 se completó la conocida como “segunda descentralización” administrativa, que conllevó la transferencia de las competencias en materia de salud a las diez Comunidades que aún no la tenía transferida.

En este proceso se observa, en primer lugar, una renovación de la élite y de la clase administrativa y, en segundo lugar, que el proceso de descentralización político-administrativa se ha dado del centro a la periferia, hacia los gobiernos autonómicos en detrimento de los gobiernos locales. En definitiva, las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales depende del estilo y dinámicas políticas de los gobiernos autonómicos; por otro lado, también depende de las fórmulas de cooperación intermunicipal (ej. el número de mancomunidades) que se hayan implementado.

Finalmente, a estos acercamientos hay que sumar el efecto que el ingreso en la Unión Europea ha tenido sobre la Administración española. El alto nivel de fragmentación, sectorialización y tecnicidad de los cuerpos administrativos ha hecho que primen los acercamientos informales de los ministerios a la representación permanente, lo que es visible en niveles inferiores, no en la centralidad del Ejecutivo que se expresa con una sola voz. Este esquema se complejiza por el aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio desde los años ochenta en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)²⁵⁸.

²⁵⁷ Véase MAGONE, 2009 *Op.cit.* Págs. 127-128 y RAMIÓ, C. 2001, “Las administraciones públicas”, M. ALCÁNTARA y M. ^a A. MARTÍNEZ. *Política y gobierno en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

²⁵⁸ Véase MAGONE, 2009 *Ibidem* Págs. 339-346 y MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, I. 2001, “La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español”, en C. CLOSA (Ed.) *La europeización del sistema político español*. Istmo, Madrid.

La europeización ha contribuido sustancialmente a las tendencias federalizantes del sistema y proceso político español, el Partido Popular introdujo una representación de las Comunidades Autónomas en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) en Bruselas. En 2004, el PSOE aumentó a dos los representantes autonómicos en el COREPER, y permitió que tomaran parte en medio ambiente, agricultura y desarrollo local, política social y juventud, y derechos de los consumidores.

El territorio supone por tanto una variable fundamental en el proceso de elaboración de las políticas públicas en España como caso de gobierno multinivel. Respecto a la segunda hipótesis, la descentralización del Estado español implica que la elaboración e implementación de una política pública se ve condicionada por los niveles de gobierno estatal, autonómico y local. Como se verá en las primeras páginas del capítulo tercero de esta tesis, el sistema de políticas públicas en España se ha visto definido, en primer lugar, por coordenadas históricas, la Transición política a la democracia se convirtió en un factor de ruptura sustantiva respecto al régimen anterior. En segundo lugar, la regulación pública del conflicto social se ve determinada por el modelo territorial descentralizado. La literatura académica especializada explica tanto el sistema político como el andamiaje institucional a partir de dos ejes: el eje político-ideológico izquierda-derecha, y el eje territorial Estado central-Comunidades Autónomas²⁵⁹.

El universo conceptual compartido del Estado del Bienestar -siguiendo con la tercera hipótesis- que incluye redistribución, acceso universal a bienes básicos y garantía pública de rentas, estructura las políticas sociales de Europa hasta los años ochenta. Desde entonces, este modelo ha sido objeto de un nuevo discurso: la generación de bienestar colectivo a través del mercado. En términos de política pública, este nuevo posicionamiento se observa en desregulaciones, privatizaciones y disminuciones de tasas de cobertura e intensidades protectoras del régimen de bienestar. En el caso español, se combinan dos dinámicas: convergencia con la Unión Europea, y la reestructuración determinada por la tensión entre la regulación pública y el mercado como alternativas de producción de bienestar²⁶⁰.

²⁵⁹ GALLEGO, R., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (eds.) (2003), *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Tecnos, Madrid. Págs. 61-62.

²⁶⁰ GALLEGO, R.; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003) *Op. cit.* Págs. 69-70, y PÉREZ, E. 2005, "Capítulo primero. El Estado del Bienestar y las políticas públicas", en M. PÉREZ (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.

El estudio del proceso de elaboración de las políticas públicas, como productos del sistema, permite con la perspectiva del tiempo señalar al Ejecutivo como actor principal en este proceso. El sistema de las políticas públicas en España ha demostrado ser ampliamente impermeable, y los actores gubernamentales han protagonizado el proceso, y más concretamente los gobiernos en cada uno de los niveles con capacidad de decisión. Como regla general, los grupos parlamentarios han quedado relegados a un papel muy secundario, no solo por cuestiones de diseño sino también por características del proceso político español, que genera tendencias claras de presidencialización; esto es observable en la expansión de la actividad estatal, en el dominio de la iniciativa legislativa y la extensión de las decisiones gubernamentales no normativas en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Respecto a la producción de políticas, los Gobiernos de 1977 a 1982 fueron ejecutivos débiles en la medida en que se vieron obligados a negociar en las arenas parlamentarias, lo que trasladó el centro decisorio a los grupos parlamentarios y permitió una permeabilidad media. Los Gobiernos Socialistas (1982-1996) ejercieron una fuerte centralidad sustantiva que afectó a la formación de las agendas y en el estilo anticipativo de sus políticas, apoyada por amplias mayorías en el Congreso hasta 1993; las cuestiones de liderazgo de partido hicieron en definitiva que la arena parlamentaria tuviera un papel muy marginal. Aunque el rodillo socialista se enfrentó en un primer momento a finales de los ochenta a presiones de actores sociales principalmente, y en su última legislatura perdió la mayoría absoluta, esto no aumentó el peso de la arena parlamentaria ni el de la concertación social en el proceso decisorio. El primer Gobierno del Partido Popular (1996-2000) inició una fase reactiva que combinaba relaciones de conflicto/consenso con el principal partido de la oposición, centradas en políticas económicas; el Ejecutivo mostró una cohesión alta, aunque la centralidad de la agenda fue menor que en la minoría del PSOE. En este contexto se dieron pactos sustantivos interpartidarios y otros sectoriales con los agentes sociales, sin incidencia en la arena parlamentaria que siguió jugando un papel marginal en el proceso decisorio.²⁶¹

²⁶¹ GALLEGO, R.; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003) *op. cit.* Págs. 64-66. No obstante, el papel jugado por los grupos en la elaboración y aprobación de la Ley 4/2000 sin el apoyo del grupo parlamentario del partido en el poder supone una notable excepción.

Considero que esta última década se ha visto marcada por políticas activas en un contexto que combinó relaciones de consenso y de conflicto con el resto de actores²⁶². Los Ejecutivos siguieron centralizando la agenda, al tiempo que la minoría de los Gobiernos Zapatero ha permitido revitalizar la arena parlamentaria en la toma de decisiones, fomentando los acuerdos con el resto de grupos a través de pactos concretos. El Ejecutivo sigue siendo el actor principal, y las relaciones con los territorios y liderazgos autonómicos vienen marcadas por el color político del gobierno de la Autonomía. La permeabilidad real del sistema ha sido muy baja en el periodo 2000-2004 de mayoría del PP, y media/baja en las legislaturas posteriores. En estas últimas aún cuando se establecen negociaciones y encuentros sectoriales con los actores implicados en las políticas no-gubernamentales, la incidencia de los mismos sigue siendo baja, y son más una cuestión de estilo político del Gobierno.

Los actores no-gubernamentales que se pueden identificar como parte del sistema de las políticas públicas de la España democrática, y que en algún momento han mostrado incidencia en el proceso decisorio, han sido partidos, sindicatos y empresarios. El movimiento asociativo y organizaciones no gubernamentales han mostrado incidencia muy sectorializada en cuestiones de cooperación al desarrollo e inmigración; en este último caso, en situaciones muy concretas de crisis en la gestión de la inmigración.

Los partidos políticos han demostrado una baja incidencia en las políticas públicas, lo que no significa que el gobierno no siga las directrices de su partido, sino que no participan en la formulación de la agenda o se presentan como actores independientes en el proceso decisorio. Este debilitamiento de los partidos en su rol de actor en las políticas públicas se puede explicar a partir de algunas consideraciones: en primer lugar, el debilitamiento del concepto partido-ideología representante de un modelo de desarrollo social y político; en segundo lugar, el abundante número de tecnócratas que han primado en los gobiernos socialistas en esos primeros años de consolidación democrática y también de desarrollo del Estado del Bienestar; en tercer lugar, el régimen de liderazgo de partido, que relega el partido al gobierno; y en quinto lugar, la necesidad de negociar con otros partidos en la arena parlamentaria tras la pérdida de las mayorías absolutas. Por su lado, los empresarios han mostrado también una baja incidencia, pero han marcado las relaciones de conflicto en la arena política,

²⁶² Los partidos mayoritarios PP y PSOE llegaron a pactar las reformas en algunas importantes políticas de Estado, como fueron por ejemplo justicia, la reforma laboral e inmigración.

principalmente en políticas laborales. La CEOE como grupo de interés influye en el proceso decisorio, y desarrolla sus negociaciones de modo clandestino con el gobierno sin darles publicidad²⁶³. Los sindicatos mostraron capacidad de incidencia en las políticas de rentas en la década de los ochenta, marcando relaciones con conflicto con el Gobierno²⁶⁴.

La consolidación de una política pública, como se ha expuesto en el capítulo teórico al tratar el cambio en políticas públicas, conlleva la modificación de la presentación del conjunto de la política en una disposición unificada, puede darse como resultado de un crecimiento de la política que aborda nuevas áreas de la misma. Este cambio se opera en la política de inmigración en España tras el marco normativo de 2000, dándose dos premisas: (1) la consolidación en la distribución de competencias y de recursos entre el gobierno central, los autonómicos y locales; y (2) la ausencia de fuertes transformaciones estructurales en la agenda de los poderes públicos. Esta última premisa implica a su vez (2.1) que la inmigración no salga de la agenda política; (2.2) los ámbitos de intervención pública están definidos en extensión –a que grupos-objetivo va dirigida la política pública- e intensidad –que áreas de intervención cubre la política pública, principalmente referido a la integración-; y (2.3) que no se den procesos de convergencia ni solapamiento de las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno.

El proceso previo al resultado de consolidación arriba descrito es lo que en el siguiente capítulo he llamado proceso de normalización. Este no se incluye dentro de los cambios teorizados en el Análisis de Políticas Públicas, sino que tomo prestado el concepto de normalización aplicado en la literatura científica a los procesos de estabilización y consolidación experimentados por el sistema político administrativo español tras la Transición política. En el análisis del cambio de régimen se distinguen dos fases, la transición dentro del proceso de instauración democrática, y la normalización que corresponde a la institucionalización jurídico-política.²⁶⁵

Su aplicación al análisis de la política pública de inmigración me permite definir la normalización de esta política sectorial como el proceso de inclusión y mantenimiento

²⁶³ LINDBLOM, C. 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid. Págs. 107-120.

²⁶⁴ GALLEGO, R.; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003) *óp. cit.* Págs. 67-68.

²⁶⁵ MÁRQUEZ, G. (1997), “Transición y normalización del sistema político local en España” en C. ALBA y F. VANACLOCHA (eds.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid. Págs. 145-146.

de la inmigración en la agenda política, y el diseño y continuidad de los instrumentos legales, políticos y administrativos de las instituciones gestoras de esta materia en los distintos niveles de gobierno. Respecto a la dimensión sustantiva de la política se expone las tendencias en el tiempo y el contenido de las intervenciones gubernamentales sobre la arena migratoria. Desde una perspectiva institucionalista se responde a qué hacer, qué necesidades cubrir y con qué intensidad y extensión. Por su lado, la dimensión operativa se centra en los instrumentos de intervención utilizados por las instituciones para su implementación. Responde a las preguntas de cómo hacerlo, incluyendo la gestión y la interacción de los actores –públicos y privados- encargados de la implementación.

En los capítulos que siguen se expondrán las fases de la política de inmigración nacional a partir de estos conceptos de normalización y consolidación. Las variables que determinan las etapas son las distintas decisiones políticas, que mayoritariamente con carácter activo –e innovador en algunas ocasiones- han conformado la política pública. Se expondrá el momento de entrada en la agenda del tema de la inmigración y qué factores afectan a la conformación de la misma, los actores partícipes de la política, el tipo de relación predominante entre ellos –de conflicto o de consenso-, los recursos utilizados, el grado de permeabilidad del sistema, y la decisión finalmente tomada y que áreas de intervención la definen. La arena política, y la legitimidad del que decida –gubernamental, parlamentaria o departamental- son otras de las variables.

El capítulo tercero aborda concretamente el análisis de la respuesta dada al fenómeno migratorio, qué dimensión de la política de inmigración (acceso/control, prevención o integración) se ha fomentado y porqué, en qué momentos estamos ante la política de extranjería y en cuáles ante la de inmigración, y por último, en qué medida la realidad migratoria ha sido objeto de una política integral o se ha recurrido a medidas de gestión revestidas con cierta improvisación ante la realidad migratoria.

El capítulo cuarto responde concretamente a la hipótesis de este trabajo en que busca comprobar hasta qué punto la política de inmigración, y su proceso de consolidación, ha influido en las dinámicas migratorias, y ha conllevado en momentos políticos determinados una inesperada selección y diversificación de las nacionalidades que se reciben. Para ello se van a analizar tres instrumentos definidores, y fundamentales de la mencionada consolidación, del control y la gestión de los flujos: los procesos extraordinarios de regularización, la política de cuotas o contingente, y los acuerdos con

los países emisores. Todos ellos son instrumentos que se desarrollan en el marco del gobierno central al margen del marco comunitario, a excepción como se verá de algunos acuerdos migratorios que incluyen disposiciones de control fronterizo a partir de 2006.

CAPÍTULO TERCERO: LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

I. INTRODUCCIÓN

II. LA RESPUESTA POLÍTICA A LA CUESTIÓN MIGRATORIA

II.1. Los extranjeros en la Constitución Española de 1978

II.2. Fases de la política de inmigración

II.2.1. La política de extranjería (vigente entre 1985-2000) diseñada por los Gobiernos Socialistas

2.1.1. La legislación (pre-constitucional) en materia de extranjería

2.1.2. La definición del problema de la inmigración: primeros pasos

2.1.2.1. Debate parlamentario de la Ley 7/1985: el inicio del juego en solitario del Gobierno

2.1.3. La Ley 7/1985 y su primer reglamento de ejecución (Real Decreto 1119/1986)

2.1.3.1. La STC 115/1987, de 7 de julio

2.1.4 Líneas del Gobierno Socialista en materia de inmigración en los años noventa

2.1.4.1. Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España de 1991

2.1.4.2. El control de los flujos migratorios como objetivo prioritario de la política gubernamental

2.1.4.3. La redefinición del discurso: la inclusión de la “integración” en el discurso de la política de inmigración

2.1.5 Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) 1994

2.1.5.1 Proceso de elaboración: fase de formulación del PISI

Diagnos de la situación

Objetivos

Elementos sustantivos de operación

Elementos operativos de intervención

Elemento evaluativos

Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

Presupuesto

2.1.5.2. Fase de legitimación del PISI

2.1.6. Reglamento de Extranjería 1996

2.1.7. La dimensión operativa de la política. La estructura administrativa en la gestión de la inmigración

2.1.7.1. Comisión Interministerial de Extranjería

2.1.7.2. Observatorio Permanente de la Inmigración

2.1.7.3. Foro para la Integración de los Inmigrantes

II.2.2. La construcción de la política de inmigración del Gobierno del Partido Popular (2000-2004): entre lo viejo y lo nuevo

2.2.1. Juego parlamentario y reformas legislativas emprendidas en 2000

2.2.1.2. La dimensión de acceso y control de la política de inmigración: la Ley y el Reglamento de Extranjería e Integración Social

2.2.2. Plan GRECO: Programa de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración. La dimensión integradora de la política de inmigración

2.2.2.1. Proceso de elaboración e informes previos: la discusión en Comisiones y sus actores

Fase de formulación

2.2.2.2. Elementos básicos del programa

Diagnos de la situación

Objetivos

Elementos evaluativos

Elementos de intervención

Tipología de medidas de intervención del GRECO

Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

Presupuesto

- 2.2.3. La gestión administrativa de la inmigración por el Ministerio del Interior
 - 2.2.3.1. Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración
 - 2.2.3.2. Comisión Interministerial de Extranjería
 - 2.2.3.3. Dirección General de Extranjería e Inmigración
 - 2.2.3.4. Subdirección General de Inmigración
 - 2.2.3.5. Consejo Superior de Política de Inmigración
 - 2.2.3.6. Observatorio Permanente para la Inmigración
 - 2.2.3.7. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
- 2.2.4. La dimensión preventiva de la política de inmigración: los acuerdos bilaterales de cooperación
- II. 2.3. La alternancia socialista en materia de inmigración (2005-2007)
 - 2.3.1. La reactivación de la integración de los inmigrantes en el discurso político de la Unión Europea
 - 2.3.2. El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, como pilar de la política de integración de los inmigrantes
 - 2.3.3. Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010

III. CONCLUSIONES

CAPÍTULO TERCERO: LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

I. INTRODUCCIÓN

La política de inmigración, al igual que el fenómeno que regula, es una política sectorial joven en España que ha sufrido -sin embargo- convulsos cambios en función de la orientación ideológica del partido político en el Gobierno central. Desde la primera ley de extranjería en 1985, la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la práctica política muestra que una reforma en política de inmigración ha conllevado una reforma de su marco legal, marcando así distintas etapas en la evolución de esta política pública. A la mencionada ley, le siguió una nueva legislación en 2000, que se vio reformada por primera vez el mismo año de su nacimiento; y por segunda vez en 2003, siendo ésta la última reforma acometida. La ley que regula actualmente la inmigración en España es la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003 de 20 de noviembre (LOExIS)²⁶⁶.

La inmigración entró por primera vez en la agenda política nacional en 1985 con la primera ley de extranjería, que supuso no solo una unificación normativa sino también la categorización del residente extranjero en un status legal diferente al de residente comunitario, inaugurando la política de extranjería en España. Conviene señalar que los

²⁶⁶ BOE 21 de noviembre de 2003

trabajadores procedentes de otros Estados-miembro de la UE y del Espacio Económico Europeo, así como a sus familiares y los familiares de españoles disfrutaban de un régimen regulador distinto dada la libertad de movimiento que les otorga la pertenencia a este régimen (llamado comunitario), y no se incluyen ni se ven afectados por la categoría legal de residente o trabajador extranjero (régimen general). De hecho, el ingreso en la UE de Hungría y Polonia en 2004 y Rumania en 2007 ha conllevado que los nacionales de estos países, que eran comunidades de inmigrantes relativamente numerosas en algunas ciudades españolas hasta entonces, no sean vean tras su adhesión a la UE sujetos al régimen general ni aparezcan en las estadísticas relativas a trabajadores extranjeros.

Sin embargo, no fue hasta el marco regulador de la inmigración diseñado en 2000 que se inaugura en España lo que en teoría migratoria se considera una política de inmigración integral y completa. Esta supone la consideración de tres dimensiones en el mismo marco normativo de la política: por un lado, el control de flujos, fronteras y política de admisiones, por otro, la política de integración y, finalmente, la cooperación con los principales países emisores²⁶⁷. Esta misma aproximación al fenómeno migratorio fue también objeto de regulación comunitaria, ésta fue la Decisión 88/384 de la Comisión Europea que establecía un requerimiento de información de los Estados-miembro a la UE sobre sus políticas de integración, que tuvo como se verá más adelante cierto impacto sobre la regulación de la extranjería en la década de los ochenta en el caso español.

El marco diseñado en 2000 supone el paso de la política de extranjería a la política de inmigración, la regulación político-administrativa y legal hasta ese momento ofrecía una regulación parcial del fenómeno migratorio, centrada en la regulación y control de flujos principalmente de trabajadores extranjeros. Las medidas relativas a la integración de los residentes extranjeros formaban parte de decisiones políticas reactivas con cierto desarrollo, pero sin un diseño establecido ni un marco normativo de soporte. Por otro lado, el proceso de construcción de la política de inmigración en España ha ido unido a su proceso de normalización y consolidación de la misma, cerrando un diseño determinado tanto por el eje ideológico como por el territorial.

²⁶⁷ MONAR, J. (1997), "Comprehensive migration policy: the main elements and options", en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.

El concepto de normalización ha sido aplicado a los procesos de estabilización y consolidación experimentados por el sistema político administrativo español tras la Transición política²⁶⁸. Su aplicación al análisis de la política pública de inmigración me permite definir la normalización de esta política sectorial como el proceso de inclusión y mantenimiento de la inmigración en la agenda política del Gobierno central, y el diseño y continuidad de los instrumentos legales, políticos y administrativos de las instituciones gestoras de esta materia.

El inicio de este proceso de normalización se puede establecer en el intervalo de tiempo entre mediados de los años ochenta hasta la mitad de la siguiente década y está marcado por distintas medidas: en primer lugar, la anteriormente mencionada primera ley de extranjería en 1985 supuso la entrada de la inmigración en la agenda política, a partir de ese momento la inmigración ha formado parte de la agenda institucional de todos los gobiernos españoles; en segundo lugar, el primer proceso extraordinario de regularización en 1991, que como las siguientes regularizaciones masivas que se han sucedido, intentó abordar la problemática de la inmigración indocumentada, característica constante de la inmigración en España; y en tercer extremo, el primer programa de integración de los inmigrantes en 1994, el llamado Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta última medida contenía la estructura político-administrativa, en definitiva el entramado de agencias y oficinas gubernamentales, que se ha mantenido con algunas reformas en determinados momentos y que ha gestionado hasta hoy la política de inmigración. El componente institucional de esta política se diseñó a partir de la propuesta que contenía el PISI, y se ha mantenido como parte del Ministerio de Trabajo (con las distintas nomenclaturas que esta cartera ministerial ha tenido) desde entonces, a excepción del periodo 2000-2004 en el que la inmigración dependió del Ministerio del Interior.

La consolidación de una política pública sectorial, en definitiva la elaboración y desarrollo de cualquiera de las políticas de bienestar, está estrechamente relacionado en el caso español con la distribución de competencias entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas debido a la descentralización política y administrativa del

²⁶⁸ MÁRQUEZ, G. (1997), "Transición y normalización del sistema político local en España" en ALBA, C. y VANACLOCHA, F. (eds.) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid. Págs. 145-146.

Estado. “Así, además del gobierno central, existen ahora diecisiete gobiernos autonómicos con amplios poderes para configurar sus propias agendas y con capacidad de intervención en ámbitos sectoriales muy diversos”²⁶⁹.

La consolidación de la política de inmigración en ambas dimensiones, tanto sustantiva como operativa, es un proceso de configuración de la política complejo que se retroalimenta. La consolidación sustantiva de la política se refiere a las tendencias en el tiempo, a las áreas de intervención de la política y al contenido de las intervenciones gubernamentales. La operativa incluye los instrumentos de intervención y la estructura político-administrativa e institucional de la política; así como la gestión en sentido genérico, formas de previsión, organización y gestión de servicios, y las pautas de intervención entre los actores públicos y privados que se derivan de tales instrumentos. La consolidación como proceso puede entenderse como la concurrencia de varias circunstancias: la consolidación en la distribución de las competencias y de los recursos entre los gobiernos central, autonómico y local; y también, la ausencia de fuertes transformaciones estructurales en la agenda de los poderes públicos, incluyendo en los ámbitos de intervención pública definidos en extensión e intensidad y la relativa inexistencia de procesos de convergencia o solapamiento de las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno.

La aplicación de este concepto a la política de inmigración me lleva a destacar algunos factores de continuidad que confirman este proceso. Por un lado, el mantenimiento de las mismas agencias gubernamentales dedicadas a la inmigración nacidas a mediados de los noventa, dependientes del Ministerio de Trabajo y del Ministerio del Interior (entre 2000-2004); y por otro lado, el continuado uso de algunos instrumentos como las regularizaciones y la política de cuotas anuales de trabajadores extranjeros (a pesar de las reformas de las que han sido objeto en el tiempo) como elementos reguladores de la política de inmigración laboral, los planes de integración como elementos privilegiados de desarrollo de la dimensión integrativa de la política de inmigración, o los acuerdos de cooperación con los principales países emisores de inmigración son vértices del proceso de consolidación operativa de la política.

Los mencionados factores de continuidad y consolidación de la política de inmigración en cuanto a la estructura operativa se enfrentan a una mayor dispersión en cuanto a la

²⁶⁹ GALLLEGO, R., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (eds.) (2003), *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Tecnos, Madrid. Pág. 213.

dimensión sustantiva de la integración de las comunidades inmigrantes que cubre la política. Eso se debe no solo al hecho de que no hay un modelo de integración definido claramente en el caso español, sino también a que los planes de integración que desde 2001 elaboran las CCAA no tienen cerradas las áreas de intervención que cubren relativas a la integración, aunque sí hay continuidad en las más básicas (vivienda, educación, y sanidad entre otras). En suma, esto permite apuntar un proceso de consolidación no concluido y aún con fuertes transformaciones en el aspecto sustantivo de la dimensión autonómica de la política.

Más allá de la generalidad teórica de retroalimentación del ciclo de las políticas públicas, la descentralización del Estado español implica que la elaboración e implementación de una política pública se ve condicionada por los distintos niveles de gobierno estatal, autonómico y local. El sistema de políticas públicas en España se ha visto definido por coordenadas históricas, la Transición política a la democracia se convirtió en un factor de ruptura sustantiva respecto al régimen anterior. La regulación pública del conflicto social fue (y es) determinada por el nuevo modelo territorial descentralizado. La literatura académica especializada explica tanto el sistema político como el andamiaje institucional a partir de dos ejes: el eje político-ideológico izquierda-derecha, y el eje territorial Estado central-Comunidades Autónomas²⁷⁰. Ambas líneas divisorias marcan las pautas en el análisis, en este caso, de la política sectorial de inmigración.

El modelo de políticas sociales en España es caracterizado fundamentalmente por la dimensión autonómica del Estado de Bienestar. Su descentralización territorial como “proceso de transferencia de responsabilidades de toma de decisiones hacia los ejecutivos de las Comunidades Autónomas (...) no ha sido un proceso ni lineal, ni simétrico; tampoco ha sido un proceso de corte tecnocrático. Presenta complejidades y asimetrías, y solo puede entenderse desde las claves de negociación política permanente, como expresión de diferentes proyectos políticos en la concepción territorial del Estado”²⁷¹. El territorio se convierte así en una variable determinante de la gestión e implementación de la política de inmigración y de su proceso de consolidación. A los ejes ideológico y territorial como dimensiones de conflicto de las

²⁷⁰ *Ibidem* Págs. 61-62.

²⁷¹ *Ibidem* Pág. 76.

políticas públicas en España²⁷², hay que sumarles en el caso de la política de inmigración el impacto de la UE en las intervenciones en materia de inmigración; es importante señalar el carácter interdependiente de la política de inmigración, ya que su desarrollo depende de las relaciones del Estado con otros actores, tanto privados como internacionales.

II. LA RESPUESTA POLÍTICA A LA CUESTIÓN MIGRATORIA

Los objetivos de este capítulo son analizar cómo se ha dado respuesta al fenómeno migratorio, qué dimensión de la política de inmigración (acceso/control, prevención o integración) se ha fomentado y porqué, en qué momentos estamos ante la política de extranjería y en cuáles ante la de inmigración, y por último, en qué medida la realidad migratoria ha sido objeto de una política completa o se ha recurrido a medidas de *parcheamiento*, medidas de gestión revestidas con cierta improvisación de la realidad migratoria.

La política de inmigración de España a nivel nacional ha sido en la mayoría de los casos una política de anticipación interna, que los gobiernos han redefinido en función de determinantes de política doméstica o comunitaria más que del resultado de un diagnóstico de la situación de la extranjería en España, este es el caso por ejemplo de la primera regulación en 1985. La formulación de una política de inmigración propiamente dicha dentro del mismo marco normativo en 2000, con entre otros factores la inclusión de la integración como elemento de la misma, ha conllevado la incorporación en la elaboración de la política de nuevos actores gubernamentales, estos son las Comunidades Autónomas. Independientemente del momento de entrada de la inmigración en las agendas políticas de los gobiernos autonómicos, de la intensidad y extensión de los servicios prestados, y de las características de la inmigración en sus territorios, como factor común se puede afirmar que las autoridades político-administrativas han sido los actores que han provocado ese proceso inclusivo de la inmigración en la agenda política elaborando políticas activas y anticipativas.

En estos casos de “anticipación interna”²⁷³, los actores administrativos y las autoridades públicas han tenido un peso decisivo en la constitución de la agenda política. Los

²⁷² GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coord.) (1998) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.

²⁷³ En el marco del análisis de políticas públicas, las variables teóricas definidoras del proceso de inclusión de “anticipación interna” de los problemas en la agenda política se tratan, entre otros trabajos,

actores públicos desplazan a los actores privados en la definición del problema a abordar, y desarrollan su iniciativa en contextos donde, por un lado, no hay una demanda social claramente articulada y, por otro, la audiencia del problema (el alcance de los efectos negativos del problema sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados, la localización geográfica de tales efectos y el desarrollo del problema en el tiempo) es restringida con independencia de la mediatización que de él se haya hecho. Al hacerlo, esos actores se garantizan un plus de legitimidad, pudiendo preservar incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos. Los procesos de toma de decisión se soportan sobre las reglas institucionales de las autoridades públicas, lo que conlleva que los recursos para crear el componente institucional de la política o su estructura político-administrativa provengan de las agencias gubernamentales que elaboran la política.

No obstante, en otras ocasiones, la decisión de su reformulación ha sido resultado de presiones sociales y sindicales. Por otro lado, hay que señalar, como se verá en este capítulo, que la inmigración ha sido objeto de una política ampliamente electoralista sobre todo en la última década.

Las hipótesis de las que parto en este trabajo son las siguientes: en primer lugar, la regulación de la inmigración ha sido y es en términos generales la suma de los intereses nacionales y en algunos aspectos también de los comunitarios, de ahí que se inaugure la política de extranjería en el caso español en 1985 fomentando la dimensión de control. En segundo lugar, no se empieza a reflexionar sobre la integración y la dimensión de prevención hasta mediados de los años noventa. En tercer lugar, el hecho de que se redefina la dimensión de prevención según el planteamiento europeo común, vinculado al control fronterizo, me lleva a seguir la teoría del *isomorfismo mimético*²⁷⁴ (Delgado, 2001) en el diseño de la política a partir de los cánones comunitarios. Por último, como se verá, existen diferencias entre los gobiernos socialistas y los populares en el trato dado a la inmigración.

en SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Págs. 144-145.

²⁷⁴ Los procesos de isomorfismos se dan cuando un gobierno intenta copiar un modelo de política pública de otro, dando respuesta a una situación de incertidumbre, no busca la eficacia sino la legitimidad. Legitimidad que se buscó en el caso español, en los comienzos de la década de los 80, con la adhesión a múltiples organizaciones internacionales y al recurrir a planteamientos tomados de políticas de gobiernos vecinos (DELGADO, L. 2001, "La política de inmigración: la europeización de la agenda nacional", comunicación presentada en el V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Ciudadanía y Políticas de Integración. Área IX GT 3. Tenerife).

La diferencia de enfoque entra la política de extranjería y la de inmigración es que la primera concibe la inmigración como un fenómeno provisional, desde un enfoque de seguridad pública a través de mecanismos de coacción y control basados en la expulsión administrativa, donde uno de los ministerios juega un papel destacado, y el inmigrante documentado tiene un carácter de trabajador complementario. En contraposición, la política de inmigración concibe las migraciones como hechos estructurales con carácter de permanencia, abordando la cuestión a partir de la participación de los diversos actores sociales implicados, en busca de una convivencia integradora donde el inmigrante es un conciudadano más, sujeto de las sanciones civiles y penales estándares²⁷⁵.

Voy a utilizar como referencia a la hora de hablar de un tipo u otro de política, las leyes que inspiran un espíritu u otro. Esto me lleva a señalar, por un lado, que es claro que una política pública no es una Ley, pero en materia de extranjería sí ha sido su origen para el caso español, al haber conllevado cualquier modificación en esta política una reforma en materia legislativa como respuesta siempre a compromiso electoral; por otro lado, aunque aparentemente la dimensión integradora y por ende la política de inmigración se han visto abordadas por la Ley 8/2000, se comprobará que su desarrollo fue más bien anémico y fomentó una restrictiva del fenómeno migratorio, hasta el punto de excluir de su política al inmigrante indocumentado.

II.1. Los extranjeros en la Constitución Española de 1978

Nuestra historia político-constitucional ha dado situaciones muy interesantes en cuanto a la regulación de la extranjería. La Constitución de 1869, la más avanzada de su siglo, inició la línea de reconocer algunos derechos a los extranjeros, excepto ninguno de los políticos. La Constitución de 1931 de la II República, en tantas cuestiones inspiradora de la actual, reconocía algunos derechos a los extranjeros, bien de forma expresa o porque los atribuía a “toda persona”, e inició la política de permitir la doble nacionalidad de los ciudadanos latinoamericanos; interesantísima regulación que respondí a una realidad iniciada el siglo anterior con la emigración española a América Latina y la figura del “indiano”.

²⁷⁵ SUBIRATS, J. y BADOSA, J. 2001, “Solo ante el peligro. El Ministerio del Interior o la falta de una política que afronte de manera integral y compartida el fenómeno migratorio en España”, comunicación presentada en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Ciudadanía y Políticas de Integración*. Área IX GT 3. Tenerife.

Durante la Dictadura Franquista, el otorgamiento o negativa de los permisos de trabajo o residencia respondía a la discrecionalidad de las autoridades policiales, esta línea de acción impregnó el Reglamento de 1974 y una pluralidad de normas secundarias que llegaron hasta la Constitución; en 1980 se unificaron los trámites para la concesión de permisos de trabajo y residencia al mismo tiempo.

El objetivo de este apartado es delimitar el marco constitucional de la regulación de los derechos y libertades de los extranjeros en España, origen del posterior desarrollo de la legislación en materia de extranjería y resultado de un momento político y un contexto determinado. No olvido, sin embargo, que en el momento de redacción del texto constitucional pesaba mucho más la preocupación por la emigración de los españoles en Europa que por la recién estrenada, y casi inapreciable, inmigración en España; muestra de lo cual es el artículo 42 que plantea “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”. Este artículo encomienda al Estado velar por los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero y promover su retorno, mientras que como veremos a continuación se limita a fijar un marco genérico de la extranjería. No obstante, es importante señalar que la Constitución generó aspectos tan positivos como la reserva de ley para esta materia, en contraste con la regulación hasta el momento, y significó también la ratificación en 1977 de los principales tratados internacionales protectores de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Convenio Europeo de de derechos Humanos (1950).

Mi punto de partida es el análisis del artículo 13 apartados 1 y 2 de la Constitución que proclama la titularidad de los derechos y libertades fundamentales a los extranjeros, y cuyo ejercicio requiere desarrollo legislativo teniendo en cuenta las normas de derecho internacional y los tratados suscritos. En nuestro ordenamiento jurídico el extranjero se define en oposición al nacional, así la regulación de la extranjería forma parte de regulación interna del Estado respetando el derecho comunitario y los compromisos adquiridos en el ámbito internacional. En este sentido, la manifestación más importante de la reglamentación internacional de la extranjería es el convenio.

Expondré a continuación los distintos artículos constitucionales que inciden en la regulación de la extranjería, la evolución de la jurisprudencia constitucional en cuanto a ellos y en algunos casos los debates doctrinales de los que han sido objeto.

La Constitución española de 1978 dedica el artículo 13 a la condición jurídica de los extranjeros en España, siendo el derecho de extranjería competencia exclusiva del Estado según el artículo 149.1 apartado 2.

El artículo 13 en su punto 1 señala que “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley.” La CE proclama la equiparación del extranjero al español en la forma y condiciones que establezcan los compromisos internacionales concluidos por España o que hayan sido desarrollados en una ley. No se puede afirmar por tanto que se trata de una equiparación total entre extranjeros y españoles en el ejercicio y protección de los derechos enumerados en el Título I, ya que el artículo 13.1 nos remite a los tratados internacionales o a la ley.

No obstante, parte de la doctrina²⁷⁶ plantea la interpretación extensiva de este articulado, ya que una interpretación restrictiva llevaría a vedar el disfrute a los extranjeros de los derechos comprendidos en los artículos 32, 33 ó 34 de la CE, referidos a la propiedad, fundación y matrimonio, y porque la Constitución ya restringe algún derecho a los extranjeros al utilizar expresiones como “españoles” o “ciudadanos”.

Esta interpretación extensiva lleva a entender que la regulación del artículo 13 no solo permite a los extranjeros disfrutar de los derechos del Título I sino que la suscripción de España a los tratados internacionales reguladores y protectores de los derechos humanos, que a tenor de lo establecido en el artículo 96.1 forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, supone superar la limitación textual del décimo tercero. El hecho de que no estén todos los derechos constitucionalizados no significa que no puedan reconocerse en leyes orgánicas u ordinarias; ya que si esto no fuera así, no tendría ningún sentido la restricción del ejercicio de los derechos políticos de sufragio del artículo 23 de la CE. Este límite es establecido por el apartado 2 del artículo 13 al establecer que “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23 salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.”

²⁷⁶ Sirva como ejemplo SAGARRA TRÍAS, E. 1995, “Capítulo IX. Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España, a partir de la Constitución de 1978”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. y otros. *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid. Págs. 286-289

El punto de partida del régimen de extranjería en España es formulado en sus apartados primero y segundo de modo que se genera una tensión que inevitablemente da lugar a interpretaciones divergentes.

El mismo Tribunal Constitucional ha rechazado la interpretación restrictiva del artículo decimotercero. El marco constitucional fue interpretado inicialmente por el TC con un sentido más abierto del que finalmente ha establecido la doctrinal, que con el tiempo ha ido delimitando las facultades de legislador y ha tendido “a determinar un estatuto jurídico muy similar entre los derechos constitucionales de los extranjeros y de los españoles”²⁷⁷.

En los primeros pronunciamientos jurisprudenciales, aun cuando el TC entiende que no cabe la deconstitucionalización de los derechos de los extranjeros, remite la concreción de los mismos al legislador, entendiendo que son derechos de configuración legal. No obstante, también en esos pronunciamientos, el Tribunal conecta algunos derechos de los extranjeros con el principio de dignidad de la persona que los convierte en titulares de los mismos en completa igualdad con los nacionales. Existe, sin embargo, una diferencia de trato que también el TC reconoce que puede establecerse en las leyes, cuando plantea que “El problema de la titularidad y ejercicio de los derechos y, más en concreto, el problema de la igualdad en el ejercicio de los derechos, que es el tema aquí planteado, depende, pues, del derecho afectado. Existen derechos que corresponden por igual a los españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, según dispone el art. 13.2 y con la salvedad que contienen); existen otros que pertenecen o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio”²⁷⁸.

La regulación de la extranjería se encuentra en parte en la propia Constitución, aun cuando exista cierta confusión cuando utiliza los términos “todos” o “todas las personas”, como por ejemplo al hablar del derecho a la vida o a la libertad, o bien el de “ciudadano” aún cuando no siempre se entiende como un concepto restrictivo sinónimo de nacional, más confuso todavía si se tiene en cuenta el nuevo estatus de la ciudadano

²⁷⁷ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. 2004, “Inmigración y Derecho Constitucional”, en PORTERO MOLINA, J.J. (coord.). *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca. Pág. 449.

²⁷⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre. Fundamento Jurídico 4.º

de la Unión Europea introducido por el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea. Por otra parte, las fuentes internacionales como los tratados multilaterales y bilaterales y la legislación interna conforman también la regulación de la extranjería en España.

Volviendo al articulado constitucional del que inferir el tratamiento de la extranjería, conviene señalar que el artículo 96.1 sitúa los tratados internacionales válidamente celebrados, y publicados íntegramente en el Boletín Oficial del Estado²⁷⁹, en la cúspide la jerarquía de las normas. Recordemos aquí la reforma constitucional²⁸⁰ por la incompatibilidad del artículo 13.2 de la CE con el ratificado Tratado de la Unión Europea en 1992 que en su artículo 8 B).1 otorgaba el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión, que finalmente quedó redactado: “2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”. La reforma constitucional no hubiera sido necesaria si en lugar de especificar originalmente “derecho de sufragio activo” se hubiera indicado “derecho de sufragio”. La reforma de añadió “y pasivos” a la redacción ya existente sobre el sufragio activo de los extranjeros en las elecciones municipales.

La doctrina constitucional evoluciona a partir de la STC 99/1985, de 30 de septiembre, en un sentido más restrictivo de las posibilidades del legislador. Aún cuando se reitera la doctrina anterior, se admite que determinados derechos fundamentales de los extranjeros derivan directamente de la Constitución, en cuanto que su reconocimiento constitucional es aplicable por igual tanto a extranjeros como a españoles. En la mencionada sentencia se dice “el párrafo 1 del art.13 de la Constitución no significa que los extranjeros gozarán sólo de aquellos derechos y libertades que establezcan los tratados y las leyes (...). Significa, sin embargo, que el disfrute por los extranjeros de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución (y que por consiguiente se les reconoce a ellos también en principio, con las salvedades concernientes a los arts. 19, 23 y 29, como se desprende de su tenor literal y del mismo art. 13 en su párrafo segundo) podrán atemperarse en cuanto a su contenido a lo que determinen los tratados internacionales y la Ley interna española. Pero ni siquiera esta modulación o atemperación es posible en relación con todos los derechos, pues existen

²⁷⁹ Artículo 1.5 Código Civil.

²⁸⁰ Reforma que entró en vigor el día de su publicación en el BOE, el 28 de agosto de 1992.

derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos- STC 107/1984, de 23 de noviembre-; así sucede con aquellos derechos fundamentales que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano o, dicho de otro modo, con aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución constituye fundamento del orden político español”²⁸¹. El Tribunal entiende que uno de los esos derechos que corresponden por igual a extranjeros y españoles, y cuya regulación y ejercicio debe ser exactamente el mismo para ambos, es el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, que trataré en las siguientes páginas.

Parece evidente que la Constitución no pretendió realizar una regulación amplia de los derechos de los extranjeros en su artículo 13, principal eje de esta, que hiciera frente a la evolución que ha vivido la inmigración en España. A pesar de esto, la formulación constitucional sigue siendo adecuada debido al grado de apertura e indefinición que asumió finalmente. De hecho, algún precepto menos abierto ha sido objeto de la única reforma constitucional hasta ahora acometida, es el caso del antes mencionado 13. 2.²⁸²

En la línea argumental de este epígrafe, el artículo 10 en sus puntos 1.º y 2.º es importante también en la interpretación de esta materia. El mencionado artículo señala “1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. El apartado primero recoge el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de las que goza cualquier persona conforma a los principios internacionales, que forman parte de normas de rango obligatorio para España en virtud del Derecho Internacional particular, esto es, los tratados, y de los principios generales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948. La asunción de esta Declaración sin inicial valor jurídico, pero sí moral, sirve como pauta interpretativa de

²⁸¹ STC 99/1985, de 30 de septiembre. Fundamento Jurídico 2.º

²⁸² BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. 2004, “Inmigración y Derecho Constitucional”, en PORTERO MOLINA, J.J. (coord.). *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca. Págs. 448-449.

regulación del reconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas y marca una clara orientación para la interpretación de los Tribunales españoles.

El Tribunal Constitucional ha declarado que “La Constitución se inserta en un contexto internacional en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que hay que interpretar sus normas en esta materia de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales que menciona el precepto. Y, añadimos ahora, no solo las normas contenidas en la Constitución, sino todas las normas del Ordenamiento relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas que reconoce la norma fundamental”²⁸³. Especial relevancia a estos efectos, cobra el Convenio Europeo de derechos Humanos, suscrito el 4 de noviembre de 1950, y ratificado por España el 24 de noviembre de 1977, y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por España, además del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966²⁸⁴.

Otro de los artículos que incide directamente en la regulación de los derechos y libertades reconocidos a españoles y extranjeros es el 53.1 que señala: “1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).” Como muestra de la importancia en la protección de los derechos y de su ejercicio se garantiza la reserva de ley, ordinaria u orgánica, en su regulación (o modificación posterior).

Tan importante como la regulación a través de ley es que esta debe respetar el “contenido esencial” del derecho. Como se ha comentado, el artículo 13.1 de la CE proclama el principio de equiparación de la titularidad de los derechos de los nacionales y los extranjeros, distinguiendo esta del ejercicio de los mismos que puede restringirse a tenor de lo dispuesto en las leyes y tratados. La limitación a esta posible restricción ha

²⁸³ STC 78/1982, de 20 de diciembre. Fundamento Jurídico 4º. En el mismo sentido también se han manifestado las STC 38/1985, de 8 de marzo (FJ 4º), 245/1991, de 16 de diciembre (FJ 3º), 254/1993, de 20 de julio (FJ 6º), y la 292/2000 (FJ 3º).

²⁸⁴ Acotación planeada en CANO, J. 2004, “Derecho de extranjería: una reflexión constitucional”, en PORTERO MOLINA, J.J. (coord.). *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca. Pág. 478.

sido establecida por algunas sentencias del TC²⁸⁵, reflejo de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal, al plantear que esas disposiciones no podrán desfigurar el propio derecho por debajo de su “contenido esencial”.

En este sentido, la STC 115/1987, de 7 de julio, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto a la Ley Orgánica 7/1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, reitera que los extranjeros son titulares de determinados derechos constitucionales, y por tanto los límites a su desarrollo legislativo que regulen su ejercicio está sujeto a límites constitucionales. La Sentencia planteaba que “el art. 13.1 de la Constitución reconoce al legislador la posibilidad de establecer condicionamientos adicionales al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, pero para ello ha de respetar, en todo caso, las prescripciones constitucionales, pues no se puede estimar aquel precepto permitiendo que el legislador configure libremente el contenido del derecho, cuando éste ya haya venido reconocido por la Constitución directamente a los extranjeros.”²⁸⁶ Esta interpretación suprimió en la Ley de Extranjería las restricciones al derecho de reunión, para cuyo ejercicio se exigía autorización previa, y al de asociación, que podía ser suspendido por el Gobierno; limitando así la capacidad de restricción del legislador al regular el ejercicio de estos derechos a los extranjeros basándose en la interpretación de su garantía constitucional.

No obstante, conviene señalar que la interpretación no fue unánime para los miembros del TC. El voto particular en la STC 115/1987 emitido por los Magistrados Francisco Rubio Llorente, Francisco Tomás y Valiente y Fernando García Mon ofrecía una interpretación más amplia de la capacidad del legislador. Estos entendían que artículo 13.1, al emplear sólo la locución «libertades públicas», excluyendo la de «derechos fundamentales» implicaba primero que los extranjeros gozaban de los derechos enunciados en el Constitución e inherentes a la dignidad humana; y segundo, conlleva que el legislador español está obligado a otorgar a los extranjeros que viven legalmente en España el uso de las libertades públicas que garantiza el Título I, pero también que esas libertades no tienen otro contenido que aquel que establezcan los tratados y la ley.

Estas libertades públicas, entre las que se incluyen las de reunión y asociación, cuya regulación en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los

²⁸⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre, STC 99/1985, de 30 de septiembre, y STC 115/1987, de 7 de julio.

²⁸⁶ STC 115/1987, de 7 de julio. Fundamento Jurídico 3. °

Extranjeros en España es recurrida en la STC 115/1987, no pueden ser suprimidas a los extranjeros por el legislador, que actuaría al hacerlo contra el inciso inicial del art. 13 de la Constitución, “pero ello no impide que el legislador pueda configurarlas del modo que juzgue más adecuado, excluyendo de su disfrute a conjuntos determinados genéricamente (como por ejemplo hace el art. 7 de esta misma Ley, en aquella parte no impugnada ni considerada inconstitucional por nuestros colegas, en la que niega a los extranjeros no residentes la libertad de manifestarse o de celebrar reuniones públicas en lugar cerrado) o reduciendo su contenido a sólo una fracción del que esa misma libertad tiene cuando se predica de los españoles (como hace, por ejemplo, el art. 10 de la Ley al negar a los extranjeros el derecho a fundar sindicatos, que forma parte, sin embargo, del derecho consagrado por el art. 28.1 de la Constitución).”

La evolución jurisprudencial hacia una mayor restricción de la capacidad del legislador en la regulación de los derechos de los extranjeros lleva a la STC 242/1994, de 20 de julio. Esta afirma que aunque el artículo 13 de la CE autoriza al legislador a establecer restricciones a los derechos fundamentales que puedan disfrutar los extranjeros en España, estas limitaciones no pueden afectar a determinados de derechos, “de entrada, no podrá afectar aquellos derechos «que pertenecen a la persona en cuanto tal, y no como ciudadano o, dicho de otro modo aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana» (STC99/1985, fundamento jurídico 2)”²⁸⁷; ni tampoco podrán afectar a contenido constitucional del derecho o al incorporado a los tratados ratificados por España. También la STC 95/2000, de 10 de abril, reitera la anterior jurisprudencia anterior que conecta la titularidad a los extranjeros de todos los derechos vinculados a la dignidad humana. Así, “los extranjeros gozan en nuestro país, en condiciones plenamente equiparables a los españoles, de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y que resultan imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (art. 10.1 CE); por el contrario, no es posible el acceso a otro tipo de derechos (como los reconocido en el art. 23 CE, según dispone el art. 13.2 y con la salvedad que contiene) y, finalmente, existe un tercer grupo integrado por aquellos derechos de los que podrán ser titulares en la medida y condiciones que se establezcan en los Tratados y Leyes, siendo admisible en tal caso que se fijen diferencias respecto a los nacionales”²⁸⁸.

²⁸⁷ STC 242/1994, de 20 de julio. Fundamento Jurídico 4. °

²⁸⁸ STC 95/2000, de 10 de abril. Fundamento Jurídico 3. °

Finalmente, la tutela efectiva del artículo 24 en su apartado primero supone también una disposición fundamental en la garantía de la protección de los derechos de los extranjeros. Este artículo señala en su punto “1. Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.” La referencia a “todas las personas” no deja lugar a dudas sobre que la CE no distingue entre nacionales y extranjeros. Su regulación está sometida a reserva de ley y el legislador debe respetar el contenido esencial del derecho.

En cuanto al alcance del derecho, el TC²⁸⁹ ha interpretado que el derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales se extiende a los extranjeros que se hallen en España. En cuanto al contenido del derecho también se ha interpretado como de plena aplicación a los extranjeros y supone “no solo que todas las personas tienen derecho al acceso a los Tribunales para el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sino también dichas personas tienen derecho a «obtener la tutela efectiva» de dichos Tribunales, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. La tutela efectiva supone que los recurrentes sean oídos y tengan derecho a una decisión fundada en Derecho, ya sea favorable o adversa.”²⁹⁰

El apartado 2 del artículo 24 de la Constitución dice “2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.” Así de este artículo y de su interpretación se desprenden una serie de derechos que inciden de forma indirecta en las leyes reguladoras de los derechos de los extranjeros o del asilo; o en su defecto, aplicando directamente la Constitución, benefician y afectan a todos los extranjeros que se encuentren en territorio nacional, regulares o en situación de irregularidad, y en determinados supuestos a aquellos que tengan intención de residir en el país de modo temporal o permanente. Estos derechos son el derecho a la defensa y asistencia de letrado, la asistencia letrada gratuita, el

²⁸⁹ STC 99/1985 de 30 de septiembre.

²⁹⁰ STC 24/1981, de 14 de julio.

derecho de ser informado de las acusaciones y cargos por los que se instruye un expediente, derecho a intérprete, derecho a la audiencia del interesado y derecho a la presunción de inocencia. La mayor parte de los mismos no tienen una especificidad propia para los extranjeros y se encuadran dentro de la protección procesal de los derechos fundamentales de la persona. Las garantías constitucionales a “un proceso debido”, como el derecho a un proceso público, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a utilizar las medidas de prueba necesarias y pertinentes para articular la defensa, derecho a un proceso con todas las garantías, derecho a no declarar contra si, derecho a no declararse culpable y cuantos otros derechos dimanen de la efectiva tutela judicial, se aplican por igual a nacionales y extranjeros y su vulneración es recurrible a través de las vías disponibles en el ordenamiento jurídico.

En conclusión, el eje sobre el que gira la legislación en materia de extranjería es el artículo 13 de la Constitución en sus apartados primero y segundo, que reconoce la titularidad en igualdad de condiciones de nacionales y extranjeros de los derechos y libertades fundamentales recogidos en la Constitución y amparados por el derecho internacional y los tratados suscritos por España. Se ha producido una interpretación constitucional que supera su inicial indefinición, que distingue entonces entre la titularidad y el ejercicio de esos derechos que requieren desarrollo legislativo y donde se puede establecer una diferencia de trato según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siempre respetando el contenido esencial del derecho. En cualquier caso, la tutela efectiva de los derechos que afectan a los extranjeros por los Tribunales de Justicia está garantizada con igualada y equiparación total al derecho que tengan los nacionales españoles.

II.2. FASES DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Mientras la inmigración pasa a formar parte de la agenda política en 1985 con la entrada en vigor de la Ley de extranjería; no será sin embargo hasta 1996 cuando pase a formar parte de la agenda sistémica, aquel conjunto de asuntos de los que a juicio de los ciudadanos debería ocuparse el gobierno²⁹¹. Lo cierto es que en 1996 la inmigración pasa a ser considerada por los españoles como el tercer problema²⁹² social, después del

²⁹¹ DELGADO, L. 2001, “La política de inmigración: la europeización de la agenda nacional”, comunicación presentada en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Ciudadanía y Políticas de Integración*. Área IX GT 3. Tenerife.

²⁹² Miguel S. Vallés; Ma. Ángeles Cea; y Antonio Izquierdo (1999): *Las encuestas sobre inmigración en España y Europa*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

terrorismo y del paro percepción que coincidir con un año de fuerte incremento de determinadas nacionalidades.

II.2.1. LA POLÍTICA DE EXTRANJERÍA (VIGENTE ENTRE 1985-2000) DISEÑADA POR LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS

La Ley 7/1985, de 1 de Julio, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España (LOE en adelante), vigente hasta el 1 de Febrero de 2000, supone la entrada de la inmigración en la agenda política del Ejecutivo socialista, caracterizada por una intensa perspectiva de control. Por un lado, calificable de anticipativa si observamos la escasa tasa de extranjería del momento 0,6% en comparación con el 8,2% alemán o con el 6,4% francés, aunque relativamente significativo para un país que no había recibido inmigrantes y que empieza a recibir colectivos visibles como el africano. Pero por otro lado, una perspectiva en consonancia con la línea europea a la que debíamos acomodarnos dada nuestra próxima integración.

La visión europea en esta Ley influyó de modo anticipativo, pero también impositivo,²⁹³ desde dos frentes distintos; no solo por nuestra adhesión a las Comunidades Europeas un año después, sino porque en 1985 los países del Benelux, Francia y Alemania habían firmado el Acuerdo de Schengen, al que España se adhirió en 1990 y ratificó en 1993. En organizaciones de carácter supranacional, caso de la UE, el reparto de la política de inmigración entre los distintos niveles de gobierno queda bien delimitado: la dimensión preventiva, materializada en acuerdos de cooperación con los principales países emisores, pasa a formar parte de las competencias del gobierno supranacional. La dimensión de acceso y control, dimensión más puramente normativa, sigue siendo competencia de los gobiernos nacionales. Mientras que la dimensión integradora es cedida a los gobiernos subnacionales, en nuestro caso a las Comunidades Autónomas, donde únicamente el contacto y negociación con otros actores sociales son posibles.

El frente de las Comunidades Europeas afectó en la medida en que el carácter circular de la interacción nacional-internacional nos hace partícipes de los intereses transnacionales en la definición de los problemas internos, de modo que se utilizó el conocimiento comunitario para la definición de la política de inmigración; obteniendo así como modelos políticas predominantemente normativas con carácter restrictivo carentes de una perspectiva global y estructural del fenómeno migratorio.

²⁹³ CASEY, J. 1998, "Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora", en R. GOMÁ y J. SUBIRATS (Coord.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.

La influencia de la UE en materia migratoria, al menos en lo que se refiere a política de admisiones, quedaba claro también en el discurso político. No obstante, expresaban también los límites de esa influencia a la espera de la entrada en vigor de Schengen, “Nuestra pertenencia a la Unión Europea influye de manera decisiva en materia inmigratoria, ya que aunque no exista por el momento una política migratoria común y se mantenga en el ámbito de la cooperación intergubernamental, el Título VI del Tratado de la Unión Europea contempla la realización de acciones comunes en relación a los requisitos de acceso al espacio económico europeo por parte de nuevos inmigrantes, reagrupación familiar o acceso al empleo.”²⁹⁴

El frente del Acuerdo de Schengen²⁹⁵ vino impuesto por los mismos objetivos del tratado, el acervo Schengen venía a referirse a los siguientes puntos²⁹⁶: a) el cruce de fronteras interiores (supresión de controles y restablecimiento en caso de orden público o seguridad nacional); b) control del cruce de fronteras exteriores (política de visados de corta y larga duración, medidas sobre inmigración ilegal, condiciones de circulación de los extranjeros, acuerdos de readmisión, etc.); c) responsabilidad en el tratamiento de las peticiones de asilo; d) cooperación policial (observación, persecución, investigación, funcionarios de enlace, comisarías comunes, etc.); e) cooperación judicial penal (extradición); f) Sistema de Información Schengen (SIS); y g) protección de datos de carácter personal.

La Ley de 1985 fue así la primera normativa española unificada en materia de extranjería; poniendo fin a la dispersión anterior caracterizada por la proliferación de disposiciones, de circulares internas e incluso de órdenes verbales con carácter de ley repartidas en diversos reglamentos en función de la condición del extranjero como estudiante, trabajador o residente desocupado.

2.1.1. La legislación (pre-constitucional) en materia de extranjería

²⁹⁴ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 19

²⁹⁵ El modelo de Schengen fue creado por el Acuerdo de 14 de Junio de 1985 y el Convenio de aplicación de 14 de Junio de 1990, en él participan Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia y Alemania (desde el origen) y en posteriores adhesiones Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Dinamarca, Finlandia y Suecia (1996), y dos Estados no miembros de la UE, Islandia y Noruega (1996).

Consideraciones de orden político llevaron en las negociaciones del Tratado de Ámsterdam a la conclusión de que era conveniente incorporar el “sistema Schengen” dentro de la UE, formando parte del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. La operación quedó establecida en el *Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea* (Protocolo N°2 anejo al Tratado de Ámsterdam).

²⁹⁶ La importancia de referirse a los objetivos que establece el “sistema Schengen” radica en que la reforma de la Ley 4/2000 se justificó, como se verá, entre otros motivos por la violación de los mismos.

Al mismo tiempo se daba una legislación dispersa, de la España pre y post democrática, incluido un Real Decreto de 17 de noviembre de 1852. El caso más relevante de inconstitucionalidad, sin duda, era el del artículo 30 del Real Decreto 522 de 1974, que establecía la posibilidad de detención preventiva del extranjero a efectos de garantizar su expulsión en tanto se tramitaba el correspondiente expediente.

La legislación que regulaba el régimen de entrada, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional era el Decreto 522/1974, de 14 de febrero. El Gobierno predemocrático tenía competencia también en materia de control de fronteras y de las situaciones de tránsito o visita, del otorgamiento de los permisos de permanencia o de las autorizaciones de residencia que constituyen situaciones de estancia legal en España.

Particularmente el régimen de empleo, trabajo y establecimiento de extranjeros en España se regía por el Decreto 1870/ 1968, de 27 de julio, que exigía que para que un extranjero pudiera ejercer una actividad lucrativa por cuenta propia o ajena, obtuviera previamente la correspondiente autorización que se expedía en forma de permiso de trabajo, del tipo y con el pago de los derechos establecidos en la Ley 29/1968, de 28 de junio. De esta obligación se hallaban exentos los trabajadores hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos que residieran y se encontraran legalmente en territorio español, conforme a lo establecido en la Ley 118/1969, de 30 de diciembre, y de acuerdo con las Instrucciones aprobadas por Resolución conjunta de los Ministerios de Interior y de Trabajo y Seguridad Social de fecha 27 de mayo, no sólo están exentos del pago de derechos, sino de la misma formalidad del permiso sustituida por la del registro de su contratación. También los trabajadores guineanos residentes en España estaban exentos del pago de esos derechos conforme a lo establecido en la Ley 58/ 1980, de 15 de noviembre.

La tramitación del permiso de permanencia o autorización de residencia cuya anulación determinaba la invalidación del correspondiente permiso de trabajo, se regía conforme a lo establecido en el Real Decreto 1031/1980, de 3 de mayo, por el que se regulaba el procedimiento de concesión y prórroga de los permisos de trabajo y autorizaciones de residencia a extranjeros.

En el caso de aquellos extranjeros súbditos de países con los que no existía reciprocidad y equiparación con los trabajadores españoles, y la posibilidad de que pudieran inscribirse en las Oficinas de Empleo como demandantes de trabajo, se establecía la

obligatoriedad de haber obtenido previamente el permiso de trabajo. Por esto no les era de aplicación la normativa de carácter general establecida en el artículo 16 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, y el concordante artículo 42 de la Ley 51 / 1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo²⁹⁷.

La necesidad constitucional de regulación del artículo 13 ya fue abordada por un proyecto de ley remitido al Congreso por el Gobierno de UCD²⁹⁸, y que no tuvo posterior trámite legislativo. Ley 7/1985 supone la decisión conformadora que cristaliza la política de extranjería. En esta política activa gubernamental asistimos a la definición del problema, la entrada en la agenda y la decisión en momentos simultáneos y a través de procesos solapados, donde el que selecciona los temas de la agenda es el actor que en este caso inicia el proceso decisorio. La Ley 7/1985 dotada de legitimidad parlamentaria inicia un proceso de la política y de actividades postdecisorias que se alargarán en el tiempo hasta el Reglamento de 1996.

2.1.2. La definición del problema de la inmigración: primeros pasos

2.1.2.1. Debate parlamentario de la Ley 7/1985: el inicio del juego en solitario del Gobierno

Las intervenciones parlamentarias en la II Legislatura (1982-1986) no fueron muy numerosas en materia de extranjería. Estas se centraron básicamente en dos cuestiones, por un lado en el proyecto de ley sobre derechos y libertades de los extranjeros, lo que luego sería la Ley 7/1985, y exactamente doce preguntas escritas al Gobierno, todas del Grupo Parlamentario Popular, y no más de siete con respuesta, sobre el número de residentes extranjeros y su situación legal.

Las preguntas orales en general utilizaban un discurso que sorprendentemente abarcaba temas que se repetirían constantemente en la década siguiente. Estas se centraban en la irregularidad de los inmigrantes en España, sin poder determinar por otro lado más que cifras aproximativas, y en el llamado en ese momento criterio fijado por el Gobierno que supusieran un aumento, mantenimiento o disminución de las mismas²⁹⁹, cuestión que aparecía unida a la coexistencia de la inmigración laboral y el desempleo de la

²⁹⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-012 de 11/11/1983. Pág. 878

²⁹⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 11 de mayo de 1981.

²⁹⁹ Por ejemplo, el Sr. Diputado Jorge Verstryngne del Grupo Parlamentario Popular, en su pregunta al Gobierno "Número de extranjeros que residen en España y legalidad de los mismo" (184/001373) entre sus interrogantes, el quinto formulado se refiere a "El criterio que fije el Gobierno con respecto a la inmigración en España, ¿qué va a suponer en el futuro: una discriminación, un mantenimiento o un aumento de las cifras actuales?" (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-004 de 8/10/1983, Pág. 388).

población española; por otro lado, los territorios canario y catalán (particularmente el Maresme) eran objeto de algunas de las preguntas. En resumen, en estos instrumentos de control, la inmigración era sinónimo de trabajadores extranjeros y la política de inmigración de criterios en la concesión de permisos de trabajo. En este marco se solía presionar en la aprobación de la Ley de Extranjería, en un contexto donde se estaban regulando también por primera vez el asilo.

Las primeras respuestas del Gobierno, antes de la aprobación de la Ley 7/1985, estaban orientadas a dos tipos de declaraciones, por un lado, se utilizaban los requerimientos de la adhesión a la CE en la regulación general del régimen de entrada, permanencia y salida de extranjeros del territorio español como marco de referencia; y por otro lado, se exponía la definición del criterio a fijar respecto al trabajo de los extranjeros en función de la situación nacional de empleo, con un efecto restrictivo respecto de la mano de obra extranjera. La irregularidad como tema importante y recurrente en las preguntas de control tuvo una respuesta en el hemiciclo ingenua por parte del Gobierno en lo que se refiere al enfoque aportado y a las medidas implementadas en el tratamiento de la extranjería en esos primeros momentos de la legislatura³⁰⁰.

Conforme avanzaba la legislatura, y la primera Ley de Extranjería entró en trámite parlamentario, la inmigración irregular, que la oposición cifraba en 700.000 indocumentados³⁰¹, seguía siendo un tema importante en el Congreso de los Diputados. No obstante, las respuestas del Gobierno se fueron haciendo cada vez más breves y

³⁰⁰ Ejemplo de lo cual es la repuesta del Sr. Secretario de Estado Virgilio Zapatero Gómez a la pregunta del Sr. Diputado del Grupo Parlamentario Popular José Ignacio Llorens Torres sobre “¿Qué medidas piensa adoptar el Gobierno para legalizar la situación de extranjeros africanos, que están viviendo aquí en España ilegalmente y que están siendo empleados como temporeros en tareas agrarias, lo que ha motivado la imposición, por parte del Ministerio del Interior, de numerosas y elevadas multas a los e agricultores y ganaderos, que los han contratado en la pasada campaña?” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-023 de 14/02/1984, Pág. 1439).

La respuesta del Sr. Secretario de Estado fue la siguiente: “En el momento presente, para adecuar la situación real a la legalidad establecida, se han adoptado las siguientes medidas: 1. Confección de un censo de inmigrantes procedentes de países africanos durante los meses de noviembre y diciembre de 1983, que ha arrojado un resultado de 223 nacionales de dichos países con residencia en Lérida. 2. Información a los inmigrantes afectados de los requisitos necesarios para legalizar su situación. 3. Ofrecimiento de repatriación, sufragada por la Cruz Roja, por entidades de la Administración y por Centrales Sindicales. Para acogerse a esta medida se estableció un plazo de de diez días, de 31 de enero a 10 de febrero en el que un total de nueve personas se acogió a dicha posibilidad. 4. Propuesta de expulsión de todos aquellos inmigrantes africanos que a pesar de tener conocimiento de estas medidas, que han sido difundidas abundantemente por todos los medios de comunicación a que puedan acceder los afectados, no den los pasos necesarios para regularizar su situación.” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-026 de 8/03/1984, Pág. 1779).

³⁰¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-088 de 06/05/1985, Pág. 5862.

remitían constantemente a la tramitada legislación, cuando aun esta no había entrado en vigor o incluso todavía no había sido aprobada³⁰².

El asilo sin embargo fue un tema muy colateral en las intervenciones parlamentarias centradas en el número de solicitantes y de concesiones³⁰³, sin referencias a normativa o política de asilo, que ya ocupaba un plano secundario en la agenda del primer Gobierno Socialista y que en pocas ocasiones a lo largo de su evolución se ha convertido en una política de confrontación entre las fuerzas mayoritarias en el Congreso.

El tema principal del juego parlamentario de 1982-1986 fue el Proyecto de ley de “Derechos y libertades de los extranjeros en España”, cuya lectura de los debates me lleva a afirmar que fue casi un juego en solitario.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 1984 estableció la presentación, a través del procedimiento de urgencia, del proyecto de ley orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España, que se llevó a cabo ante el Pleno del Congreso el 19 de febrero de 1985³⁰⁴. Este proyecto, que iniciaba la política de extranjería del primer Gobierno Socialista, tenía como grupo objetivo a 244.955 extranjeros residentes documentados en el país, y se calculaba que a otros tantos irregulares, lo que se denominaba en ese momento “cifras negras”³⁰⁵, pero también al contingente turístico que se recibía anualmente.

El Ministro encargado de esta comparecencia fue el de Interior, el Sr. Barrionuevo Peña, que en la presentación del proyecto definió los objetivos del Gobierno en dos sentidos: por un lado, “regularizar aquellas situaciones de ilegalidad que sea posible, determinando claramente para los extranjeros residentes en nuestro país sus derechos, libertades obligaciones”; y por otro lado, “apoyar de forma eficaz la lucha contra la

³⁰² Véase como ejemplo la repuesta del Sr. Secretario de Estado Virgilio Zapatero Gómez a la pregunta formulada por el D. Eduardo Tarragona Corbellá, Diputado del Grupo Parlamentario Popular, sobre las medidas en relación con los extranjeros que están en nuestro país de forma ilegal: “El Proyecto de Ley Orgánica reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros, actualmente en trámite parlamentario, aprobada por el Gobierno en cumplimiento del mandato imperativo del art. 13.1 de la Constitución, permitirá un mayor control de los extranjeros en España a la vez que establecerá mayores garantías para los que residen legalmente en nuestro país.” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-080 de 8/03/1985, Pág. 5287)

En dos ocasiones, el Gobierno llegó a remitir esa respuesta casi literalmente igual a otras preguntas formuladas sobre la cuestión de la irregularidad en España. (Ej. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-094 de 5/06/1985, Pág. 6196)

³⁰³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-092 de 25/05/1985, Pág. 6008 y *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-096 de 21/06/1985, Pág. 6315.

³⁰⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 181 de 19/02/1985 Págs. 8293-8305

³⁰⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 181 de 19/02/1985 Pág. 8299

delincuencia internacional mediante la disuasión a su establecimiento e incluso su venida a nuestro país”³⁰⁶. El proyecto desarrollaba el mandato constitucional del artículo 13.1, y mejoraba la normativa en materia de extranjería respecto a la dispersión que existía en materia de extranjería, adecuando la misma a las exigencias de la adhesión a la Comunidad Europea.

Resulta interesante señalar la vinculación que se hace en el discurso político, y que tiene su reflejo en la ley que se aprobó, entre la inmigración, el control de la ilegalidad y la delincuencia internacional. El discurso que defendía el Gobierno era un discurso demostrativo y vago en los conceptos más importantes, cuyo objeto central y único era la regulación de los regímenes de entrada y salida de los extranjeros en España; esta es sin duda una primera aproximación y definición limitada del fenómeno de la inmigración como nuevo espacio de política pública.

Esta centralización del discurso en el control de la inmigración tiene su reflejo en la estructura de la legislación que se presentó y aprobó. La ley constaba de treinta y seis artículo, una disposición adicional, tres transitorias y tres finales. El Título Preliminar contenía las disposiciones generales que definían el concepto de extranjero. El Título I “Derechos y libertades de los extranjeros”, regulaba los términos en que los extranjeros gozaban de los derechos y libertades recogidos en el Título I de la Constitución. El Título II regulaba la entrada de los extranjeros, sometiéndola a las prescripciones y situaciones que el texto se establecía. El Título III regulaba el régimen de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España y las condiciones para obtener el permiso de trabajo. El Título IV regulaba la salida del territorio español ya fuera voluntaria o forzosa. El Título V contemplaba como regímenes especiales los relativos a apátridas, a extranjeros no documentados, a latinoamericanos y a los estudiantes extranjeros. El Título VI tipificaba, regulaba los supuestos que podían ser causa de expulsión de España y establecía las correspondientes sanciones. Finalmente, el Título VII regulaba las garantías y régimen jurídico de los procedimientos regulados por la ley.

Tres fueron las razones declaradas por el Gobierno para tramitar el proyecto por el procedimiento de urgencia: en primer lugar, la ya mencionada en anteriores epígrafes de esta tesis, heterogeneidad, dispersión e inconstitucionalidad sobrevenida de algunas de las normas que regulaban la extranjería, lo que se ponía de manifiesto en una larga

³⁰⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 181 de 19/02/1985 Pág. 8299

relación de disposiciones que se remontaba a 1852. Una situación que afectaba a “una materia tan relevante para el control de los extranjeros en nuestro país, como es el de que cuenten con medios económicos suficientes, se encuentra regulada en simples órdenes comunicadas del Ministerio del Interior.”³⁰⁷ La segunda razón aducida fue la necesidad de actualizar el régimen de infracciones y sanciones; y finalmente, el tercer argumento fue el de la regulación de los derechos de reunión y de asociación de los extranjeros.

Las novedades del proyecto, señaladas como tales por el Ejecutivo, estaban centradas en el control de los extranjeros. En primer lugar, el artículo 21 permitía que los jueces pudieran acordar “la expulsión de extranjeros encartados en procedimientos judiciales o incluso condenados por la comisión de delitos menos graves; solución que se considera menos gravosa para el país que la de obligarles a cumplir en su integridad la condena.”³⁰⁸ En segundo lugar, se creaba la figura del internamiento preventivo, acordado por un juez, para los extranjeros sometidos a procedimientos sumarios de expulsión por alguna de las siguientes causas: encontrarse ilegalmente en territorio español, estar implicado en actividades contrarias a la seguridad interior o exterior del Estado, carecer de medios lícitos de vida, o desarrollar actividades o mantener conductas consideradas como “socialmente reprobables”. En tercer lugar, se estableció una mejora en las garantías en la tramitación de los expedientes de expulsión, con derecho a asistencia letrada de oficio en caso de ser necesario.

Como se verá en adelante, muchas de estas novedades señaladas por el Sr. Ministro en su presentación del proyecto ante el Pleno del Congreso serían declaradas inconstitucionales o reinterpretadas por el Tribunal Constitucional. La definición que del problema de la inmigración se hace, como objeto de una política pública que se decide conformar y cristaliza por primera vez con esta ley, es una definición preventiva/anticipativa³⁰⁹ centrada en los aspectos de control, y como ya he apuntado, muy vaga y apresurada en muchas de sus líneas.

³⁰⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 181 de 19/02/1985 Pág. 8300

³⁰⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 181 de 19/02/1985 Pág. 8300

³⁰⁹ En estos casos de “anticipación interna”, los actores administrativos y las autoridades públicas han tenido un peso decisivo en la constitución de la agenda política. Los actores públicos desplazan a los actores privados en la definición del problema a abordar, y desarrollan su iniciativa en contextos donde, por un lado, no hay una demanda social claramente articulada y, por otro, la audiencia del problema (el alcance de los efectos negativos del problema sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados, la localización geográfica de tales efectos y el desarrollo del problema en el tiempo) es restringida con independencia de la mediatización que de él se haya hecho. Al hacerlo, esos actores se garantizan un plus

El Grupo Parlamentario Popular presentó la única enmienda al proyecto, esta a la totalidad del mismo, que finalmente sería desestimada por 84 votos a favor, 171 en contra y una abstención. Esta enmienda giraba en torno a la idea de la incapacidad e insuficiencia del proyecto para dar respuesta a las necesidades del país en materia migratoria, al tiempo que criticaba los numerosos aspectos que el proyecto dejaba abiertos a la regulación reglamentaria; llegando a definir la regulación de la entrada de los extranjeros en territorio español de una “clara declaración de generosidad”. Por otro lado, fue también una intervención muy retórica, a partir de la que sin duda se infiere la posición del partido de este Grupo, que se puede resumir en las siguientes líneas “Vaya por delante, señor Ministro, nuestra aprobación y nuestra conformidad con la necesidad de una ley que permita dotar al Gobierno de medidas legales para resolver el grave problema -que exige una solución inmediata y urgente-, que supone la presencia de numerosos extranjeros en nuestra patria y cuyo comportamiento no se compecede las más de las veces con la hospitalidad que reciben por parte de nuestras gentes.”³¹⁰

No obstante, las declaraciones llegaron a ser, en ocasiones, abiertamente discriminatorias, por ejemplo cuando GPP plantea que apoya el uso del procedimiento de urgencia “a fin de agilizar medidas que permitan al Gobierno la expulsión de los extranjeros indeseables, así como el control, y en su caso expulsión, de todos aquellos que no mereciendo el calificativo de indeseables puedan promover con su conducta y con sus actividades ciertas incomodidades o perturben la convivencia ciudadana.”³¹¹

Esta intervención mostraba en general una preocupación máxima por las características de la inmigración que se recibía, y criticaba dos aspectos de la ley, por un lado, que era una ley muy permisiva, y por otro lado, muy escasamente definida, a expensas del posterior desarrollo reglamentario.

En Comisión Constitucional el 10 de abril de 1985³¹² se dictaminó sobre dos temas fundamentales en la agenda política de ese momento, el proyecto de Ley Orgánica del régimen electoral general y el de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los

de legitimidad, pudiendo preservar incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos. Los procesos de toma de decisión se soportan sobre las reglas institucionales de las autoridades públicas, lo que conlleva que los recursos para crear el componente institucional de la política o su estructura político-administrativa provengan de las agencias gubernamentales que elaboran la política. [En el marco del análisis de políticas públicas, las variables teóricas definidoras del proceso de inclusión de “anticipación interna” de los problemas en la agenda política se tratan, entre otros trabajos, en SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. (2008), *op. cit.* Págs. 144-145]

³¹⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 181 de 19/02/1985 Pág. 8301

³¹¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 181 de 19/02/1985 Pág. 8301

³¹² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 292 de 10/04/1985 Págs. 9066-9087

extranjeros en España. Respecto al que aquí nos concierne, se presentaron más de sesenta enmiendas al proyecto, y tras las sucesivas votaciones se mantuvo cierto consenso por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Mixto, y aprobándose finalmente el Dictamen de la Comisión sobre la iniciativa del Proyecto de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Las enmiendas fueron defendidas por los Señores Cisneros Laborda del Grupo Parlamentario Centrista, Durán Corsanego y Montesdeoca Sánchez del GP Popular y Planas Puchades, Pozo i Álvarez y Mir Mayol del Socialista.

Es interesante señalar que fue una Comisión altamente técnica que se centró en pulir el texto y en cuestiones de forma y redacción, en muchas ocasiones de poco calado. Las enmiendas defendidas no hicieron propuestas sustantivas, y tampoco dejaban ver en este debate las zonas de incertidumbre de la política, de modo que el análisis de esta Comisión no ayuda a localizarlas. Se retiraron algunas enmiendas, mostrando así más la labor de oposición que un debate sustantivo del proyecto, que por otro lado fue un debate apenas sobre los mínimos de esta regulación³¹³.

Me atrevo a señalar que en general las intervenciones en la mayoría de las ocasiones estaban poco centradas, y mostraban la escasa experiencia de los GGPP en la regulación de esta materia. Esto genera que no haya uso de la experiencia comparada de otros estados o referencia a los mismos, solo se hace una única referencia al Tratado de Roma, cuando se discutía la interpretación de la expresión “que implique ejercicio de la autoridad”³¹⁴.

En sesión plenaria el veintitrés de abril de 1985 se discutía el dictamen de la Comisión Constitucional de la iniciativa legislativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. En este debate se volvieron a presentar las enmiendas no aprobadas en Comisión, pero mientras que ahí se plantearon cuestiones técnicas y de redacción, en el pleno se introdujeron nuevas puntos fundamentales en la regulación de la inmigración en España, como fueron las desventajas de unir en el sistema de permisos el de trabajo y

³¹³ En un momento se llega a declarar que “en cuanto a la posibilidad de incluir el contenido de este apartado de la enmienda en otro precepto de la ley, ya he indicado con anterioridad, que evidentemente, no estamos tratando de elaborar un código de extranjería y, por tanto, sería ilógico repetir aquí una ley ordinaria en el contenido de este proyecto de ley.” (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 292 de 10/04/1985, Págs. 9071)

³¹⁴ En relación a la discusión de la enmienda número 72 del Grupo Parlamentario Centrista por el Sr. Cisneros Laborda, y la respuesta del Sr. Planas Puchades por el Grupo Parlamentario Socialista (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 292 de 10/04/1985, Págs. 9068-9069 y 9070 respectivamente).

residencia, la necesidad de abrir un proceso extraordinario de regularización o la inclusión de una mínima estructura operativa de la política, y que finalmente sufrieron bloqueos institucionales ejercidos por el Grupo Parlamentario mayoritario Socialista. En una de las intervenciones más brillantes, el Sr. Pérez Royo resumía bien el objeto de este debate parlamentario al referirse “al problema del acceso al territorio español por parte de los extranjeros. Me estoy refiriendo en definitiva al problema de la inmigración y de los controles de dicha inmigración”³¹⁵

Los protagonistas de esta sesión plenaria fueron los mismos que en el debate en Comisión. Se observa en el debate una oscilación en las posiciones generales de los GGPP frente al tema de la inmigración. Mientras que sus enmiendas se defendían en la mayoría de los casos con coherencia y de modo fundado, la posición general de los Grupos oscilaba en su posicionamiento frente al Gobierno, mostrando en ocasiones posiciones más permisivas que la de este. No obstante, todos les hicieron una crítica común al Gobierno, y fue la insuficiencia de su iniciativa y de los supuestos regulados³¹⁶.

Considero que la crítica debería relativizarse, si bien es cierto que es una regulación de mínimos, también lo es que fue una regulación ampliamente restrictiva, teniendo en cuenta el grupo-objetivo sobre el que se aplicaría, y sin apenas periodo de transición en la acomodación de las distintas situaciones jurídicas, como se vio en los casos de Ceuta y Melilla tras la aplicación de la Ley, y que se plantearán en este trabajo más adelante.

Por otro lado, y siguiendo esta línea argumental, vinculada a la crítica de la insuficiente regulación, en muchas ocasiones se exponían los temas de extranjería vinculadas a otras materias de trabajo, servicios sociales y autonomía local, que son adjudicables, no tanto a la regulación en materia de extranjería, sino al incipiente desarrollo normativo y normaliza del Estado de las Autonomías.

³¹⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 200 de 23/04/1985 Pág. 9203.

³¹⁶ El Sr. Montesdeoca Sánchez del Grupo Parlamentario Popular planteaba, respecto a los plazos en la solicitud de permisos de trabajo tras la entrada en vigor de la ley, que “Las enmiendas de nuestro Grupo lo que pretenden es que estos plazos se establezcan, pero no a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley, sino de la entrada en vigor del Reglamento de ejecución de esta ley, porque hemos estado constantemente diciendo, tanto en Ponencia como en Comisión, que uno de los problemas que encontramos en este proyecto de ley es que continúa con las lagunas que han venido existiendo en toda la normativa de extranjería, que esta ley no integra en muchos de sus supuestos, y si estos plazos se conceden a los extranjeros en situaciones ilegales para legalizarlas y a los trabajadores extranjeros que no han tenido necesidad de tener permiso de trabajo (...)” (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 200 de 23/04/1985 Pág. 9200)

La intervención del Grupo Parlamentario Popular fue amplia y muy retórica, y es la que con más claridad muestra su labor de oposición. Respecto a la oscilación de su planteamiento general, y frente a la posición del Gobierno, este Grupo muestra una posición más permisiva respecto a la renovación de los permisos de los extranjeros: “Respecto a este mismo artículo 16, nosotros en trámite de Comisión habíamos aludido a la posibilidad de exceptuar también a aquellos extranjeros que, habiendo obtenido permiso de residencia y permiso de trabajo, se hallen en el paro, por entender que, si no se les renueva, se les considera en una situación inferior a otros que pueden estar en condiciones no tan acreedoras a la protección que esta ley les brinda. Por tanto, que estuvieran exceptuados estos extranjeros en paro de renovar el permiso de residencia, porque si no tuviesen permiso de trabajo y les caducara el permiso de residencia, tendrían que abandonar el territorio nacional, causándoles un perjuicio considerable.”³¹⁷

Sin duda alguna, las intervenciones más interesantes en ese momento fueron las de los Sres. Bandrés Molet y Pérez Royo del Grupo Mixto. Ambos plantearon puntos similares en sus enmiendas. En primer lugar, se plantea la problemática de la vinculación de los permisos de trabajo y de residencia. Esta a mi parecer es una de las cuestiones más importantes de los debates parlamentarios de la legislatura. El tiempo ha mostrado y muchos autores han señalado, como Lorenzo Cachón, Concha Carrasco Carpio o Carlota Solé, que el hacer dependiente el permiso de residencia de la previa obtención del permiso de trabajo ha tenido una influencia directa sobre la problemática de la irregularidad de la inmigración en España y ha acentuado las características mismas de los flujos migratorios eminentemente laborales durante algo más de la década siguiente a la aprobación de esta Ley.

El Sr. Bandrés asemejaba esta problemática a un “círculo vicioso” al señala que “La ley sigue manteniendo que para la concesión del permiso de trabajo se tendrá en cuenta, en el caso del trabajador por cuenta ajena, que se presente el correspondiente contrato escrito o un testimonio similar que acredite que, efectivamente, va a ser contratado de forma escrita. A nosotros nos parece que condicionar el permiso de trabajo a tener ya mediante contrato escrito un compromiso formal de colocación por parte de la empresa supone en la práctica impedir al extranjero el acceso a un posible trabajo, ya que precisamente para acceder al mismo le es solicitado el permiso de trabajo.”³¹⁸

³¹⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 200 de 23/04/1985 Pág. 9198.

³¹⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 200 de 23/04/1985 Pág. 9201.

El Sr. Pérez Royo también utilizaba palabras similares al referirse al sistema de permisos: “Ligado con el tema anterior, está el tema de la concesión de permisos de trabajo, tema también planteado en una enmienda anterior del señor Bandrés. Se trata de evitar que sobre el sistema de extranjería en su conjunto gravite la existencia o inexistencia de un contrato de trabajo. La abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Central de Trabajo que se ha registrado hasta la fecha pone de relieve la existencia de un círculo vicioso, círculo vicioso al que también se refería el señor Bandrés. Por tanto, si no hay contrato de trabajo previo, no se concede el permiso y viceversa; si no hay permiso de trabajo, las empresas se niegan a celebrar el contrato, por temor a ser sancionadas administrativamente.”³¹⁹

En segundo lugar, la expulsión y detención del extranjero fueron cuestiones muy debatidas sobre todo en cuanto a los plazos tanto por el GP Mixto como por el GP Popular, sin tener posiciones coherentes con el nivel de permisividad o de restricción que se infiere de la defensa del resto de sus enmiendas.

El carácter novedoso de la inmigración generó ciertos discursos ambiguos y templados en la propuesta y defensa de alternativas en esos primeros momentos; muestra de lo cual es el ejemplo anterior o la manifestación de dudas sobre el efecto que la regulación de la expulsión pudiera tener sobre las relaciones exteriores con los países emisores o viceversa.³²⁰

Finalmente, las que he agrupado como las “cuestiones de la inconstitucionalidad”, objeto del posterior recurso de inconstitucionalidad a la Ley 7/1985, generaron posiciones enfrentadas; estas fueron la suspensión de las resoluciones administrativas, la cuestión de las autorizaciones previas para el ejercicio del derecho de asociación y las limitaciones al de sindicación.

Particularmente, el Sr. Pérez Royo hizo referencia a tres cuestiones que se regularon en las dos siguientes legislaturas, y que se vieron bloqueadas: planteó la necesidad de crear una Comisión de extranjería, única referencia en este debate a la estructura operativa de

³¹⁹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 200 de 23/04/1985 Pág. 9203.

³²⁰ “En cuanto al número 1 letra d) de este mismo artículo, proponemos también una diversa definición del mismo que diga: «estar implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado español». Nosotros entendemos que parece necesario retirar los términos que aluden a los intereses españoles y a las relaciones de España con otros países, por su excesiva ambigüedad, para evitar que la seguridad y estancia de los extranjeros estén sometidas a los avatares de la política exterior de los sucesivos Gobiernos.” (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 200 de 23/04/1985 Págs. 9203-9204)

la política, previsiblemente compuesta por representantes de los departamentos ministeriales competentes en esta materia; el tema de la regularización de extranjeros, primera referencia a este instrumento tan conocido en el proceso de la inmigración y que también planteó en sus enmiendas el Grupo Parlamentario Popular, con el fin de solucionar las situaciones de transición; y el establecimiento de un reglamento de ejecución de la Ley en el plazo de un año.

El Grupo Parlamentario Socialista no apoyó ninguna de las enmiendas propuestas que con anterioridad no se hubieran pactado, ante todas las iniciativas de reformulación defendidas por el resto de GGPP, y que aquí he desarrollado porque son las zonas de incertidumbre en las que se movió la política en las dos legislaturas siguientes, el Grupo del partido del Gobierno respondía del siguiente modo, definiendo así los objetivos de su política de extranjería:

“La pretensión del proyecto es mucho más clara y, al propio tiempo, mucho más modesta. Trata de delimitar a quienes se considera como extranjeros a los efectos de aplicación de la presente Ley. Utilizando una definición doctrinal negativa, que es clásica, indica que son extranjeros quienes carecen de la nacionalidad española; es decir, quienes no tienen la cualidad de pertenencia a la comunidad nacional organizada en forma de Estado.

Esta Ley, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España, pretende, asimismo, regular el régimen administrativo de entrada, permanencia y salida de los mismos del territorio nacional, así como su trabajo y establecimiento.”³²¹

El Grupo Parlamentario mayoritario ponía así puto final a los intentos por desarrollar con mayor amplitud lo que ellos mismos llamaron un “código de extranjería”, en un proceso dominado por el Gobierno como actor principal. No obstante, conviene señalar que no hubo oposición por parte de los GGPP a la necesidad de esta regulación, como iniciativa activa del Gobierno vino definida como una necesidad normativa³²².

Los GGPP ofrecieron en el debate un espacio reducido de incertidumbre en la política, que es achacable a la inexperiencia del proceso político español en la regulación de esta materia. La definición del problema de la inmigración como política pública ya en esos

³²¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 200 de 23/04/1985 Págs. 9204-9205.

³²² La necesidad normativa hace referencia a la definición del problema como una necesidad definida así por terceras personas –expertos, políticos, etc.- de acuerdo con sus propios valores poniéndose en el lugar del consumidor. (MENY, Y. y THOENING, J.C. 1992, *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Pág.119.

momentos se configuró como un juego en solitario del Gobierno que frenaría los intentos de reforma a través de bloqueos institucionales, y definiría los tiempos de entrada del tema en la agenda política así como la decisión en cuyo *policy-making* no intervienen actores no-gubernamentales.

El once de junio de 1985, un día antes de que España y Portugal firmaran el Tratado de Adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea, aparecía publicado en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados³²³ el resultado de la votación de totalidad de las enmiendas del senado al proyecto de Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España por 260 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones. Quedaba así aprobado en votación final y de conjunto, al haber alcanzado el quórum exigido por el artículo 81.2 de la Constitución el proyecto.

2.1.3. La Ley 7/1985 y su primer reglamento de ejecución (Real Decreto 1119/1986)

La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España³²⁴, llamada comúnmente la Ley de Extranjería, y su sobretodo su segundo Reglamento de ejecución de 1996³²⁵ pretendían sistematizar las disposiciones que sobre la extranjería se hallaban dispersas en textos normativos de distinto rango que iban desde tratados internacionales hasta órdenes de los cuerpos de policía. Esta ley y su reglamento derogaron tres reales decretos, dos órdenes, cuatro decretos y una orden ministerial³²⁶.

Esta nueva legislación reconsideraba como un bloque legislativo junto con la Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado de 1984, modificada en 1994 y 2009, que es objeto de otro apartado de esta tesis. Mientras que la regulación de la entrada y permanencia de los nacionales de los Estados Miembros de la UE obligó, antes y después de la entrada en vigor de Maastricht, a una regulación especial distinta a esta aquí expuesta.

La LOE se aprobó en vísperas del ingreso de España (efectivo el 1 de enero de 1986) en la entonces Comunidad Europea, lo que tuvo una clara influencia sobre esta

³²³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* Núm. 215 de 11/06/1985 Págs. 9850-9851.

³²⁴ BOE N.º 158, de 3 de julio de 1985, y vigente hasta el 1 de febrero de 2000.

³²⁵ Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (BOE Núm. 47 de 23/2/1996, Págs. 6949-6977), derogado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

³²⁶ SAGARRA TRÍAS, E. 1995, "Capítulo IX. Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España, a partir de la Constitución de 1978", en MARIÑO MENÉNDEZ, F. y otros. *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid. Pág. 284.

legislación. Esta influencia se tradujo en que el planteamiento de la misma fuera extraordinariamente restrictivo en coherencia con el que existía en el resto de países miembro de la CEE³²⁷. El objetivo principal de esta Ley fue ser una frontera efectiva para la inmigración, prácticamente cerrada en Europa desde la crisis del petróleo de 1973.

Esta primera ley, aprobada en un momento cuando todavía se contabilizaba un número relativamente reducido de inmigrantes –una tasa de extranjería de 0.6%-, tenía unas ambiciones muy limitadas desde el punto de vista de la regulación del fenómeno migratorio y ninguna orientación hacia la integración social de los inmigrantes en España³²⁸. Esta Ley impulsada por el gobierno socialista, en un momento en que los temas de extranjería eran desatendidos frente a otros que despertaban mayor interés, se basó en el citado proyecto de ley del primer gobierno de UCD (Unión del Centro Democrático) en 1981, y se aprobó por mayoría casi unánime (solo tres votos en contra). A pesar de que en el Preámbulo se hacía eco de la “preocupación por reconocer a los extranjeros la máxima cuota de derechos y libertades, cuyo ejercicio queda prácticamente equiparado al de los propios ciudadanos españoles”, ésta no tuvo reflejo alguno en el articulado.

La LOE permitía sin embargo un intenso control de la entrada de inmigrantes, tanto en lo relativo a la obtención de los permisos de trabajo como a las medidas sancionadoras. No se puede considerar que fuera una ley sobre derechos y libertades sino sobre el control de la entrada y residencia de los extranjeros y las condiciones de su expulsión; en definitiva, una ley para el control del flujo migratorio³²⁹.

En términos generales, como se verá en su diseño, fue una ley orientada a frenar la inmigración. Las condiciones para inmigrar a España eran extremadamente difíciles, ya que se exigía poseer un contrato de trabajo enviado por un empresario español al país de origen del inmigrante y obtener a continuación el visado expedido por el Consulado español en aquel país. Los permisos de trabajo y residencia para aquellos que conseguían llegar eran permisos de corta duración, que incentivaban la inmigración temporal, de hecho ni siquiera se contemplaba la reagrupación familiar. Por otro lado, la

³²⁷ Esta opinión ha sido compartida no solo por constitucionalistas sino también por politólogos.

³²⁸ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. 2004, “Inmigración y Derecho Constitucional”, en PORTERO MOLINA, J.J. (coord.). *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca. Pág. 455.

³²⁹ AJA, E. (Coord.). 2000, *La nueva regulación de la inmigración en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Pág. 22.

Ley dotaba a la administración de importantes medios para garantizar la desincentivación de la inmigración irregular.

En la Preámbulo se planteaba que su redacción se debía, sin embargo, a dos razones, por una lado, el mandato constitucional del artículo 13.1 que “establece que los extranjeros gozaran en España de las libertades publicas que garantiza su Título I, en los términos que establezcan los tratados y la Ley”, y por otro lado, el hecho de que “Nuestro Ordenamiento Jurídico ha carecido (...) de una norma que, con pretensión de generalidad, recoja, formule y sintetice los principios que deban informar la situación de extranjería, en si misma y en sus aspectos más importantes, y que evite la proliferación de disposiciones de distinto rango, que hasta ahora han venido regulando esta materia”³³⁰.

También en el Preámbulo, la Ley expresaba su interés particular en la gestión de la entrada, la residencia y la permanencia como puntos centrales en la misma, y apenas haciendo referencia en una línea a la integración de los extranjeros, cuestión olvidada en esta primera legislación. Planteando también “la preocupación de la Ley por un tratamiento preferencial en favor de los iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes y de los originarios de la ciudad de Gibraltar, por darse en ellos los supuestos de identidad o afinidad cultural, que les hacen acreedores a esta consideración.” Estas nacionalidades podrían beneficiarse de un tratamiento preferencial para acceder a la nacionalidad española así como en la obtención de permisos de trabajo y residencia.

La LOE sin embargo no preveía ningún trato preferencial para los oriundos de territorios colonizados por España, como el Protectorado en el norte de Marruecos y el Sahara Occidental, o para aquellos habitantes de Ceuta y Melilla, que viviendo en sus ciudades no disponían de documentación española y que por tanto podían ser expulsados al encontrarse en situación irregular.

Esta Ley afectó indirectamente a la mayoría de la población musulmana residente en Ceuta y Melilla, que pese a haber nacido en su gran mayoría en las ciudades y vivir en ellas desde hacía tiempo, no tenían la nacionalidad española. A tenor de lo previsto en la LOE, el 83,6 de los musulmanes de Ceuta (10.170 individuos) y el 82,5 de los de Melilla (14.049) eran extranjeros. Parte importante de este grupo, tenía la llamada

³³⁰ Exposición de motivos de la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

tarjeta estadística (49,7% en Ceuta y el 32,1% en Melilla) como documento identificativo de validez limitada a estas ciudades y de dudosa valor jurídico. Esta situación de inseguridad generada por la publicación de la LOE llevó a la movilización política de las comunidades musulmanas en ambas ciudades para impedir la aplicación de la nueva ley. “La apertura de un proceso extraordinario de concesión de nacionalidades contribuyó a que aumentase el peso de la comunidad musulmana en las ciudades alterando los equilibrios demográficos y políticos”.³³¹ Así, el nacimiento de esta Ley no estuvo exento de una manifiesta oposición que en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La publicación de la LOE fue el detonante que activó las manifestaciones para evitar la aplicación de la Ley, contribuyendo a que las comunidades musulmanas de ambas ciudades tomaran conciencia de la realidad a la que debía enfrentarse³³². El seguido proceso extraordinario de nacionalización contribuyó a aumentar el peso de las comunidades musulmanas en ambas ciudades autónomas³³³.

La LOE estableció un sistema legal duro que se fundamentó en la distinción entre el inmigrante en situación legal y el irregular, destinado a la expulsión, en un marco que no favorecía la estabilidad porque se les obligaba a renovar los permisos generalmente de corta duración. La misma exposición de motivos explicita ese fundamento al señalar “Es necesario diferenciar, con absoluta claridad, las situaciones de legalidad de las de ilegalidad. Por ello, la Ley asegura la plenitud de los derechos y las garantías para su ejercicio respecto de los extranjeros que se hallen legalmente en España. Y al propio tiempo, y en prevención de las alteraciones que pudieran en su caso producirse, respecto de la convivencia social, por la presencia de extranjeros en términos no legales en España, desarrolla las medidas específicas para impedir tales situaciones.”³³⁴

La Ley recogió la doctrina y jurisprudencia constitucional mayoritaria del TC en cuanto a la regulación de los derechos del Título I. De hecho, el artículo cuarto en su apartado primero decía “Los extranjeros gozaran en España de los derechos y libertades

³³¹ PLANET CONTRERAS, A. 1998, *Melilla y Ceuta, espacios-frontera hispano-marroquíes*. Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla. Págs. 85-86

³³² PLANET CONTRERAS, Ana I. 1998, *Melilla y Ceuta, espacios-frontera hispano-marroquíes*. Ciudad Autónoma de Melilla, Ciudad Autónoma de Ceuta, UNED Melilla, Melilla. Pág. 85-86.

³³³ Es interesante señalar que casi tres décadas después de esas circunstancias, sean de plena actualidad, véase como ejemplo el reportaje de El País “Melilla. Un laboratorio de convivencia” de 21.11.2010 en http://www.elpais.com/articulo/portada/laboratorio/convivencia/elpepusoceps/20101121elpepspor_10/Tes [Consulta 21.11.2010]

³³⁴ Preámbulo de la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

reconocidos en el Título I de la Constitución, en los términos establecidos en la presente Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos”. No contenía ninguna alusión a los derechos que se consideraban inherentes a la dignidad humana (vida e integridad, libertad ideológica, etc.), y se regulaban solo los derechos que presentaban limitaciones respecto a los españoles (libertad de circulación, derecho de reunión, educación, etc.)

Se consideraba extranjero según el artículo primero de la Ley a “a quienes carezcan de la nacionalidad española”. La Ley era aplicable a todo extranjero en territorio español, sin perjuicio de los que se pudiera establecer en tratados internacionales (artículo 2). Así a partir de 1992 solo los inmigrantes de países no comunitarios se veían regidos por las medidas establecidas en esta Ley; los inmigrantes de la UE iban a disfrutar de libertad de circulación y el derecho de establecimiento en España.

En la Ley prevalecía el control policial y la política sancionadora, que casi siempre terminaba en expulsión, ya que el artículo 26.1 de la LOE configuraba sus causas con gran elasticidad, sin distinguir entre infracciones leves, graves y muy graves. Este artículo en su apartado primero decía: “Los extranjeros podrán ser expulsados de España, por resolución del director de la seguridad del estado, cuando incurran en alguno de los supuestos siguientes:

- a. Encontrase ilegalmente en territorio español, por no haber obtenido la prorroga de estancia o, en su caso, de permiso de residencia, cuando fueren exigibles.
- b. No haber obtenido permiso de trabajo y encontrarse trabajando, aunque cuente con permiso de residencia valido.
- c. Estar implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades contrarias a los intereses españoles o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países.
- d. Haber sido condenados, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que sus antecedentes penales hubieran sido cancelados.
- e. Incurrir en demora u ocultación dolosas o falsedad grave en la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior, las circunstancias relativas a su situación, de acuerdo con el artículo 14.

f. Carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad o desarrollar actividades ilegales.”

El control judicial sobre las expulsiones, pese al reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, inexistente, ya que el recurso debía realizarse desde el país de origen del inmigrante, una vez practicada la expulsión (art. 35 LOE). Entre los preceptos declarados inconstitucionales, la ley llegaba a prohibir que los jueces suspendieran una expulsión decretada por la administración.

El Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Ejecución³³⁵ de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España³³⁶ ha sido en general muy criticado por parte importante de la doctrina. Las críticas venían, entre otras razones, porque el reglamento relegaba los derechos fundamentales a una sección de los últimos capítulos, desarrollando algunos criterios que luego el TC anularía, e introducía el control policial de la documentación personal, que no tenía base legal ninguna más que la conseguida posteriormente por la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992; además, no desarrolló los principios de seguridad jurídica, como de la gradación de las infracciones y las sanciones, ni completó las lagunas que dejó la ley, como la reagrupación familiar, y también exageró las limitaciones profesionales en la concesión de permisos de trabajo a lo que se le sumó la posibilidad de la arbitrariedad administrativa. Esta línea de actuación política y administrativa siguió con otras disposiciones inferiores como la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989 sobre la exigencia de medios económicos en la frontera³³⁷.

2.1.3.1. La STC 115/1987, de 7 de julio

El 3 de octubre de 1985, el Defensor del Pueblo, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7, 8, 26 y 34 de la Ley Orgánica 7/1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, por estimar que en ellos se vulneraban los arts. 14, 16, 17, 21, 22, 24, 25 y 53.2, de la Constitución, los artículos 2, 3, 14, 18 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones

³³⁵ En cumplimiento de la disposición final primera de la Ley 7/1985 que establecía que el Gobierno dictara un Reglamento de Ejecución que rigiera con carácter reglamentario las disposiciones en esa materia.

³³⁶ BOE número 140 de 12/6/1986, págs. 21388-21402, derogado por el Real decreto 155/1996, de 2 de febrero.

³³⁷ AJA, E. (Coord.). 2000, *La nueva regulación de la inmigración en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Pág. 23

Unidas (aprobado por la misma Organización el 15 de diciembre de 1966, y ratificado por España el 27 de abril de 1977), y los artículos. 5, 6, 9, 11, 13 y 14 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (de 4 de noviembre de 1950, ratificada por España el 10 de octubre de 1979).

La STC 115/1987, de 7 de julio³³⁸, anulaba algunas de las limitaciones introducidas por la Ley; en su conjunto, esa Sentencia, que ya se ha tratado en el apartado de la regulación de la extranjería en la Constitución, tuvo un gran valor al anular las limitaciones de la ley a los derechos de los inmigrantes, descartando que los derechos dependieran “de los tratados y la ley”, y exigiendo el respeto a los derechos en los términos que establecía la CE. Esta Sentencia declaró la inconstitucionalidad parcial de algunos de esos artículos, y reinterpreto y limitó otros preceptos.

En primer lugar, declaró que el artículo 26.2 párrafo segundo de la Ley no era inconstitucional, pero sí que lo interpretó en el fundamento jurídico primero, anulando como término último la prohibición de que los jueces suspendieran las resoluciones administrativas sobre extranjeros. Este párrafo segundo, cuya constitucionalidad se cuestionaba el Defensor del Pueblo, planteaba que “La Autoridad Gubernativa que acuerde tal detención se dirigirá al Juez de Instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero, en el plazo de setenta y dos horas, interesando el internamiento a su disposición en centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario. De tal medida se dará cuenta al Consulado o Embajada respectivos y al Ministerio de Asuntos Exteriores. El internamiento no podrá prolongarse más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, sin que pueda exceder de cuarenta días”. Los argumentos utilizados en el fundamento jurídico primero los resumo en los siguientes:

1. En el procedimiento de expulsión, la decisión final sobre la misma corresponde al órgano gubernativo, y es una decisión que por si misma condiciona la propia situación del extranjero detenido, ya que responde a una cuestión de política de extranjería que responde a un interés estatal. Pero esto no significa que la administración decida sobre el mantenimiento o no de la libertad. Más allá de las setenta y dos horas, le corresponde a un órgano judicial la decisión sobre mantenimiento o no de la limitación de la libertad; así, “a la luz de la

³³⁸ BOE de 29 de julio de 1987.

Constitución, el término «interesar», ha de ser entendido como equivalente a demandar o solicitar del juez la autorización para que pueda permanecer detenido el extranjero más allá del plazo de setenta y dos horas”. Lo que este precepto establece es que el órgano administrativo, en el plazo máximo de setenta y dos horas, ha de solicitar del Juez que autorice el internamiento del extranjero pendiente del trámite de expulsión; siendo el órgano judicial libre de adoptar la decisión que estime.

La disponibilidad sobre la pérdida de libertad es judicial, sin perjuicio del carácter administrativo de la decisión de expulsión y de la ejecución de la misma. El internamiento del extranjero «debe regirse por el principio de excepcionalidad, sin menoscabo de su configuración como medida cautelar» (STC 41/1982, de 2 de julio).

La decisión judicial, en relación con la medida de internamiento del extranjero pendiente de expulsión, ha de ser «adoptada mediante resolución judicial motivada» (STC 41/1982, de 2 de julio), que deben respetar los derechos fundamentales recogidos en la CE y en los tratados internacionales ratificados por España.

El impugnado párrafo segundo del artículo 26.2 de la LOE “ha de respetar el bloque de competencia judicial existente en materia de libertad individual, (...) tanto en lo que se refiere a la fase gubernativa previa, dentro de las setenta y dos horas, como también respecto a esa prolongación del internamiento en caso necesario, más allá de las setenta y dos horas, en virtud de una resolución judicial.”

El extranjero a partir de las setenta y dos horas pasa a disposición judicial, que cesará en el momento en que el Juez mismo decida la puesta en libertad o en el momento en que la autoridad administrativa solicite del órgano judicial la entrega del detenido para proceder a su efectiva expulsión. Esta interpretación hace posible que el juez actúe sin restricciones como garante de la libertad de la persona.

2. El internamiento, por otro lado, ha de ser en centros o locales «que no tengan carácter penitenciario», lo que supone una garantía adicional que trata de evitar

que el extranjero sea sometido al tratamiento propio de los centros penitenciarios.

En segundo lugar, declaró inconstitucional el inciso “y solicitar del órgano competente su autorización” del art. 7 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, por vulnerar el artículo 21 de la Constitución, en conexión con el artículo 16 de la misma, así como de los artículos 9, 11 y 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y de los arts. 2, 3, 18 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El art. 7 de la Ley Orgánica 7/1985 dispone que “Los extranjeros podrán ejercitar el derecho de reunión, de conformidad, con lo dispuesto en las normas que lo regulan, siempre que se hallen legalmente en territorio español. Para poder promover la celebración de reuniones públicas en local cerrado o en lugar de tránsito público, así como manifestaciones, los extranjeros deberán tener la condición legal de residentes y solicitar del órgano competente su autorización, el cual podrá prohibirlas si resultaran lesivas para la seguridad nacional o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los españoles”.

El art. 21.1 de la Constitución, por su lado, afirma genéricamente que “se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”, sin ninguna referencia a la nacionalidad del que ejerce este derecho, a diferencia de otros artículos contenidos en el Título I, donde se menciona expresamente a los «españoles», y a diferencia también de otras Constituciones comparadas donde este derecho expresamente se reserva a los ciudadanos.

El precepto impugnado permite el ejercicio del derecho de reunión, pero para el caso de las reuniones públicas exige la necesaria autorización del órgano competente. Vistas ambas redacciones, la cuestión estriba no en si es posible la diferencia de trato en el ejercicio del derecho entre los extranjeros y los nacionales, sino en “si el legislador ha respetado el contenido preceptivo e imperativo que establece el art. 21.1 de la Constitución, también para los extranjeros.” El TC declaró que la Constitución opta por un sistema de reconocimiento pleno del derecho de reunión, sin necesidad de autorización previa (art. 21.1). Esta libertad de reunión sin autorización se constituye así en una facultad necesaria «para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito» (STC 11/1981, de 8 de abril). Al imponer en la LOE la necesidad de

autorización administrativa previa se están “desnaturalizando el derecho de reunión, consagrado en la Constitución «sin supeditarlos a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración» (STC 32/1982, de 16 de junio).” Si esa autorización hubiera sido un requisito para el ejercicio del derecho, se hubieran condicionado hasta tal punto las facultades que lo definen, que el derecho no podría ser reconocido como tal.

En tercer lugar, el TC declaró inconstitucional el art. 8.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, por vulnerar los arts. 22.4 y 14 en relación con el art. 13.1 de la Constitución. El art. 8.2 de la LOE establecía que “El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, previo informe del de Asuntos Exteriores, podrá acordar la suspensión de las actividades de las Asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros, por un plazo no superior a seis meses, cuando atenten gravemente contra la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los españoles”.

El artículo 22 de la Constitución reconoce, en contraste con otras constituciones comparadas, directamente a los extranjeros el derecho de asociación. Este reconocimiento “supone «la superación del recelo» con que el Estado liberal contempló el fenómeno asociativo (STC 67/1985, de 24 de mayo), de ahí que, en su vertiente positiva, garantice la posibilidad de los individuos de unirse para el logro de «todos los fines de la vida humana», y de estructurarse y funcionar el grupo así formado libre de toda indebida interferencia estatal.” Además, el apartado cuarto del mencionado artículo establece que «las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada». El texto constitucional establece una garantía del derecho de asociación no prevista en tales términos en los Tratados Internacionales suscritos por España en la materia que se impone al legislador en el momento de regular su ejercicio.

El TC rechazó así la posibilidad de que el legislador estableciera una excepción para los extranjeros a la regla contenida en el artículo 22.4. La Constitución, en base al 13.1, reconoce al legislador la posibilidad de establecer condicionamientos adicionales al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, pero para ello ha de respetar, en todo caso, las prescripciones constitucionales, que es una cuestión distinta a entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales. El art. 8.2 de la Ley Orgánica 7/1985 fue

declarado inconstitucional y nulo porque establecía una intervención administrativa que resultaba totalmente incompatible con la garantía al derecho de asociación reconocida en el art. 22.4 de la Constitución también para los extranjeros.

En cuarto lugar, esta sentencia también declaró inconstitucional el inciso segundo del art. 34 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, “en ningún caso podrá acordarse la suspensión de las resoluciones administrativas adoptadas de conformidad con lo establecido en la presente Ley”, por vulnerar el artículo 53 de la Constitución.

El art. 34 de la LOE establecía que “Las resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en las Leyes. En ningún caso podrá acordarse la suspensión de las resoluciones administrativas adoptadas de conformidad con lo establecido en la presente Ley.” Las razones por las que se declaró inconstitucional y nulo ese inciso, que impide acordar la suspensión de las resoluciones administrativas relativas a los extranjeros, que dio el TC se pueden resumir en dos argumentos:

1. El Tribunal razone esta inconstitucionalidad ya que, teniendo en cuenta la literalidad del mismo al decir “en ningún caso”, al tratarse de una ley orgánica posterior, este precepto derogaría, parcialmente, tanto el art. 56 de la misma Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto a los posibles recursos de amparo contra las resoluciones administrativas o judiciales dictadas aplicando, y el artículo 7.4 de la Ley 62/1978, de 22 de diciembre, que impone a la Sala que conozca del recurso contencioso-administrativo en ella prevista suspender el cumplimiento del acto impugnado, salvo que se justifique la existencia de perjuicio grave para el interés general.

Este inciso en definitiva impedía tanto en el procedimiento administrativo como en el proceso judicial, y, en el proceso constitucional, la suspensión del acto administrativo impugnado.

2. El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho que la Constitución reconoce directamente para los extranjeros; el TC ha declarado que han de ser ejercidos por igual, sin consideración de nacionalidad, por españoles y extranjeros (STC 93/1985, de 30 de septiembre). La negativa a la suspensión de esos actos administrativos no permite la salvaguarda de los derechos fundamentales, entre los que se incluye la tutela judicial.

En resumen, esta Sentencia arriba analizada suprimió las restricciones al derecho de reunión, para cuyo ejercicio se exigía autorización previa, y al de asociación, que podía ser suspendido por el Gobierno, y anuló la prohibición de que los jueces suspendieran las resoluciones administrativas sobre extranjeros.

El voto particular en la STC 115/1987 emitido por los Magistrados Francisco Rubio Llorente, Francisco Tomás y Valiente y Fernando García Mon manifestó el desacuerdo de los mismos por la declaración de inconstitucionalidad de los incisos de los artículos 7 y 8 de la LOE. Este voto ofrecía una interpretación más amplia de la capacidad del legislador en la regulación del ejercicio de los derechos de reunión y asociación. Planteaba que aún cuando estas libertades públicas no pueden ser suprimidas a los extranjeros por el legislador, ya que actuaría en contra del 13.1 de la CE, el legislador puede “configurarlas del modo que juzgue más adecuado, excluyendo de su disfrute a conjuntos determinados genéricamente (como por ejemplo hace el art. 7 de esta misma Ley, en aquella parte no impugnada ni considerada inconstitucional por nuestros colegas, en la que niega a los extranjeros no residentes la libertad de manifestarse o de celebrar reuniones públicas en lugar cerrado) o reduciendo su contenido a sólo una fracción del que esa misma libertad tiene cuando se predica de los españoles (como hace, por ejemplo, el art. 10 de la Ley al negar a los extranjeros el derecho a fundar sindicatos, que forma parte, sin embargo, del derecho consagrado por el art. 28.1 de la Constitución).”

Esta Ley fue resultado de cierta mentalidad policíaca al fomentar una visión restrictiva de los derechos fundamentales, dificultar la reagrupación familiar, y el establecimiento permanente de los trabajadores afectados por ella, al establecer una exigente política de visados para trabajar (previa oferta laboral), y al dificultar la concesión y renovación de los permisos de trabajo. El único concepto de residentes extranjeros que contemplaba, además del los rentistas, era el de trabajadores temporales que solo podían solicitar residencia si tenían contratos de trabajo. Éstos eran difíciles de obtener sin permisos de trabajo, cuya concesión queda sujeta al indeterminado criterio de la situacional nacional del empleo. Tras cada estancia había que renovar simultáneamente el permiso de residencia y el de trabajo, y éste solo se renovaba si había un contrato en vigor. Los permisos se daban por periodos cortos (había permisos de uno a cinco años, y la mayoría eran concedidos por un año) y la lenta actuación de la Administración nunca facilitó la tramitación de los mismos, al renovarlos (si así lo hacía) los concedía cuando

los anteriores estaban a punto de caducar o ya caducados, de modo que el inmigrante permanecía en una continua situación de precariedad. El resultado de esta regulación es que corta una anterior inmigración temporal, de ida y vuelta, al ser más difícil entrar con los papeles en regla y conseguir la renovación, lo que se resume en una permanente bolsa de irregulares.

2.1.4 Líneas del Gobierno Socialista en materia de inmigración en los años noventa

El mismo PISI, que se trataré en el siguiente apartado, exponía el carácter preventivo y activo de la política gubernamental al plantear que, aunque España vivía una transición de país de emigración a uno receptor de inmigración, “a pesar de que ambos movimientos siguen sentidos contrapuestos, el número de españoles que residen en el exterior por razón de migración más que duplica la cifra de inmigrantes extranjeros que residen en España.”³³⁹

A pesar de que la regulación³⁴⁰ se anticipó a la necesidad interna de una política española en esta materia, su ineficacia hizo emerger la intervención de algunos actores sociales. La agitación social impulsada por sindicatos, Iglesia y ONGs comenzaron ya a finales de los 80 en pro de los derechos de los inmigrantes y de la reforma de la Ley. Como resultado de estas reivindicaciones extra-gubernamentales y de una comunicación sobre la mencionada situación de los extranjeros en España, presentada a instancia de Izquierda Unida por el gobierno al Congreso de los Diputados el 30 de Diciembre de 1990, se obtuvo como resultado una Proposición no de ley de 1991 (de 13 de Marzo) Ésta nació con el fin de canalizar y organizar la inmigración regular en función de las necesidades de la economía española; tres fueron las medidas que se llevaron a cabo: por un lado, se fortalecieron los controles sobre la entrada (exigiendo por primera vez visados de entrada para ciudadanos procedentes de países del Magreb, de Perú y de la República Dominicana, tras haber suscrito España los acuerdos de Schengen); por otro lado, se abrió el primer proceso extraordinario de regularización ese mismo año; y por último, en 1991 se crearon las Oficinas de los Extranjeros, la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y con

³³⁹ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 18

³⁴⁰ Regulación anticipada, como ya se ha comentado, resultado de la dinámica europea; es importante señalar que el Tratado de Adhesión no incluía ningún apartado de política migratoria. Con posterioridad, sí hubo una Decisión de la Comisión (Decisión 88/384) por la que se introduce una política de información y consulta sobre políticas de inmigración.

posterioridad en 1993 la Dirección General de Extranjería y Asilo dependiente del Ministerio del Interior.

En cuestión de control de flujos, la situación de una cuantiosa bolsa de irregulares³⁴¹ llevó al gobierno a utilizar improvisados mecanismos de descongestión; en esta línea deben entenderse tanto los procesos extraordinarios de regularización como los contingentes. Los procesos extraordinarios de regularización comenzaron en 1991, y se sucedieron en 1996, 2000 y 2001³⁴². Éstos otorgan permisos iniciales de un año de vigencia, lo que hace que el inmigrante pueda volver a caer fácilmente en situación de irregularidad. Como se comprobó, tres años después del proceso extraordinario de 1991 más del 50% de los inmigrantes volvía a estar en situación de irregularidad al no lograr la renovación del permiso temporal que habían conseguido. De ahí que se recurriera al proceso extraordinario por reagrupación familiar en 1994³⁴³, que aunque no formalmente acabó funcionando como el primero. Por su parte los contingentes también como mecanismos de descongestión se han alternando con los procesos, sucediéndose en esa etapa en 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 y 1999. De hecho se plantearon para que fuera un sistema de entrada de trabajadores extranjeros paralelo al sistema vigente de permisos de trabajo para cubrir aquellos puestos de trabajo no asumidos por los nacionales. Finalmente han actuado como regularizadores de los residentes de hecho. Si bien como mecanismos de improvisación son aceptables, provocan dos disfunciones importantes: en primer lugar, como ya se ha apuntado, en la mayoría de ocasiones la solicitud es nominal, es decir, se dirige a un extranjero que se encuentra en situación de irregularidad en territorio español (en muchas ocasiones también trabajando para el que le ha proporcionado el precontrato), y cuando el permiso llega el trabajo temporal que realizaba ha terminado. Y en segundo lugar, fomenta los nichos laborales, el

³⁴¹ Hablar de una cuantiosa bolsa de irregulares no debe llevar a confusión, ya que en 1991 la tasa de extranjería aun seguía siendo baja, contábamos con un 0,8%. Cifra posterior al proceso extraordinario de regularización (que al margen de las disfunciones del mismo) consiguió que muchos inmigrantes que se mantenían invisibles ante las estadísticas pudieran ser contabilizados, además de tratar con la coyuntura que supuso la primeriza inmigración de la década de los 80.

³⁴² Este proceso fue post-reforma de la Ley 4/2000 y pre-reglamento de ejecución de la ley reformada; como posteriormente se verá funcionó no solo como mecanismo de descongestión de la bolsa de irregulares, sino también como mecanismo de descongestión social, dado el clima de protestas y huelgas que sucedieron a la Ley 8/2000.

³⁴³ El proceso dado en 1994 no compartía la naturaleza del primero; era un proceso de regularización por motivos de reagrupación familiar, lo que aún hoy conlleva que el que se acoga a esta figura legal no puede desarrollar actividad económica (formalmente, es decir, con permiso de trabajo) y no puede contribuir a los ingresos del grupo familiar.

encadenamiento de algunas nacionalidades a determinados sectores de actividad, dependiendo de la provincia de destino³⁴⁴.

Las acciones integradoras en este marco no estaban plasmadas en la legislación, sino en planes institucionales elaborados por las entidades responsables de los servicios que afectaban a la integración de los inmigrantes³⁴⁵. Las principales medidas se tomaron a nivel estatal ya que las acciones llevadas a cabo desde otros niveles de gobierno no tenían ni cobertura material ni formal; de hecho, durante la década de los 90 la proliferación de organizaciones pro-inmigrantes supuso una forma de intervención indirecta a través de la financiación de las mismas. Como sistema paralelo reglado, el Ministerio de Asuntos Sociales creó una Comisión Interministerial de Extranjería³⁴⁶ encargada de temas de integración, y el 2 de Diciembre de 1994 publicó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI); cuyas medidas principales fueron algunas instituciones materializadas en 1995 que llegan hasta nuestros días, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes³⁴⁷ y Observatorio Permanente de la Inmigración³⁴⁸ (OPI)

Entre tales convulsiones de reformas institucionales-administrativas y competenciales, no se debe olvidar que el 1993 España había ratificado Schengen; y que es también a comienzos de la década de los noventa cuando la UE vuelve su mirada hacia la cooperación económica en el Mediterráneo. Desde una perspectiva externa, los continuos flujos migratorios procedentes del Norte de África hacen aumentar la inseguridad comunitaria, y España empieza a adquirir más que nunca el carácter de “última frontera”. Desde una perspectiva interna, la UE había incluido la inmigración con los asuntos de seguridad en el pilar de la Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (CJAI); y en 1997 incorporaría al Tratado de la Unión Europea el acervo Schengen.

³⁴⁴ Teniendo en cuenta que se pueden establecer vínculos de arrastre entre algunos lugares de origen y otros de destino, y por ende, entre determinadas nacionalidades y los destinos elegidos, se entiende esta vinculación entre la nacionalidad y el sector económico.

³⁴⁵ CASEY, J. 1998, “Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora”, en R. GOMÁ y J. SUBIRATS (Coord.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona

³⁴⁶ Comisión que en Julio de 2000 también pasa a depender del Ministerio del Interior.

³⁴⁷ Reformado en Enero de 2001, desde finales de 2000 pasa a depender del Ministerio del Interior. Este órgano junto con el Consejo Superior de Política de Inmigración constituyen los principales órganos de coordinación en materia migratoria promovidos por la Ley 4/2000.

³⁴⁸ Órgano que desde Abril de 2001 pasa a depender del Ministerio del Interior.

Volviendo a los asuntos internos, todavía bajo gobierno socialista³⁴⁹, precediendo a la primera legislatura popular, entró en vigor el Real Decreto 155/1996, de 2 de Febrero, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. Éste coincidió con el segundo proceso extraordinario de regularización³⁵⁰; y como resultado de la consciente incapacidad de la Ley en vigor para regular un fenómeno tan complejo como la inmigración, nace a partir de las negociaciones del último gobierno socialista con los sectores sociales implicados. El resultado fue tal que se le ha considerado una *reforma encubierta* de la Ley de 1985, supuso un paso importante en el reconocimiento de la inmigración como un fenómeno estructural: reconocía un conjunto de derechos subjetivos al extranjero (derecho a la educación, a la igualdad, a la asistencia letrada y a intérprete); potenciaba la competencia de las CC.AA. en la protección de los derechos del menor inmigrante; daba cobertura legal a los contingentes; establecía la figura de la residencia permanente para inmigrante con seis años de residencia legal, mediante permisos temporales; y daba cobertura al permiso por reagrupación familiar.

Los primeros seis años de residencia de los extracomunitarios seguían siendo de máxima precariedad, y la definición en el Reglamento de su estatuto de derechos puso siempre de manifiesto la gran desigualdad en relación con los comunitarios. Se siguió cayendo en la suposición de que intensificar la precariedad de los extracomunitarios desincentivaba la corriente de flujos; en esta línea se sigue moviendo la actual legislación, haciendo caso omiso de dos décadas de experiencia que muestran la permanente bolsa de irregulares que no tiene cobertura bajo el marco político-normativo existente.

2.1.4.1. Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España de 1991

La Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España (162/000107) fue presentada el 13 de marzo de 1991³⁵¹ conjuntamente ante el Pleno del Congreso por el Grupo Socialista, el Grupo Parlamentario Popular, el Grupo

³⁴⁹ La Ley de Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado (5/1984, de 26 de Marzo) y el Reglamento correspondiente (RD. 511/1985), modificado por la Ley 9/1994 de 19 de Mayo, rigen la condición de refugiado. La modificación del mismo en 1994 intentó evitar el uso fraudulento de esta figura por parte de los inmigrantes económicos.

³⁵⁰ Proceso abierto y dirigido solamente hacia los inmigrantes que anteriormente habían tenido permisos de residencia y de trabajo, pero que habían vuelto a la irregularidad al no poder renovarlos.

³⁵¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-165 de 22 de marzo de 1991. Págs. 1-2

Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), el Grupo Parlamentario de CDS, el Grupo Parlamentario Vasco (PNV), y el Grupo Parlamentario Mixto, y aprobada sin modificaciones el 11 de abril de 1991³⁵². En este esquema de trabajo supone el inicio del marco de la normalización de la política de inmigración en España.

La Proposición parte de la constatación del aumento de la población extranjera debido a las condiciones socioeconómicas tanto de España como de los países de origen. No obstante, señala que la tasa de extranjería –de 1.2%-es inferior a la de otros países europeos. En este contexto, se explicita que, partiendo del marco constitucional y de la legislación en materia de extranjería, “los poderes públicos deben llevar una acción decidida para asegurar la integración social de los extranjeros en la comunidad nacional, así como promover la modernización y adecuación de la infraestructura administrativa encargada de la gestión de la extranjería”. Esta proposición es una de las disposiciones más importantes que definen la política de inmigración en España. Este discurso y los puntos expuestos en esta proposición llevarían en 1994 al desarrollo de la dimensión integrativa de la política de inmigración en España, junto con la estructura político-administrativa de la política, a través del primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI).

La inmigración indocumentada y el control de la llegada de los mismos son las cuestiones más importantes en la introducción de esta Proposición. Los puntos de partida son la capacidad de absorción de la economía española y la cohesión social; se reconoce la situación de vulnerabilidad social y laboral en la que se encuentran estos inmigrantes irregulares, haciendo mención particular al hecho de que el sistema de protección de refugiados se ve desvirtuado por las solicitudes de inmigrantes económicos. Teniendo en cuenta lo expuesto, “los poderes públicos deberán, pues, actuar decididamente contra la inmigración ilegal, reforzando los controles en nuestras fronteras, al tiempo que se flexibilizan los mecanismos de entrada en condiciones de legalidad”.

El contexto que se describe en esta proposición con el tiempo se ha descubierto como bastante acertado. La inmigración que convirtió España en un país receptor era una mayoritariamente económica con altas tasa de irregularidad como característica endémica del mercado de trabajo segmentado que se configuró a principio de los años noventa.

³⁵² *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-172 de 11 de abril de 1991. Pág. 5

En esta proposición el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a desarrollar once puntos relativos a política general de inmigración, desde recomendaciones en cuanto a la gestión de los flujos como a la participación de la sociedad civil, estos son:

1. Desarrollar una política activa de inmigración orientada a la canalización y organización de los flujos migratorios “en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de nuestra sociedad”.
2. Poner en marcha un plan de modernización de las instalaciones fronterizas terrestres, marítimas y aéreas.
3. Fomentar el uso del visado como instrumento de orientación de la política inmigratoria, a través del reforzamientos de la red consular española.
4. Adoptar las medidas necesarias para posibilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados que se encuentren en España. Concretamente, se refiere a “completar el proceso de regularización realizado en 1985 al tiempo que se propicia la afluencia y legalización de los colectivos de extranjeros que trabajan en situación irregular llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo”.
5. Intensificar la lucha contra la explotación de los trabajadores extranjeros, tanto documentados como indocumentados, a través del endurecimiento de las sanciones.
6. Desarrollar un “programa de acciones de promoción e integración social de los inmigrantes”, poniendo especial atención a las cuestiones relativas a empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social.
7. Primar los procesos abiertos de expulsión de los inmigrantes sobre otras causas abiertas de enjuiciamiento por delitos menos graves. Este punto está expresado como “potenciar la utilización por la autoridad judicial de la posibilidad de autorizar la expulsión de España de extranjeros incurso en causa de expulsión, aun cuando éstos estén encartados en procedimientos por delitos menos graves”.
8. En cuanto al desarrollo del componente institucional de la política de inmigración, esta proposición planteaba la necesidad de reformar y modernizar la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería, a

través de la creación de una Comisión Interministerial de Extranjería, de Oficinas Únicas de Extranjeros dependientes de los Delegados y Gobernadores Civiles y de un Servicio de Inmigración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El principio que reía esta propuesta era la necesidad de coordinación de la política de extranjería y la de la eficacia en las actuaciones administrativas relativas a los extranjeros en España.

9. El asilo también ocupó un apartado en este documento. Se instaba a adoptar las medidas necesarias para garantizar la celeridad en el examen de los solicitantes. Para ello se proponía la creación de un Órgano Instructor especializado dotado de los recursos humanos y materiales necesarios que potenciara los medios de acogida en condiciones dignas de los solicitantes de asilo. Se buscaba también impedir que la inmigración económica hiciera uso del sistema de protección a los refugiados.
10. La dimensión de prevención se contempla en este apartado relativo a la potenciación de la ayuda al “desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración ilegal hacia España, en particular los del Magreb, orientando principalmente dicha ayuda hacia la creación de empleo y el desarrollo de recursos humanos”.
11. La integración de España en el futuro espacio europeo sin fronteras también estuvo presente en este undécimo punto, al mencionar los avances necesarios para garantizar esta integración con la adhesión al Acuerdo de Schengen y la participación activa en los trabajos comunitarios en la perspectiva de 1993.

Conviene señalar algunas de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario IU-IC³⁵³, aún cuando éstas fueron rechazadas, muestran algunos de los puntos más importantes debatidos en esta fase de la política, en su mayor parte relativos a la canalización y ordenación de los flujos de trabajadores extranjeros, y que posteriormente formaron parte del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI, en adelante) en 1994. La enmienda de adición al punto uno, por ejemplo, hacía referencia a que las medidas de regulación legal tanto de la inmigración permanente o temporal se adopten mediante acuerdos bilaterales que sirvan como instrumentos de

³⁵³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-172 de 11 de abril de 1991. Págs. 5-8

regulación de los flujos. Medida que se abordaría algunos años después como parte de la política de inmigración.

Otro de los aspectos que se observarían posteriormente en el PISI y que aparecen en muchas de las enmiendas es la articulación de participación de las organizaciones sociales inmigrantes en muchos de los temas planteados. La enmienda al punto dos de modernización de las instalaciones fronterizas pretendía incluir la creación de servicios de acogida, información y asesoramiento en los puestos fronterizos donde colaboren las organizaciones sociales vinculadas a la cuestión migratoria.

De todas las enmiendas, las presentadas al punto cuatro relativo a la apertura de un proceso extraordinario de regularización, y al punto seis referente a la necesidad de redactar un plan para la integración social de los inmigrantes son las de mayor amplitud y calado. Tanto el control de la llegada de los trabajadores extranjeros como la integración de los mismos son los dos grandes temas sobre lo que giró esta proposición no de ley en su presentación y tramitación.

La enmienda de sustitución al punto cuatro buscaba ampliar la aplicación del proceso extraordinario de regularización no solo a los “que trabajan en situación irregular” sino también “que se encuentran en situación irregular”. Por otro lado, también se presentó una enmienda de adición a este mismo punto que fue mucho más extensa; esta pretendía incluir cuestiones procedimentales relativas al tipo de permiso a conceder, las oficinas encargadas de la gestión del proceso de regularización e incluso a la reagrupación familiar. Entre otros temas, se intentó que quedara registrada la intervención de las organizaciones sociales y sindicales vinculadas al fenómeno migratorio al plantear que sirvieran como aval de la inserción y arraigo de los inmigrantes irregulares en el proceso de regularización.

La enmienda presentada al punto seis realmente ampliaba el objetivo de desarrollo de las “líneas directrices de una política de integración de los inmigrados”, prestando especial atención a la integración en el sistema educativo general y al aprendizaje del castellano. No obstante, conviene señalar que no hay un posicionamiento claro en cuanto a los principios que se persiguen, más allá del marco de referencia de la mejora de “la información y conocimiento de la composición y características de la población inmigrante” y de su cultura.

Respecto al punto siete, la enmienda presentada por el GP IU-IC buscaba sustituir el mismo por un nuevo texto que planteaba que “debe evitarse las detenciones y expulsiones administrativas indiscriminadas, teniendo en cuenta que éstas sólo deben producirse en los casos de infracción muy grave”. La expulsión a causa de la irregularidad administrativa se convertirá en la reforma de 2000 en una de las cuestiones más sensibles, llegando a aplicarse solo tras la misma.

El punto ocho que suponía el desarrollo del componente institucional de la política quedaba ampliado con la enmienda de adición presentada al “promover el apoyo al asociacionismo socio-cultural de los inmigrantes y la colaboración con las ONGS”. Esta incluía la creación de un llamado Consejo General de Inmigración, para garantizar la participación y consulta de la administración, sindicatos, empresarios y representantes de los colectivos de inmigrantes y ONGs. Esta propuesta de Consejo equivalía al creado Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994. Los trabajadores extranjeros tenían una mención especial al reconocer su derecho a ejercer cargos sindicales “tanto a nivel de empresas como de gestión de derecho público en los organismos con representación sindical”.

La enmienda al punto diez, que planteaba la potenciación de la ayuda al desarrollo a los países emisores de la inmigración irregular, principalmente al Magreb, hacía expresa la necesidad de negociar acuerdos bilaterales y multilaterales. En esta enmienda el objetivo expreso de los mismos era la “formación o reciclaje profesional de los candidatos al retorno para su reinserción laboral en los países de origen, mediante la creación de Cooperativas o su instalación como artesanos o trabajadores autónomos”. Esta propuesta ya aventuraba la gestión de los flujos a partir de los acuerdos migratorios que desde mitad de los noventa y sobre todo a partir de 2000 se firman.

En este mismo sentido, la enmienda presentada al punto once aventuraba como objetivo genérico que “España debe actuar en favor de un enfoque global de la política migratoria de la Comunidad Europea para potenciar la cooperación al desarrollo de los países de origen, a fin de superar los graves desequilibrios Norte-Sur”.

Como conclusión, tengo que señalar que la Proposición, aun cuando en el desarrollo de la política de inmigración es una iniciativa en el Congreso muy importante, fue relativamente imprecisa en el compromiso del marco regulador que inició. Las enmiendas rechazadas abordaron con más profundidad los puntos que suponen el

soporte del proceso de normalización de esta política sectorial y que fueron definidas en el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes del entonces Ministerio de Asuntos Sociales en 1994.

Sin embargo, esta Proposición se tradujo en una política a largo plazo de regularizaciones periódicas alternando con contingentes anuales desde 1993, mantenida tanto por los gobiernos Socialistas como por los Populares, y el desarrollo del componente institucional de la política.

2.1.4.2. El control de los flujos migratorios como objetivo prioritario de la política gubernamental

Las líneas del Gobierno Socialista en materia de política de inmigración en los noventa vinieron articuladas a partir de la proposición no de ley de 1991 y entorno a tres ejes: control de los flujos, integración de los inmigrantes y “ayuda al desarrollo de los países de los que los inmigrantes provienen”³⁵⁴. Estos encajan con el rápido crecimiento de las llegadas de trabajadores extranjeros, y la especial atención que hasta ese momento se había prestado por parte del Gobierno a las situaciones de irregularidad y al control de flujos, como demuestran la Ley 7/1985 y los procesos extraordinarios de regularización de 1985 y de 1991. La primera mitad de los años noventa fueron años de mucha actividad en el proceso de normalización de la política de inmigración. La proposición no de Ley de 1991, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994, la puesta en funcionamiento del contingente en 1993 y posteriormente el desarrollo del Reglamento de 1996 de la Ley 7/1985 sentaron en esos años las bases de la política gubernamental basadas principalmente en la gestión de los flujos migratorios y la adaptación a la nueva realidad de la inmigración en España.

El proceso de regularización de 1991 supuso la visibilización de casi 130.000 inmigrantes irregulares y la regularización de 109.135 expedientes resueltos favorablemente según la Dirección General de Migraciones, con lo que la cambió de forma decisiva la configuración de la población extranjera en España. El grupo que se acogió al proceso ofrece una visión de una inmigración mayoritariamente masculina (71.3% son hombres), solteros en un 64.5%, y que trabaja por cuenta ajena en un 85.3% de los casos. Casi dos de cada tres eran africanos, siendo la marroquí la nacionalidad más numerosa, más del 25 % eran latinoamericanos y apenas el 8 % europeo.

³⁵⁴ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 5

El control y la canalización de los flujos migratorios fue el objetivo fundamental de la política desarrollada por el Gobierno, siguiendo los puntos desarrollados en la proposición no de ley de 1991.

La implantación de visados se convirtió en un instrumento de orientación de la política inmigratoria. Por un lado, se exigió visado en un principio a los extranjeros procedentes del Magreb, de Perú y de la República Dominicana. Por otro lado, se buscó la armonización de los procedimientos y de un sistema común de visado para los miembros del espacio Schengen. Finalmente, se acordó por el Consejo de Ministros el doce de noviembre de 1993 la regulación de los visados para la reagrupación de familiares de extranjeros no comunitarios.

La irregularidad, y su control, pasaron a ser el elemento definidor de algunos de las medidas más importantes de la política de inmigración en la primera mitad de los años noventa. La mayoría de los puntos de la proposición no de ley de 1991 promovían la toma de medidas relativas a esa cuestión.

Entre ellas se encontraba la lucha contra el empleo irregular de trabajadores extranjeros en el punto cinco, para lo que en general se buscó reforzar las actuaciones inspectora y sancionadora. Junto con las sanciones impuestas por la Ley sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social por el empleo promoción, mediación o amparo de trabajadores extranjeros sin permiso, el Gobierno promovió la colaboración interministerial entre los Ministerios de Interior, Trabajo y Seguridad Social y Asuntos Sociales con objeto de conseguir una mayor eficacia en la labor inspectora.

En cuanto al control y gestión de la llegada de trabajadores extranjeros, se estableció el contingente o cuota de mano de obra, como medida activa con carácter anticipativo que pudiera canalizar la cobertura de determinados puestos de trabajo en algunas y garantizar una vía reglada por los inmigrantes de acceso al mercado laboral. Al mismo tiempo esta figura pretendía de modo indirecto luchar contra las redes de tráfico humano. Volveré en un apartado específico a trabajar sobre esta figura.

2.1.4.3. La redefinición del discurso: la inclusión de la “integración” en el discurso de la política de inmigración

La integración de los inmigrantes se incorpora al discurso de la política de inmigración del Gobierno con el PISI en 1994, siendo este el actor principal tanto en la presentación del Plan en el Congreso de los Diputados como del acuerdo que lo fundamenta. Entre

las causas de este giro, conviene señalar, primero, el discurso que la UE empieza a promover, y segundo que intenta acomodarse al cambio en la inmigración que recibe España.

El mismo PISI apuesta por una evolución desde la “política de extranjería” a la “política de inmigración”. El documento ofrece una definición de lo que considera “política de extranjería”, señalando que esta ha ido la desarrollada hasta ese momento: evitar nuevos flujos, eliminar la utilización masiva de la vía de asilo, y reforzar las fronteras exteriores. En contraposición apuesta por articular una “política de inmigración” que conjugue “la limitación y el control de los flujos, enfatice la necesidad de subrayar los aspectos referidos a la integración de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo”³⁵⁵.

Aún cuando el discurso socialista de mediados de los noventa promueve una política activa e integral, al incluir la dimensión integrativa de la política, se puede afirmar que no se definió y elaboró una política que correspondiera con el mismo ni se articularon mecanismos realmente efectivos, cuestión que trataremos en el análisis del PISI que en teoría desarrollaba el nuevo enfoque integral de la política. No fue hasta la regulación de 2000 que operó ese cambio y articuló una política de inmigración integral. Como se verá, esto no se debió tanto al Plan GRECO como al desarrollo de la integración por los gobiernos autonómicos. Es con el marco político-administrativo que se desarrolla en esta última década cuando el discurso coincide con la política definida, y encaja con el concepto definido por la teoría migratoria como una política de inmigración integral y completa³⁵⁶. En suma, la integración aparece en el discurso gubernamental de la política a mediados de los noventa, pero no se desarrolla mecanismo de modo efecto dentro de la política de inmigración hasta la década de dos mil.

Por un lado, el origen de este cambio de enfoque en 1994 se debe a la aprobación de documentos y resoluciones por parte de la UE en este sentido. Entre ellos la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo” citada en el PISI, planteaba como objetivo dar “una respuesta integrada y coherente (...) a los desafíos que plantean a la Unión en su conjunto las presiones migratorias y la integración de los inmigrantes legales”.

³⁵⁵ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 6

³⁵⁶ MONAR, J. (1997), “Comprehensive migration policy: the main elements and options”, en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.

La traducción de esta comunicación fue la definición de los componentes de una política de inmigración integral y coherente, por seguir con los términos utilizados en el documento, que “hace posible coordinar las medidas de control y admisión con la cooperación a largo plazo con los países y regiones de origen, así como una activa política para mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países que ya residen legalmente en la Unión”. La política de inmigración eficaz quedaba conformada por medidas de control de los flujos, de promoción de la llamada inmigración legal y medidas de cooperación con los países emisores. A partir de ese momento, este enfoque de política activa, junto con el impulso de una política de inmigración común, fueron adoptados por muchos programas electorales europeos. El marco comunitario en este caso sí ejerció de modo genérico un efecto reorientador de las medidas a desarrollar en materia de inmigración.

Por otro lado, el enfoque global intentaba responder al nuevo panorama migratorio. El crecimiento de la inmigración en España había sido constante, y la tasa de extranjería era aún muy inferior a la registrada en otros países de la UE. En 1992 frente al 9% de extranjeros residentes en relación con la población total en Bélgica, al 8% en Alemania, al 3,5% en el Reino Unido, España registraba un 1% de tasa de extranjería³⁵⁷. No obstante, la distribución de los inmigrantes era muy irregular, concentrándose en Andalucía, las CC.AA. del levante, Cataluña y Madrid, y haciendo que la demanda de servicios sociales y sus políticas por parte de los inmigrantes en plena fase de asentamiento fueran desiguales.

En ese sentido, se configuraba también una inmigración que dejaba de ser coyuntural para afirmarse como un hecho estructural con voluntad de permanencia y estabilidad. Como se ha tratado en apartados anteriores de esta tesis, el proceso extraordinario de 1991 confirma la transición migratoria que había sufrido España para transformarse de país de tránsito a país de destino, como confirmaron el 91% de los regularizados y el 61% total manifestó su intención de no retornar³⁵⁸.

El crecimiento exponencial en apenas dos décadas del número de extranjeros residentes, principalmente trabajadores extranjeros en un primer momento, en los países de la Europa mediterránea se explica a partir de algunos factores comunes que han desembocado en la existencia de un modelo específico desarrollado por los trabajos de

³⁵⁷ OWE, SOPEMI, 1993

³⁵⁸ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 18

Russell King. Las características de su desarrollo económico ha fomentado el empleo en el sector terciario relacionado con el turismo y con varios servicios personales. La fuerte índole estacional de algunos sectores económicos, como la agricultura intensiva o el turismo ha llevado a flexibilizar la demanda de mano de obra que viene a ser cubierta por trabajadores extranjeros que operan en un mercado laboral informal, abocados al mismo por su estatus de “ilegalidad”. Por otro lado, las redes migratorias observables tanto en los inmigrantes procedentes de África como de Latinoamérica y los lazos históricos entre las zonas emisoras y las receptoras juegan un papel fundamental³⁵⁹.

El mismo PISI, al caracterizar los flujos migratorios, hace referencia expresa a que “(...) a pesar de la existencia de altas tasas de desempleo, la configuración y fragmentación del mercado de trabajo provocará que existan «nichos laborales», que, por su precariedad, informalidad o naturaleza de la prestación, serán rechazados por los trabajadores nacionales y, en cambio, resultarán atractivos para nuevos inmigrantes. Su presencia, en un mercado caracterizado por rigideces estructurales, introduce un factor de flexibilidad y representa una aportación, desde el punto de vista productivo, nada despreciable”³⁶⁰.

El concepto de “nicho laboral” aparece en los estudios sobre migraciones hechos en la década de los noventa en España, tal y como se ha expuesto en un capítulo anterior, y responden al interés que la llegada de trabajadores extranjeros suscitó y los efectos producidos por su inserción en el mercado de trabajo. Algunos trabajos³⁶¹ definieron la estructura de mercado laboral español para explicar la coexistencia de altas tasas de desempleo con el aumento e inserción de trabajadores extranjeros: 1) el paro estructural, la tasa de desocupación rondaba el 22% a mitad de los noventa era muy similar a la de 1985, al combinar la creación de empleo y el aumento de la población activa; 2) los cambios en la estructura ocupacional: se había incrementado el empleo en los servicios, aumentando en 11,1 puntos porcentuales, y la construcción en 2,1 puntos, mientras que la agricultura había retrocedido 9 puntos y la industria 4,4 puntos, con la consabida pérdida del peso de los trabajadores de ambos sectores; 3) la polarización salarial y ocupacional; 4) la precarización laboral provocada por las nuevas formas de

³⁵⁹ En este caso me refiero a KING, R. 2000, “Southern Europe in the changing global map of migration”, en R. KING, G. LAZARIDIS y C. TSARDANIDIS (eds.). *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Macmillan Press, Londres. Págs. 8-11

³⁶⁰ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 17

³⁶¹ CACHÓN, L. 1999, *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, y CARRASCO, C. 1999, *Mercados de Trabajo: Los inmigrantes económicos*. IMSERSO, Madrid.

contratación, y que afectan principalmente al sector de la construcción, a los servicios de saneamiento y limpiezas, los de personal y domésticos, y los de restauración y hostelería; 5) la economía sumergida, siendo las ramas más afectadas la agricultura, la hostelería y la restauración, y los servicios de menor cualificación (limpieza, servicio doméstico,...); y 6) la distribución regresiva de la renta.

El resultado, en términos generales, era lo que se calificó como un mercado de trabajo segmentado, superadas las teorías de Piore³⁶² del mercado dual, primario y secundario, por los cambios operados en la estructura ocupacional. Los nichos laborales se refieren a las ocupaciones a las que quedaban sujetas algunas nacionalidades. De hecho, la política de contingentes, al unir la oferta de puestos de trabajo por sector económico y provincia fomentó la existencia de los mismos. Las nacionalidades más numerosas en algunas provincias quedaban sujetas a la oferta laboral hecha en ese territorio.

En el discurso, el llamado enfoque global de la política de inmigración queda definido como el tratamiento equilibrado de los aspectos de dirección y control de flujos y los relacionados con la integración social de los inmigrantes. La integración es definida como un “proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida (...).

- La integración exige la consideración del inmigrante en su globalidad, no sólo como trabajador, sino como ciudadano, con necesidades y requerimientos en los ámbitos educativo, cultural, sanitario, convivencia territorial y de participación social.

- El proceso de integración requiere un diálogo constante entre las diferentes Administraciones Públicas y con los interlocutores sociales³⁶³.

Como ya he comentado en este apartado, el valor del plan es que incorpora la “integración” en el discurso de la política de inmigración, y esto conlleva un mayor desarrollo de los componentes político-administrativos e institucionales de la misma. No obstante, en el análisis del Plan se observará que no hay un modelo de integración definido. En perspectiva, ni los planes de integración nacionales ni los autonómicos han optado mínimamente por un modelo de integración desde un punto de vista de la teoría migratoria³⁶⁴, valoración que se retomará en próximos capítulos.

³⁶² PIORE, M.J. 1983, *Paro e Inflación*. Compilación. Alianza, Madrid.

³⁶³ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 15

³⁶⁴ Véase FAVELL, A. 1998, *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Macmillan, Basingstoke.

Esta perspectiva que inspira el PISI y la apuesta del discurso por la “incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida”, encajan con el concepto de incorporación que se ha adoptado en esta tesis y he tomado prestado de Soysal³⁶⁵. En este sentido, entiendo este plan como el diseño de una política de incorporación más que de integración.

Este autor representa una línea más institucionalista e interpreta la inmigración como un elemento más transformador que reafirmante del modelo de estado-nación. Desde la perspectiva normativa que parte de la pertenencia total del ciudadano/nacional, la pertenencia parcial al estado es una desviación a corregir del modelo, mientras que para la línea defendida por Soysal ésta es una nueva forma de pertenencia y de inclusión en si misma.

El concepto de incorporación de los inmigrantes se enmarca en un proceso macro-nivel, cómo la población inmigrante llega a ser parte de la política del país de acogida, cómo ganan acceso a muchos derechos y privilegios inicialmente reservados solo a los ciudadanos/nacionales. Desde esta perspectiva, este análisis se centra en las instituciones de la sociedad de acogida más que en el bagaje cultural o individual de la población inmigrante; en definitiva, en los modos en los que los migrantes interactúan con sus sociedades de acogida, que dependerán de las formas institucionalizadas que habilitan la pertenencia y la inclusión de los mismos en ese estado receptor. En suma, “la incorporación es un proceso más amplio que tienen lugar independientemente de la integración de los individuos o de la percepción de esa integración”³⁶⁶.

Esta noción no se ocupa de los indicadores de la integración tradicionalmente medidos, sino que se centra en los factores institucionales de la política de inmigración que posibilitan la inclusión del colectivo inmigrante en el estado de acogida. De ahí que sea fundamental el análisis del papel preponderante de las administraciones como articuladoras de ese proceso de incorporación.

Desde mi punto de vista, esta apuesta teórica en la definición de la integración era avalada, como efecto inesperado, no solo por el discurso político expuesto en el PISI sino también en la presentación del mismo el catorce de diciembre de 1994 por la Ministra de Asuntos Sociales Cristina Alberdi a petición de la misma ante la Comisión

³⁶⁵ SOYSAL, Y. 1994, *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. The Chicago University Press, Chicago.

³⁶⁶ SOYSAL, Y. 1994 *op. cit.*, Pág. 31.

de Política Social y Empleo para informar sobre las Plan para la Integración Social de los Inmigrantes³⁶⁷. Con relación al área de actuación de participación ciudadana, en la mencionada presentación se planteaba que “el proceso de integración se consolida en la medida en que se desarrolla el sentimiento de pertenencia a una misma sociedad. En el ámbito político, la equiparación también está condicionada a veces a la adquisición de la nacionalidad cuando esta opción es posible debido a la reciprocidad o a los supuestos de doble nacionalidad”³⁶⁸. Se hacía expresa referencia, por un lado, al proceso de incorporación política de los inmigrantes en la sociedad de acogida a través de las medidas desarrolladas de participación ciudadana que habilitaran la pertenencia/inclusión de los recién llegados; y por otro lado, también se refería desde una perspectiva más normativista a la adquisición de algunos derechos políticos solo a través de la nacionalidad.

En esa misma presentación, como reflejo del diseño del PISI, se hacía referencia al papel de las administraciones dentro de su ámbito de actuación como actores principales del plan. “Están implicados los departamentos de la Administración General del Estado pero también, y en este tema es muy importante, las corporaciones locales y las comunidades autónomas (...). Singularmente, los ayuntamientos tienen mucho que trabajar en el área de la integración de los inmigrantes”³⁶⁹. El componente institucional de la política forma parte fundamental del entramado de actores que se diseña en la política y que van a institucionalizar los canales de incorporación de los inmigrantes.

Considero así que en el discurso de la integración definido entorno al PISI se ofrecía una definición del problema, no pretendida, y un desarrollo de los instrumentos que encaja más con políticas de incorporación que con modelos de integración, que expresamente niega el Plan al escribir que el modelo desarrollado dependerá de las características de los flujos migratorios y del país de acogida³⁷⁰.

2.1.5. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) 1994

2.1.5.1. Proceso de elaboración: fase de formulación del PISI

³⁶⁷ “Solicitud de comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Asuntos Sociales ante la Comisión de Política Social y Empleo, para informar sobre las líneas generales del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes” (214/000087) *Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 399 de 21/12/1994 Pág.: 12320-123626

³⁶⁸ *Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 399 de 21/12/1994 Pág.: 12323.

³⁶⁹ *Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 399 de 21/12/1994 Pág.: 12323

³⁷⁰ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 27

La ya comentada Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España (162/000107) presentada el 13 de marzo de 1991³⁷¹ conjuntamente ante el Pleno del Congreso por el Grupo Socialista, el Grupo Parlamentario Popular, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), el Grupo Parlamentario de CDS, el Grupo Parlamentario Vasco (PNV), y el Grupo Parlamentario Mixto, y aprobada sin modificaciones el 11 de abril de 1991³⁷² fue también el origen del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994 del Ministerio de Asuntos Sociales.

Esta proposición giró tanto en su tramitación y en las enmiendas presentadas (y rechazadas finalmente) como en su aprobación sobre la necesidad de canalizar y ordenar la inmigración económica que en ese momento recibía España. El control de la inmigración irregular y el reforzamiento de las fronteras fueron puntos importantes en la misma. No obstante, y partiendo de la constatación del aumento de la población extranjera, en el marco de la legislación sobre extranjería “los poderes públicos deben llevar una acción decidida para asegurar la integración social de los extranjeros en la comunidad nacional, así como promover la modernización y adecuación de la infraestructura administrativa encargada de la gestión de la extranjería”.

Este documento supone uno de las disposiciones más importantes del proceso de normalización de la política de inmigración. Entre los once puntos de la proposición, el sexto hacía referencia al desarrollo de un “programa de acciones de promoción e integración social de los inmigrantes en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social”.

Este era un punto muy genérico sin desarrollo en cuanto a los objetivos o actuaciones que recibió más atención en las enmiendas presentadas por el GP IU-IC³⁷³, aún cuando éstas fueron finalmente rechazadas. La enmienda presentada al punto seis ampliaba el objetivo de desarrollo de “los principios fundamentales y líneas directrices de una política de integración de los inmigrados”, prestando especial atención a la integración en el sistema educativo general y al aprendizaje del castellano. No obstante, conviene señalar que no hay un posicionamiento claro en cuanto al modelo a seguir, tan solo una referencia a la necesidad de mejorar “la información y conocimiento de la composición y características de la población inmigrante” y de su cultura.

³⁷¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-165 de 22 de marzo de 1991. Págs. 1-2

³⁷² *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-172 de 11 de abril de 1991. Pág. 5

³⁷³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-172 de 11 de abril de 1991. Págs. 5-8

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) fue acordado por el Consejo de Ministros el dos de diciembre de 1994, en el marco de las Administración General del Estado y como propuesta de acción para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

2.1.5.2. Elementos básicos del PISI

Diagnóstico de la situación

El Plan es un documento breve y muy genérico, que aparece como anexo al acuerdo del dos de diciembre. Este tiene una estructura un tanto desordenada con carencias importantes, y supone un texto aproximativo a la inmigración de mediados de los noventa. Además de incluir el acuerdo del Consejo de Ministros, dedica una primera parte a hacer un balance de las actuaciones del Gobierno Socialista hasta 1994. El plan propiamente dicho son apenas veintiuna páginas, estructurado en tres partes diferenciadas. Por un lado, en el apartado llamado “La integración social de los inmigrantes” se plantea una aproximación a la integración de los inmigrantes y su enfoque en función de la naturaleza de los flujos que se reciben. Por otro, el “Programa de actuación” desarrolla los objetivos, instrumentos y ámbitos para la integración. Finalmente, la “Propuesta de actuación” describe las medidas a desarrollar de carácter normativo, socio-laboral, educativo y cultural y de participación social.

Objetivos

En el Plan no hay ninguna definición del concepto de integración o del modelo a seguir. En su presentación el Gobierno fundamenta con un discurso muy genérico la política de integración como “un compromiso asumido por cada una de las partes implicadas, de tal manera que la sociedad española adopte una actitud abierta y tolerante con las diferencias y peculiaridades que caracterizan a los distintos grupos de inmigrantes y que éstos, a su vez, asuman las normas y valores que sostienen la convivencia democrática en nuestra sociedad”³⁷⁴.

El plan define la política de inmigración del gobierno como una política activa que conjuga las siguientes tres líneas de actuación: cooperación para el desarrollo con los países emisores de inmigrantes para frenar la llegada de los mismos; generar un mayor conocimiento de los flujos migratorios y del “establecimiento de contingentes que

³⁷⁴ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 1

España pueda asumir”; y profundizar en la integración social de los inmigrantes que se encuentra en el territorio nacional.

Con anterioridad he expuesto que uno de los valores del Plan es incluir la integración en el discurso de la política de inmigración del Gobierno, y que el mismo no hace ninguna apuesta por un modelo de integración. De hecho, cuando plantea los ámbitos de actuación, el plan expone que “no existe un modelo único para la integración. Las circunstancias de cada país y las características de los flujos influirán tanto en su contenido como en la forma de llevarla a cabo”³⁷⁵. La inexistencia de un modelo de integración en el diseño conlleva que no haya tampoco un conjunto de medidas concretas y específicas que desarrollen el mismo.

Los objetivos perseguidos fueron seis:

1. Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos como en el acceso a los servicios existentes. Se consideran factores de discriminación se entiende tanto actitudes subjetivas de discriminación por razones étnicas, culturales o religiosas como también aquellos que barreras que siendo más difíciles de localizar pero que son obstáculos para la integración.

Para ello se plantea la adopción de medidas positivas para la integración. No obstante, se apuesta por el uso de los servicios sociales generales, adaptándolos cuando fuera preciso en aquellas zonas geográficas con mayor tasa de extranjería.

2. Promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes compartidos por todas las personas que integran la sociedad. La tolerancia se entiende como el aprecio de una convivencia plural a las reglas esenciales de la convivencia democrática.
3. Garantizar al inmigrante una situación jurídica, administrativa y social estable. La irregularidad supone un grave obstáculo a la integración de los extranjeros. De ahí que la adopción de medidas que favorezcan la regularidad represente un elemento esencial para la integración.
4. Combatir las barreras que dificultan la integración, haciendo especial referencia a la dificultad del idioma, que permitan a los inmigrantes disfrutar de igualdad

³⁷⁵ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 27

de oportunidades, y a la precariedad laboral en la que se encuentran en ocasiones. El acceso al mercado de trabajo, las cuestiones relativas a las condiciones de precariedad e informalidad, y los bajos niveles de formación son dificultades a las que se enfrentan los inmigrantes y que están específicamente reconocidas en el Plan como factores de marginalización. Las medidas que se proponen abordan el fomento de la estabilidad y seguridad jurídica a través de la formación.

5. Erradicar cualquier signo de explotación que puedan sufrir los inmigrantes, combatir las conductas de quienes imponen a los inmigrantes condiciones laborales abusivas o niegan derechos reconocidos por la legislación social. Las medidas que se proponen son incrementar las sanciones contra los que comentan esas acciones.
6. Movilizar e implicar a toda la sociedad en la lucha contra el racismo y la xenofobia. Se refiere particularmente a la labor de los medios de comunicación respecto a la imagen que transmiten de la inmigración, y a la necesidad de desarrollar una legislación específica para luchar contra las actitudes xenófobas y racistas.

Elementos sustantivos de intervención

Estos objetivos vienen a verse desarrollados a través de veintiséis medidas de carácter normativo, socio-laboral, educativo y cultural, de “convivencia territorial” y de participación social, a desarrollar por los poderes públicos, como principales actores en el proceso de implementación del mismo. Estos ámbitos buscaban determinar las dimensiones estratégicas de la integración y, según el Plan, diseñar una actuación coordinada que evite solapamientos entre los responsables y procedimientos.

Las actuaciones de carácter normativo estaban destinadas a regular las condiciones legales de permanencia y estancia en territorio español, la persecución de conductas y actitudes xenófobas o racistas. Se planteaba la necesidad de que algunas disposiciones normativas y su interpretación se adaptaran progresivamente a los requerimientos de una “sociedad pluriétnica y multicultural”³⁷⁶. La estabilidad jurídica del inmigrante, y su inserción en el marco legal vigente, eran expuestas como los elementos básicos para la integración.

³⁷⁶ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 27

Las de carácter socio-laboral estaban orientadas, por un lado, a favorecer el acceso y el uso de los servicios sociales existentes y establecer otros específicos si fueran necesarios, y por otro lado, promover la integración laboral a través de la orientación y la formación profesional. Este era uno de los ámbitos más importantes dada la alta tasa de actividad económica que presentaban los inmigrantes por encima de la de los nacionales. Las líneas de actuación estratégica era tres: el fomento de acciones de información y formación profesional, la eliminación de las barreras estructurales que impiden acceder en condiciones de igualdad al mercado de trabajo, y la promoción de los mecanismos administrativos y sindicales para la defensa de sus derechos como trabajadores.

Las actuaciones educativas y culturales, desarrolladas conjuntamente, se referían a aquellas que favorecieran el intercambio y el conocimiento mutuo de las culturas y la incorporación al sistema educativo de los inmigrantes en edad escolar. El fin de las mismas era la prevención de actitudes xenófobas y la estimulación de la tolerancia y el multiculturalismo. Conceptos ambos muy comunes en el discurso de estos años que se vieron desechados en los años dos mil por el concepto de interculturalidad, sin haber en ninguno de los casos una definición o apuesta clara por alguno de los modelos. El ámbito educativo y cultural quedaba definido de un modo muy genérico, estableciendo como dificultades en la integración el idioma y la inserción de los menores en los programas escolares. Las ideas que se pueden extraer del análisis de este tercer ámbito son dos, primero, la identificación de la mujer y de los menores como colectivos con mayor riesgo de exclusión; y segundo, el valor estratégico de las manifestaciones culturales como espacios de relación entre las sociedades y de manifestación de valores.

Se incluía también como ámbito de intervención la llamada “convivencia territorial”, en el que se abordaban los factores relativos a la convivencia de los inmigrantes y al alojamiento, particularmente para los trabajadores temporales. Pretendía facilitar la vida en familia como un factor de equilibrio emocional y normalización social que ayudara a aceptar paulatinamente los comportamientos normalizados de la sociedad de acogida, “en materia de alojamiento, higiene o salud de forma que se desarrolle paulatinamente el sentimiento de pertenencia a la sociedad”³⁷⁷.

Por otro lado, la búsqueda de alojamiento formaba parte importante de este ámbito de actuación, así como evitar la formación de “ghettos” de inmigrantes que agraven los

³⁷⁷ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 29

riesgos de exclusión social, prestando especial atención al alojamiento de los trabajadores extranjeros temporales en zonas rurales donde se ha detectado que estos sufren mayores problemas³⁷⁸. Una de las líneas estratégicas de actuación pretendía vincular el permiso de trabajo a disponer de alojamiento para estancias temporales.

Es interesante señalar que en este apartado de convivencia se reiteraba, desde el ámbito social del plan, que para garantizar la convivencia ciudadana armoniosa y evitar el conflicto social y situaciones de enfrentamientos, como parte de la política de integración, se debía facilitar el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales existentes y concienciar a los funcionarios públicos, especialmente aquellos que se dedican a la atención del inmigrante (funcionarios municipales, policía, etc.). De este modo, se hace partícipe directo de la integración a la administración pública.

Las actuaciones en materia de participación ciudadana buscaban fomentar el movimiento asociativo inmigrante, entendiendo este como una vía de canalización de la integración en la sociedad de acogida. Junto a este objetivo, se hace referencia a la necesidad de desarrollar un código ético y actividades de sensibilización de los medios de comunicación en esta cuestión. En el ámbito político, se reconocía el derecho al sufragio en caso de doble nacionalidad y de convenio bilateral que posibilitara la participación electoral.

Estas actuaciones estaban desarrolladas en veintiséis medidas, las de carácter normativo, socio-laboral y educativas y culturales aglutinan seis medidas cada una de estas categorías, y ocho medidas para las actuaciones de participación social. El ámbito de intervención de “convivencia territorial” no tenía asignada ninguna medida de desarrollo. La llamada “Propuesta de actuación” ocupaba apenas dos páginas y tan solo enumeraba las medidas divididas por apartados.

Las seis medidas de carácter normativo se centran en cuatro temas centrados en intensificar la estabilidad de las situaciones jurídicamente legales. El más importante es el relativo a la revisión del sistema de permisos de trabajo y residencia y a sus condiciones de concesión y mantenimiento, para que estas se adecuen a las características de movilidad de los trabajadores extranjeros. Otras medidas son la nacionalidad y la facilitación de su concesión a los extranjeros nacidos en España, la

³⁷⁸ De esta cuestión, se hizo eco un informe del Defensor del Pueblo Andaluz en el que se retrataba las precarias circunstancias en las que vivían los trabajadores extranjeros temporales en algunas zonas del territorio.

participación de los extranjeros en las elecciones municipales sobre la base de la reciprocidad, la dotación a la mujer de un estatus jurídico independiente que facilite su integración, y relativas al componente institucional de la política de inmigración tras su transferencias al Ministerio de Asuntos Sociales.

Las medidas de naturaleza socio-laboral giran en torno al tema del acceso de los inmigrantes a los servicios sociales, así como a los programas de empleo promovidos por los poderes públicos y a otras acciones de orientación y perfeccionamiento profesional promovidas. También se hace referencia al apoyo a los empresarios agrícolas y corporaciones locales con vistas a facilitar un alojamiento adecuado a los trabajadores extranjeros temporales.

Las seis medidas educativas y culturales se centraban en dos temas, por un lado, el ingreso de los menores en los programas educativos y el acceso a becas y ayudas de estudios, y la enseñanza del idioma; por otro, acciones de sensibilización de la cultura e historia propias de los países de origen.

Finalmente, las ocho medidas para la participación social o ciudadana eran información y apoyo a las asociaciones de inmigrantes y a su participación en plataformas de naturaleza consultiva.; también, campañas de sensibilización e información sobre las prácticas sociales del colectivo inmigrante, en particular para los funcionarios en le mejora de sus procedimientos y para los medios de comunicación, y sobre la sociedad de acogida.

Desde una perspectiva genérica, el principal grupo-objetivo seguían siendo los trabajadores extranjeros, y el actor principal los poderes públicos. No obstante, las medidas eran más bien un conjunto directrices sin desarrollo alguno en cuanto a cómo llevarlas a cabo, por quién o con qué recursos.

Elementos operativos de intervención

Como complemento a estas medidas se crearon dos instrumentos específicos, que aun reformados posteriormente se han mantenido en el tiempo: el Observatorio Permanente de la Inmigración, encargado de elaborar diagnósticos que permitan conocer en cada momento la situación de la inmigración de modo que se puedan hacer prospectiva sobre su acogida; y el Foro para la Integración de los Inmigrantes, como plataforma de participación y el diálogo. No obstante se analizan en mayor profundidad al exponer la gestión administrativa de la inmigración en esta fase.

Elementos evaluativos

El Acuerdo de cinco puntos del Consejo de Ministros de dos de diciembre de 1994 que decidió sobre el PISI incluía también de modo poco ortodoxo los instrumentos de seguimiento y evaluación del mismo por la Comisión Interministerial de Extranjería, que finales del siguiente año debía remitir un informe de evaluación “exponiendo el grado de cumplimiento alcanzado, las actuaciones puestas en práctica y las causas que hubieran motivado la no realización de alguna de las actuaciones propuestas”.

Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

El mismo acuerdo insta a las administraciones públicas implicadas a poner en marcha, en el ámbito de sus competencias, “las medidas necesarias para el desarrollo del Plan y su ejecución”.

De hecho, el mismo PISI se definía como un plan de carácter general al considerar la participación de varias administraciones públicas, la única referencia al reparto competencial de la implementación de las medidas, se daba antes de enumerar las veintiséis medidas que expone “el Plan respeta el reparto competencial establecido, tanto dentro de la Administración General del Estado como entre ésta y las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos (...) pretende proporcionar un marco referencial y definir un programa de actuación: identificando los objetivos, los factores estratégicos y los programas concretos de actuación; de forma que no sólo se eviten actuaciones contrapuestas, sino que se logre rentabilizar al máximo los esfuerzos humanos y los recursos económicos disponibles”³⁷⁹. En la presentación del Plan en el Congreso de los Diputados, que trataré a continuación, también se hacía referencia a las tres administraciones implicadas, pero no se concreta el grado de implicación de cada una de ellas, tan solo se señalaba que “singularmente, los ayuntamientos tienen mucho que trabajar en el área de la integración de los inmigrantes”³⁸⁰. No obstante, no se especifican las agencias de las administraciones involucradas, ni su participación en la elaboración y ejecución de las distintas medidas detalladas en plan.

Considero importante señalar que este documento carece de un periodo de aplicación, que no se especifica ni en el plan ni en el acuerdo del Consejo de Ministros, aparte de la disposición de un informe de seguimiento y evaluación, arriba comentada, a finales de su primer año de aplicación. El PISI solo incorpora una vaga referencia a esta

³⁷⁹ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 32

³⁸⁰ *Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 399 de 21/12/1994 Pág.: 12323

cuestión cuando plantea que “el conjunto de medidas que se proponen representan el programa de actuación para los próximos años”³⁸¹.

El principal actor en la implementación del PISI era el Ministerio de Asuntos Sociales tras el traspaso de competencias en 1994. De hecho el mismo plan plantea que “la iniciativa para el diseño y formulación de una política de integración corresponde al Gobierno”; respecto al resto de actores, se plantea una cláusula genérica de participación de la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales “de acuerdo con las respectivas competencias en las áreas materiales en las que se incardinan las acciones derivadas del Plan”, por tanto no se determina qué administraciones están a cargo de qué medida. En cuanto a la coordinación, se infiere el protagonismo de la cartera de Asuntos Sociales, pero se dice que “se propiciará la coordinación y colaboración de la Administración General, Organismos estatales y autonómicos competentes” procurándose la colaboración con el movimiento asociativo vinculado al fenómeno de la inmigración.³⁸²

Presupuesto

Otra de las cuestiones críticas es que no existe una presupuestación del mismo.

Estas lagunas no permiten calificar este plan como un instrumento válido que desarrolle la dimensión de integración de la política de inmigración en España en este tiempo, sino que desde un punto de vista crítico, ya en su definición este plan suponía un marco vacío de contenido real. Es un documento genérico y poco pulido. Sin embargo, es un primer intento en para un estado recientemente receptos, que además junto con otras disposiciones desarrolla el componente institucional y la gestión administrativa de la política.

2.1.5.3. Fase de legitimación del PISI

El Acuerdo del Consejo de Ministros en que se decidió sobre el PISI, en su segundo punto establecía que el Plan sería presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados. Esta presentación se celebró el catorce de diciembre de 1994 a partir de una “Solicitud de comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Asuntos Sociales ante

³⁸¹ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 32

³⁸² Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 16

la Comisión de Política Social y Empleo, para informar sobre las líneas generales del Plan para la integración social de los inmigrantes” (214/000087)³⁸³.

La presentación de la Ministra Cristina Alberdi Alonso siguió exactamente el esquema y el contenido que marcaba el Plan y que ya se han comentado en apartados anteriores de esta tesis, desde un balance de las líneas en política de inmigración del Gobierno, objetivos, ámbitos y propuesta de acción del Plan. Es interesante señalar que la Ministra aprovechó esta comparecencia también para presentar en el apartado del balance la figura del contingente abierto por primera vez en 1993. El contingente se definió entonces como un instrumento importante de canalización y organización de los flujos de inmigración regular. El control de esta y su integración, y la reducción de la irregularidad fueron otros de los grandes temas sobre los que giró la presentación tanto del plan como de las agencias administrativas creadas a partir de la proposición de ley de 1991. Otra de las cuestiones a las que se hacía referencia en reiteradas ocasiones era la importancia del fortalecimiento del tejido social y la participación de la sociedad civil en el proceso de integración de los inmigrantes; para lo que se contaba, entre otros instrumentos, con el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como elemento de mediación entre las administraciones y el movimiento asociativo.

A la presentación de la Ministra Alberdi le siguieron las intervenciones de los grupos parlamentarios Popular y Socialista. La intervención del Grupo Parlamentario Popular fue una intervención generalista centrada en la cuestión de la irregularidad como elemento de crítica de la política de inmigración del Gobierno y no mostró ni acuerdo ni desacuerdo a las cuestiones presentadas del Plan. La siguiente intervención, para contrarrestar la intervención del GP Popular, fue del GP Socialista. Esta fue también una intervención muy general que se valió de un amplio abanico de clichés positivos sobre la inmigración para acabar haciendo explícito su apoyo al Plan por razones, según el portavoz, de coherencia con el enfoque que apoyan, de idoneidad en el tiempo y por establecer un marco de colaboración interinstitucional donde también participa la sociedad civil. Como no podía ser de otro modo en este caso, el GP Socialista mostró su total apoyo a la medida presentada por el Gobierno siguiendo su mismo discurso y guión.

La presentación del Gobierno ante la Comisión de Política y Empleo, en definitiva, no cubrió ninguna de las lagunas señaladas en el análisis del documento del PISI, que

³⁸³ *Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 399 de 21/12/1994 Págs.: 12320-123626

tampoco fueron señaladas por ninguna de las intervenciones de los grupos parlamentarios.

El actor principal en esta fase de normalización de la política de inmigración era el Gobierno tanto en la definición como en la decisión y elaboración. Esta es una característica común en esta política sectorial, no obstante en este momento la labor de los grupos parlamentarios conformaba una oposición sin argumento crítico o alternativa posible a las medidas presentadas por el Gobierno. Las intervenciones de los grupos parlamentarios eran simbólicas, o bien para hacer oposición o para contrarrestar esa labor de oposición desde el grupo parlamentario del partido en el poder.

En este sentido, entiendo las cuatro preguntas orales en el Pleno del Congreso presentadas por un mismo diputado del Grupo Socialista en febrero y marzo de 1995 sobre temas relacionados con el mismo asunto; dos de estas fueron posteriormente retiradas, las relacionadas con las previsiones acerca del Plan para la Integración de los Inmigrantes³⁸⁴ y el desarrollo de la proposición no de ley de 1991 respecto a la cuestión de la integración³⁸⁵. La tercera pregunta presentada el dieciséis de marzo de 1995 y discutida el día veintidós del mismo mes cuestionaba los objetivos esenciales del Plan³⁸⁶. La respuesta que dio la Ministra Alberdi fue una respuesta corta y ciertamente vaga sobre los mismos sin aportar novedad alguna a lo ya dicho en su anterior intervención ante la Comisión de Política Social y Empleo. La cuarta pregunta oral formulada y debatida los mismos días que la anterior indagaba sobre el momento de la puesta en funcionamiento por el Ministerio de Asuntos Sociales del Foro y del Observatorio desarrollados en el PISI como instrumentos complementarios a la política de integración³⁸⁷. La Ministra reiteraba en su intervención las funciones de ambos instrumentos para acabar diciendo que se planeaba su puesta en funcionamiento antes de que terminara el primer trimestre de 1995.

Ambas preguntas tenían como objeto dar la oportunidad al Gobierno de introducir el Plan en el pleno del Congreso, plantear cómo la cuestión de la integración había sido

³⁸⁴ “Previsiones acerca del Plan para la integración social de los inmigrantes” (180/000964)

³⁸⁵ “Desarrollo de las previsiones de la Proposición no de Ley del mes de abril de 1991 sobre la integración social de los inmigrantes” (180/000965)

³⁸⁶ “Objetivos del Plan para la integración social de los inmigrantes” (180/001064) *Diario de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 136 de 22/03/1995 Págs. 7218-7219

³⁸⁷ “Puesta en funcionamiento del Foro para la integración de los inmigrantes y el Observatorio permanente de los flujos migratorios” (180/001065) *Diario de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 136 de 22/03/1995 Págs. 7219-7220

introducida en la política gubernamental y presentar los instrumentos diseñados para ello.

2.1.6. Reglamento de Extranjería 1996

La necesidad de reformar el reglamento de ejecución de la Ley 7/1985 llega como solución a la dispersión jurídica que todavía era observable en la normativa de inmigración. Algunas sentencias del Tribunal Constitucional ampliaron el ámbito de los derechos de los extranjeros; al igual que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostuvo también una interpretación amplia de la exención del visado, y trasladó algunos derechos laborales y sociales de los españoles en cuestiones, como el derecho a las prestaciones por desempleo, a los extranjeros. Progresivamente, los demás tribunales asumieron todas estas líneas jurisprudenciales, no sin dificultades, por el inconveniente que supone la inexistencia de normas escritas que consagrara el derecho con claridad³⁸⁸.

Además los Convenios Internacionales y los tribunales internacionales han reconocido algunos derechos que no formaban parte del ordenamiento jurídico español, como es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el derecho a la reagrupación familiar; este fue reconocido por la Resolución de 15 de febrero de 1994, por influencia del marco comunitario que a través de la declaración del Consejo de Ministros de Copenhague de 1 de julio de 1993 intentó armonizar sus normas sobre este derecho.

Junto a la dispersión de la normativa de inmigración, las primeras asociaciones vinculadas al fenómeno migratorio e incluso instituciones como el Defensor del Pueblo y los Colegios de Abogados apostaban por una reforma que atendiera a los nuevos problemas sociales emergentes.

Finalmente, en este contexto el Gobierno Socialista optó por la elaboración de un nuevo reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería aprobado por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, que sustituyó íntegramente al anterior y a todas las disposiciones administrativas que se había dictado en los diez años anteriores. El nuevo reglamento presentaba varias ventajas importantes, como la graduación de las infracciones y las sanciones en leves, graves y muy graves (evitando que se aplicara la expulsión por cualquier infracción), la promoción de la migración estable a partir de permisos permanentes de trabajo y residencia

³⁸⁸ AJA, E. (Coord.). 2000, *La nueva regulación de la inmigración en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Pág. 26.

2.1.7. La dimensión operativa de la política. La estructura administrativa en la gestión de la inmigración

2.1.7.1. Comisión Interministerial de Extranjería

Las diversas medidas de reforma y modernización administrativa que el PISI propuso constituyeron la estructura político-administrativa en la gestión de la inmigración, y que como se verá en siguientes apartados se ha mantenido y se pueden considerar un elemento de consolidación de la política de inmigración.

Tras la Proposición no de Ley de 1991 se creó la Subdirección General de Inmigración dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que se puede considerar el origen de la estructura de gestión de la política de inmigración actual. Tras esta, en 1992 se constituyó la Comisión Interministerial de Extranjería³⁸⁹, cuya finalidad era lograr una mayor coordinación de la actuación administrativa de los diversos Departamentos ministeriales con competencia en la materia, señalándose entre sus tareas la de abordar las reformas necesarias al objeto de simplificar y agilizar la tramitación de los diversos permisos y de reforzar la coordinación administrativa.

Esta Comisión cumplía una función principal de coordinación “la actuación de los Departamentos ministeriales con competencia sobre el régimen de entrada, permanencia, trabajo e integración social de los extranjeros en España”, tal y como señalaba en su artículo primero.

Se le otorgaba por otro lado un amplio y variado abanico de funciones con una cláusula abierta relativa a cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación con la política española de extranjería, y donde destacan:

- Elaboración de los criterios generales de la política de extranjería;
- Conocimiento de las acciones emprendidas en el ámbito de la Comunidad Europea;
- Coordinación de todos los Departamentos competentes en materia de extranjería, armonizando las distintas políticas y prácticas sectoriales en la materia;

³⁸⁹ Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería (BOE número 134 de 4/6/1992, Págs. 18935-18936)

- Promoción del diálogo y la información mutua con las organizaciones sindicales, empresariales y no gubernamentales en el ámbito de las competencias de la Comisión.;
- y finalmente la fijación de los criterios y establecimiento de las orientaciones para la actuación de las Oficinas de Extranjeros.

Las modificaciones de carácter competencial y organizativo experimentadas desde entonces, hicieron aconsejable adecuar la estructura a las necesidades de gestión de la inmigración, y empezaron a crearse las Oficinas de Extranjeros³⁹⁰.

Dentro del marco diseñado por el PISI, las competencias en materia de extranjería fueron transferidas al Ministerio de Asuntos Sociales, que en ese momento se convirtió en el actor principal, por el Real Decreto 1173/93, de 13 de julio³⁹¹, a través de la Dirección General de Migraciones.

El Gobierno Socialista justificó este cambio en la estructura y la competencia migratoria al Ministerio de Asuntos Sociales como una decisión que orientada a regular una nueva sociedad, que había cambiado debido a los movimientos migratorios. Esta nueva estructura se basaba en el llamado “enfoque global” por el que se incorporó la integración al discurso político a mitad de los noventa. La Dirección General de Migraciones se configuró como el centro directivo al que se le sumaban las funciones de ejecución o coordinación de las distintas actividades o programas de actuación necesarios para formular las orientaciones básicas y definir los objetivos esenciales del proceso de integración.

2.1.7.2. Observatorio Permanente de la Inmigración

El Observatorio también dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales se incardinó también en esta nueva estructura con la pretensión “no sólo tener una imagen exacta de lo que es la inmigración en un momento determinado, sino una visión de conjunto de la evolución de los flujos migratorios”.³⁹²

³⁹⁰ Real Decreto 1521/1991, de 11 de octubre, se crearon y regularon las competencias de las Oficinas de Extranjeros.

³⁹¹ BOE Núm. 167 de 14/7/1993, Págs. 21205-21206.

³⁹² “Solicitud de comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Asuntos Sociales ante la Comisión de Política Social y Empleo, para informar sobre las líneas generales del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes” (214/000087) *Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 399 de 21/12/1994 Pág.: 12323

Este organismo era un órgano de diagnóstico y evaluación de la realidad inmigratoria, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. También ejercía unas funciones prospectivas de su evolución y consecuencias, en un intento de evitar las tensiones y conflictos sociales. Finalmente, evaluaba el impacto en la sociedad de acogida, como el mayor o menor nivel de desarrollo y dotación de los servicios y recursos sociales existentes en la zona de asentamiento de la población inmigrante.

2.1.7.3. Foro para la Integración de los Inmigrantes

Uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Asuntos Sociales era promover el protagonismo de la sociedad civil, y robustecer el tejido social que de forma emergente constituyen las asociaciones no gubernamentales y el movimiento asociativo³⁹³. La movilización social se concibe como un factor necesario para necesario establecer cauces de participación y diálogo entre las diferentes instancias implicadas en la integración de los inmigrantes, y ese era el objetivo fundamental del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes³⁹⁴. Las funciones que se le atribuyeron fueron claras:

- Facilitar la comunicación, el intercambio de opiniones e información entre el colectivo inmigrante legalmente establecido y la sociedad de acogida. La referencia a la situación administrativa de los inmigrantes es paradójica, ya que anteriormente en el discurso gubernamental no se había planteado el discurso de modo excluyente.
- Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración social de los inmigrantes y refugiados.

³⁹³ “Otro instrumento de extraordinaria importancia será el Foro para la integración social de los inmigrantes. Este Foro ha sido pedido por el Defensor del Pueblo como uno de los elementos que en el tema de inmigración y de personas inmigrantes debería existir. Además, hay una demanda por parte de las ONG, del movimiento asociativo, y hemos creído oportuno constituir este Foro para que sirva, como en tantos colectivos, de elemento de mediación entre la administración y el movimiento asociativo, tanto de inmigrantes como de grupos que trabajan con inmigrantes, grupos de ONG muy consolidadas que trabajan con inmigrantes. También están los sindicatos, los empresarios, las asociaciones de vecinos y naturalmente la Federación Española de Municipios y Provincias, la FEMP. El proyecto de real decreto lo tenemos en sus últimas fases de tramitación administrativa y creemos que podremos constituir el Foro en el primer trimestre de 1995.” (“Solicitud de comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Asuntos Sociales ante la Comisión de Política Social y Empleo, para informar sobre las líneas generales del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes” (214/000087) *Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados* Núm. 399 de 21/12/1994 Pág.: 12323)

³⁹⁴ Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE Núm. 87 de 12/4/1995, Págs. 10976-10978)

- Recibir información sobre programas y actividades que lleven a cabo las distintas Administraciones públicas en materia de integración social.
- Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales, cuya actividad tenga relación con el fenómeno inmigratorio.
- Promover estudios o iniciativas sobre proyectos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados.

El Gobierno describió el Foro como “un espacio de encuentro y de diálogo entre la Administración, las Organizaciones no gubernamentales y los propios inmigrantes, a través del cual se canalicen las recomendaciones y propuestas que faciliten una convivencia social armónica.”³⁹⁵ De ese modo, se constituyó de forma tripartita por las Administraciones Públicas, tanto la General del Estado como la Autonómica y Local; por la sociedad de acogida, representada por Organizaciones no Gubernamentales comprometidas, por los sindicatos, organizaciones ciudadanas; y, finalmente, por los inmigrantes, organizados a través de sus propias asociaciones.

II.2.2. La construcción de la política de inmigración del Gobierno del Partido Popular (2000-2004): entre lo viejo y lo nuevo

2.2.1. Juego parlamentario y reformas legislativas emprendidas en 2000

En 1998, bajo Gobierno del Partido Popular pero con la política de inmigración diseñada por los Gobiernos Socialistas, se inició un proceso de reforma de la ley de extranjería que partió de tres propuestas presentadas por tres grupos parlamentarios (Izquierda Unida, Convergencia I Unió y Grupo Mixto) Cuando el Partido Popular (PP en adelante) gana por primera vez las elecciones en 1996 se calcula en España una tasa de extranjería del 1,2%; la reforma de la Ley de 1985 no entraba en los planes de un partido con una escasa victoria que necesitaba pactar con otras fuerzas para formar gobierno, había nacido débil y además necesitaba políticas electoralmente populares. En Noviembre de 1999 vio la luz la “Proposición de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, tramitada por el procedimiento de urgencia para poder ser aprobada en el marco de la VI legislatura que estaba a punto de concluir³⁹⁶. Tras más de un año de consenso en la tramitación de la

³⁹⁵ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 26-27

³⁹⁶ SUBIRATS, J. y BADOSA, J. 2001, “Solo ante el peligro. El Ministerio del Interior o la falta de una política que afronte de manera integral y compartida el fenómeno migratorio en España”, comunicación

proposición, al pasar por el Senado, ante su inminente aprobación, el PP presentó 112 enmiendas ninguna de las cuales fueron adoptadas al contar con mayoría simple y quedarse solo en la votación final. Sin embargo, esto fue una muestra de las intenciones del gobierno popular respecto a la regulación de la inmigración.

2.2.1.2. La dimensión de acceso y control de la política de inmigración: la Ley y el Reglamento de Extranjería e Integración Social

Tras cumplir todos los trámites, el 12 de Enero entraba en vigor la *Ley 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración*. Ésta se caracterizó por su nacimiento consensuado, su voluntad integradora, y su visión de la inmigración como un fenómeno con carácter de permanencia, haciéndose eco de las características particulares de la inmigración económica. A partir de esta Ley se pasa de hablar de política de extranjería a política de inmigración, la diferencia está en el espíritu mismo de la norma y la política que a partir de ella se desarrolle. La Ley 4/2000 plasmó en su articulado no solo el acceso y control sino el carácter integrador que se debía buscar y el carácter preventivo que ha llevado a la firma de acuerdos de cooperación con los países de origen en materia de extranjería.

Respecto a los indocumentados, la Ley partía de la necesidad de regularizar su situación facilitando la misma con dos años de empadronamiento, además de que por estar indocumentado no se sancionaba con la expulsión³⁹⁷; y respecto a los regulares facilitaba el reagrupamiento familiar y el permiso permanente sin necesidad de llevar 5 años residiendo permanentemente. Los elementos de continuidad que se mantienen en la Ley respecto a la de 1985 son: determinados derechos fundamentales³⁹⁸ de especial importancia (asistencia jurídica gratuita también para irregulares, y el sufragio en las elecciones locales para extranjeros con permiso de residencia permanente), mantiene el encadenamiento del permiso de trabajo y de residencia (al conseguir la regularización permanente si demuestra tener medios económicos suficientes y dos años de empadronamiento), y el sistema sancionador (la expulsión del país por falta de

presentada en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Ciudadanía y Políticas de Integración*. Área IX GT 3. Tenerife.

³⁹⁷ La primera vez que se plantea la expulsión como sanción por la irregularidad administrativa es en el Reglamento de Ejecución de la Ley 8/2000.

³⁹⁸ Al margen de las restricciones a las que someta a los extranjeros irregulares, la diferencia en la dinámica reguladora de los derechos fundamentales entre la Ley 4/2000 y 8/2000 es la mayor o menor equiparación entre el estatuto de derechos de los extranjeros comunitarios y extracomunitarios (documentados)

documentación se excluye, pero se mantienen los centros de internamiento en manos del Ministerio del Interior)

La Ley fue criticada por el gobierno popular extensamente en torno a una misma cuestión: su ineficacia para contener el incremento de los flujos migratorios, críticas que luego se convertirían en las razones de la reforma. En primer lugar, se la llamó *ley coladero* porque se dijo que fomentaba el *efecto llamada* debido a una regulación del acceso excesivamente permisiva, cuando paradójicamente ésta era continuista de la ya restrictiva legislación anterior. En segundo lugar, se dijo que el laxo control que definía facilitaba la extensión y aparición de mafias, lo que viene a ser una crítica bastante desorientada, cuando lo lógico es que la legislación policial la imponga el país de origen, no el de destino. Y por último, la crítica aparentemente más fundada fue que esta Ley no se adecuaba a las conclusiones de Tampere. En esta Cumbre los objetivos que se establecieron fueron los siguientes: la colaboración con los países emisores, búsqueda de un sistema común de asilo, control de la inmigración ilegal, el trato igualitario a los nacionales de países terceros, y la gestión de los flujos migratorios. ¿En que medida podía la Ley contradecir estas medidas?. La naturaleza de estas conclusiones, que no son otra cosa que el desarrollo del Acuerdo de Schengen, establecía un estatus diferenciado entre los inmigrantes (regulares) extracomunitarios y los comunitarios; en la medida en que la Ley 4/2000 intentara un acercamiento entre el estatuto de derechos del extranjero comunitarios y extracomunitario se vulnera la diferenciación que intenta establecer y que suponen la base de la armonización de las políticas de extranjería³⁹⁹.

La misma Ley ya nació con dos problemas básicos: primero, no era coherente con las líneas básicas del Estado en materia de inmigración, como era el ya señalado control de fronteras; y segundo, dotaba de derechos sociales a los inmigrantes, sin embargo no hacía una previsión de los recursos sociales necesarios para satisfacerlos, ni se reflejó en la Ley de presupuestos de ese año.

En general, se puede decir que la primera legislatura del gobierno popular fue más bien una neutra declaración de intenciones en materia migratoria; neutra porque en materia migratoria no llevó cabo ninguna actuación significativa en política migratoria, en mi opinión por dos razones: primero, porque no contaba con el apoyo mayoritario para

³⁹⁹ RODRIGO GAMERO, M.^ªC. y REBOLLO, J.C. 2001, “La Ley 8/2000, ¿una ley para la integración de los inmigrantes?”, en *Revista de Fomento Social*, N^º56, Córdoba. Pág. 655.

desarrollar ninguna medida, como demostró su intento frustrado de introducir enmiendas en la tramitación de la Ley 4/2000; y segundo, porque su primera ajustada victoria le obligaba a centrarse en temas de mayor rentabilidad electoral, a pesar de que en 1996 la inmigración pasa a convertirse en el tercer problema social para los españoles. Frente a la elección popular de la no-decisión, lo único que se podía suponer era su absoluta oposición a la nueva ley de extranjería, y ésta es para mí su declaración de intenciones.

La victoria mayoritaria del PP en Marzo de 2000⁴⁰⁰, junto con los sucesos de El Ejido en Febrero de ese mismo año supuso el preámbulo de la reforma legislativa de la Ley 4/2000. La Ley 8/2000, de 22 de Diciembre, de reforma de la Ley 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros y su Integración Social gira en relación con la anterior en torno a tres puntos: la reforma del sistema de sanciones (se regula la expulsión de los indocumentados y de introduce un procedimiento de urgencia que imposibilita el ejercicio de la tutela judicial efectiva); la lucha contra el tráfico organizado de irregulares (se amplían las infracciones consideradas muy graves, como el transporte de irregulares, y se responsabiliza a los transportistas⁴⁰¹); y la regulación de los flujos migratorios, cuyo diseño acaba dificultando de hecho la integración de los irregulares⁴⁰².

Esta reforma de la Ley 8/2000 fue vista por la opinión pública como la “contrarreforma” del Gobierno mayoritario del PP, y la vuelta a los criterios de control de la ley de 1985, frente a la reforma que había pasado aprobación parlamentaria por encima de la voluntad del entonces minoritario Ejecutivo Popular. La reforma originaria introducida a la Ley 7/1985 por la Ley 4/2000 se consideró como “una reforma de mejora del estatuto personal y ciudadano, en su triple dimensión civil, política y social, de la “mayoría” de los extranjeros ya residentes en España, mientras que la versión

⁴⁰⁰ La tasa de extranjería en 1999 está cifrada en un 2%; siguiendo la estadística de Cáritas (que tiene las previsiones más elevadas) esta tasa se incrementaría hasta un 2,3%-2,4% si sumáramos los indocumentados.

⁴⁰¹ Cuestión que se ha visto suavizada en el Reglamento de Ejecución de la Ley 8/2000.

⁴⁰² Se establecen mayores dificultades para la obtención del permiso de residencia permanente, se necesitan 5 años de residencia continuada, lo que significa que si durante ese periodo el inmigrante cae en la irregularidad administrativa la cuenta se vuelve a poner a 0; se elimina la posibilidad del sufragio en las elecciones locales. ; y se dificulta la reagrupación familiar al pedir un año de residencia, disponer de medios económicos suficientes y una vivienda homologable.

actual (Ley 8/2000) puede calificarse de reforma *in peius* del estatuto de derechos de “una parte” de estos extranjeros, aquellos que se encuentran en situación irregular”⁴⁰³.

La dimensión integradora de la política de inmigración es analizable (y gestionada) desde dos frentes: por un lado, el estatus que se le deja al inmigrante (regular o irregular), esta situación básicamente se suele analizar a partir de los derechos reconocidos al sujeto migrado; frente sobre el que incidiré con la referencia a determinados aspectos de la Ley de singular importancia. Por otro lado, el segundo frente es el estudio de planes de integración en materia de extranjería, y análisis de que nivel de gobierno potencia más esta dimensión, el Estado o las Comunidades Autónomas, dentro del marco competencial dibujado en la Constitución; ésta última es la línea en la que se inserta el Plan Greco.

Volviendo sobre los aspectos de la Ley de importancia que afectan de forma directa o indirecta a la integración del inmigrante⁴⁰⁴, la reagrupación familiar, como instrumento de inserción, se le reconoce a los inmigrantes que residan de forma regular. Se trata de un derecho individual y no social, exclusivo del sujeto inmigrante mismo; se configura como un derecho subjetivo, y no de su familia. Si el inmigrante no lo ejerce, el resto de la familia se ve privado de él incluso en situación de desamparo; además de que su duración viene ligada a la del permiso de residencia del inmigrante titular del derecho.

Entre las garantías jurídicas sometidas a restricciones se encuentra el derecho y la obligación a estar documentado, derecho extensible a la documentación relativa a situación administrativa del inmigrante; derecho que se ve conculcado en el momento en que se somete al inmigrante a la irregularidad administrativa.

Por un lado, la asistencia jurídica gratuita es reconocida para aquellos residentes en situación regular si quieren emprender acciones de tipo penal, civil o laboral; a excepción del campo penal, ya que en el momento en el que se es acusado ha de comparecer un abogado. Esta privación del derecho a la tutela judicial efectiva con carácter universal supone una importante restricción de otra garantía jurídica. Además de que hay en el texto una serie de preceptos que van encaminados a agilizar el procedimiento administrativo sobre su situación en España, y que conducen a una

⁴⁰³ MONEREO, J.L. y MOLINA, C. (Direcc.) 2001, Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración social (LO 4/2000, LO 8/2000 y RD 864/2001). Editorial Comares, Granada. Pág. 2

⁴⁰⁴ Como se verá tanto la reagrupación familiar, como la configuración de los permisos de trabajo (junto con la arbitraria expresión *situación nacional del empleo*), y la posibilidad de privar al inmigrante de su derecho a la documentación son elementos heredados de la legislación anterior.

mayor desprotección. Entre ellos se cuenta la no-motivación de las denegaciones de visado, o la inmediata ejecución de los actos dictados en materia de extranjería sin posibilidad de suspensión de los mismos para que se recurran ante los tribunales.

Por otro lado, la regulación del permiso de trabajo se hace desde dos premisas: en primer lugar, a través del contingente, cupo de trabajadores que pueden venir a trabajar. Para poder fijar dicho cupo se debe contar con que existe necesidad de mano de obra extranjera. De este modo su establecimiento anual no es obligatorio; ya que lo que se pretende es limitar la cantidad de trabajadores extranjeros. En segundo lugar, la otra premisa es que antes de otorgar un permiso de trabajo se ha de contar con un informe del INEM, que establezca que la situación nacional del empleo, no el local, no hay mano de obra desempleada para esa profesión.

El Reglamento de ejecución de la Ley 8/2000 fue publicado el 21 de Julio de 2001 (*Real Decreto 864/2001 de 20 de Julio*) y entró en vigor el 1 de Agosto de 2001. Este Reglamento se ha centrado sobre todo en regular pormenorizadamente los procedimientos de concesión de visados y permisos, tanto de residencia como de trabajo⁴⁰⁵.

Una pinza de irregularidad de 600.000 personas en España, la negativa del Gobierno del Partido Popular a abrir otro proceso extraordinario de regularización y la casi evidencia de que la política de cuotas de trabajadores extranjeros cada año más pequeña no respondía a las necesidades del mercado laboral fue el contexto que llevó a lo largo del segundo semestre de 2003 a abrir un nuevo proceso de reforma de la ley de extranjería, que vio la luz en Noviembre de ese mismo año, la LO 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre (LOExIS). Éste proceso político paradójicamente salió adelante con el apoyo de los grupos parlamentarios mayoritarios del Congreso de los Diputados, representantes del Partido Socialista Obrero Español, de su antagónico ideológico el Partido Popular (en el Gobierno), y de Coalición Canaria (partido de ámbito no-estatal). La política de inmigración ya se había descubierto como una política de opinión pública y de escasa rentabilidad electoral, lo que explicaba que solo Izquierda Unida (coalición comunista) y algunos otros grupos parlamentarios minoritarios en el Congreso hubieran mantenido

⁴⁰⁵ Paradójicamente, frente al espíritu integrador que promovía esta nueva (reformada) legislación, el Reglamento se sigue centrando en los aspectos de control y de acceso al igual que la Ley que desarrolla.

a lo largo de los últimos 15 años una posición claramente aperturista en materia de extranjería.

Los objetivos de la reforma expuestos fueron, entre otros, la simplificación de los trámites administrativos, y la del régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España, así como la determinación de los tipos de visado y los efectos de los mismos, y la lucha contra el uso fraudulento de los procedimientos administrativos de gestión en esta materia, el reforzamiento de los medios e instrumentos sancionadores previstos, y de los procedimientos de devolución de extranjeros que acceden ilegalmente a España. Los puntos de la reforma giraron en torno a la introducción de la obligación de proveerse de tarjeta de identidad de extranjero, al visado y a la figura de la reagrupación familiar⁴⁰⁶.

A pesar de las distintas reformas legislativas apuntadas, el componente sustantivo de la política de inmigración, en el sentido en que acogía tres dimensiones -control fronterizo y gestión de flujos, integración de los inmigrantes y cooperación preventiva con los principales países emisores- en el mismo marco regulador se ha mantenido desde 2000. Actualmente, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁴⁰⁷ en su art.2 bis define la política migratoria incluyendo las mencionadas dimensiones, lo que supone el reconocimiento en el articulado de la ley de una política integral. Tanto el control de flujos, y su política de visados y de cuotas como los acuerdos firmados desde mediados de los noventa para gestionar el contingente presentan una clara continuidad y mantenimiento en su uso. Como se verá en el siguiente apartado, el punto crítico del proceso de normalización sustantiva de la política de inmigración es la intensidad y la extensión con que se trata la integración social de los inmigrantes que se juega en los gobiernos autonómicos y locales con claras diferencias en su contenido y gestión.

2.2.2. Plan GRECO: Programa de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración. La dimensión integradora de la política de inmigración

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2001, a propuesta del Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior D. Mariano Rajoy,

⁴⁰⁶ MOLINA, C., ESTEBAN, G. y ARCE, E. (2005), *La inmigración extranjera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*. Centro de Estudios Financieros, Madrid.

⁴⁰⁷ BOE Núm. 299 de 12 de diciembre de 2009

aprobaba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración⁴⁰⁸, el conocido como Programa o Plan GRECO. Este plan ponía en funcionamiento la dimensión integrativa de la política de inmigración en España.

El actor principal del nuevo diseño de la política de inmigración tras la victoria mayoritaria del Partido Popular en las elecciones de marzo de 2000 se le debió al Ministerio del Interior como principal decisor.

Este plan demuestra con sorprendente claridad la diferencia existente entre el discurso político de la inmigración, principalmente de la integración, lo finalmente reglado y la práctica, o ejecución en este caso. La redacción del programa es una redacción vaga y poco concreta como se verá en el desarrollo de las medidas

Aun cuando este Plan es definido por el Gobierno como “la primera iniciativa en nuestro país para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes (...)”⁴⁰⁹, olvida conscientemente la regulación socialista del PISI en 1994⁴¹⁰. No obstante, el diseño de este programa era mejor en su diseño y planificación y más ambicioso, lo que no significa que tuviera carácter de universalidad, como se verá las medidas de integración están dirigidas al grupo objetivo de los extranjeros en situación de regularidad administrativa, excluyendo por tanto a los irregulares.

La política de inmigración del Gobierno del Partido Popular se cristaliza con el Acuerdo alcanzado por el Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2001 en el que se aprobaba el Programa GRECO, publicado en la Resolución de 17 de abril de 2001 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, fundamentado en la necesidad de contar con un plan que aborde desde una perspectiva global el tratamiento de la extranjería y la inmigración para los próximos años.

En este momento político, el *agenda setter* era el Gobierno, tras impulsar la reforma de la entonces en vigor Ley 8/2000; en este caso además el actor que ha conformado la agenda es el que decide. Dado que se mantiene el tema de la inmigración en la agenda

⁴⁰⁸ Publicado en el BOE Núm. 101 de 27/04/2001, junto con la Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración.

⁴⁰⁹ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15323.

⁴¹⁰ En la Valoración del Programa por parte de la Comisión *ad hoc* del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de 15 de diciembre de 2000, previa a la publicación final del mismo, también se señaló que el GRECO no era la primera iniciativa, ya que había habido otras antes como el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994. No obstante, la vocal del MIR consideró que sí era la primera iniciativa global, ya que la anterior solo fue de integración social.

institucional, y en esta política activa en el proceso decisorio se define políticamente el problema, el Programa GRECO es un instrumento fundamental para trabajar sobre la definición que se da de la inmigración como objeto de la política pública.

En este trabajo, entiendo el GRECO como una parte del programa de actuación político-administrativo⁴¹¹ de la inmigración, como un acto que en este caso el Gobierno considera necesario para la implementación de la política pública. Utilizando la terminología de Baena del Alcázar, es a su vez parte de la misma y actividad post-decisoria, entendiéndolo como decisión conformadora de la política de inmigración del Partido Popular la reformada Ley 8/2000.

Este Plan sigue desarrollando la definición del problema de inmigración con el que la política pública opera y que se desarrolla a lo largo del mismo. El Programa es relativamente corto dividido en cuatro apartados: I. Introducción, donde hace la presentación del proyecto, II. La inmigración en España: Evolución y perspectivas, apartado en que expone una diagnosis del número de extranjeros y su distribución territorial, III. Necesidad de un programa global: Líneas básicas, momento en que expone los cuatro objetivos del programa, y IV. Acciones previstas en el Programa Global, donde finalmente expone las medidas de intervención para alcanzar los objetivos.

En la presentación del problema de la inmigración, como objeto de política pública, se hace uso tanto de datos objetivables como de la descripción de este como un problema público objeto de debate definido políticamente por los actores gubernamentales como actores principales del proceso. Las constantes referencias a la experiencia de “Alemania, Francia o el Reino Unido, que llevan más tiempo abordando la inmigración y que nos sitúa en una posición privilegiada para aprovechar otras experiencias y poder afrontar el diseño de una política de Estado con los instrumentos necesarios (...)”⁴¹² define esta política como una necesidad normativa pero también comparada.

Al problema se le da una dimensión pública también al plantear que es previsible que no solo se mantenga el flujo migratorio sino que aumente la presión migratoria, manteniéndose la fuerte concentración de extranjeros en las Autonomías del Mediterráneo y Madrid.

⁴¹¹ SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona. Pág. 152. El concepto de programa de actuación político-administrativo ha quedado también citado previamente en el marco teórico de esta tesis.

⁴¹² BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15326.

2.2.2.1. Proceso de elaboración e informes previos: la discusión en Comisiones y sus actores

Fase de formulación

El Programa fue elaborado a partir de las propuestas de los Ministerios competentes en materia de inmigración, e implicados por tanto en su ejecución; estos fueron el Ministerio de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Interior, de Educación, Cultura y Deporte, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Administraciones Públicas, y de Sanidad y Consumo. La coordinación del proceso de elaboración del plan y de su implementación dependió de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio de Interior, que fue la cartera que lideró y dirigió este proceso de decisión como actor principal. En la elaboración del mismo participaron los grupos parlamentarios, el movimiento asociativo vinculado al fenómeno de la inmigración, sindicatos, empresarios y expertos que ofrecieron alternativas en general factibles a la propuesta gubernamental.

El Programa fue también objeto de revisión por parte del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, que ofrecieron aportaciones, muy pocas de las cuales fueron recogidas en la versión final del Programa.

La Comisión *ad hoc* del Foro para la integración Social de los Inmigrantes elaboró con fecha de 15 de diciembre de 2000 un informe en el que valoraba positivamente la propuesta del Gobierno, pero incluyó también interesantes críticas a su diseño. Algunas de estas recibieron respuesta en contra por parte de la vocal del Ministerio del Interior en la misma Comisión. Conviene señalar que la mayor parte de las críticas y comentarios no se recogieron en la redacción final del GRECO. Considero interesante señalar estos pasos previos en la elaboración del plan porque muestran, por un lado, que el actor principal en el proceso decisorio es el Ministerio del Interior, y que la participación de otros actores no gubernamentales es muy baja, y en segundo lugar, que las críticas hechas a este plan se concentran todas en las mismas carencias del programa y en el enfoque de la política de inmigración del Gobierno central del Partido Popular centrado en la restricción y control de flujos migratorios.

En el informe se consideró que el programa carecía de “un planteamiento amplio de las medidas a desarrollar para favorecer la integración social de la población inmigrada”⁴¹³ con el que superar las diferencias en los procesos de integración que las distintas administraciones estaban desarrollando. Ponía el énfasis así en la necesidad de crear un principio unificador, se hacía referencia también a que el Programa GRECO debería desarrollar indicadores y propuestas para que todas las Administraciones se dotaran de los planes de integración adecuados.

Otra crítica que se hacía al plan, desde un punto de vista genérico, era el carácter restrictivo en la exposición de derechos al mencionar solo de modo expositivo, sin señalar un modo de potenciarlos, cuatro de los llamados derechos de las personas inmigrantes: la asistencia sanitaria, la educación, la reagrupación familiar y la libertad religiosa.

Por otro lado, el informe señalaba como “preocupante” el hecho de que no se mencionaran los inmigrantes irregulares como sujetos de derechos. Aunque la Comisión reconocía que la reforma de la LO 4/2000 consideraba al irregular una persona con menos derechos, con las consiguientes consecuencias jurídicas y sociales, planteaba que “sea cual sea la previsión legal para una serie de personas en situación irregular, esas personas existen, y como tal deben de establecerse previsiones en un Plan que pretende abordar todas las circunstancias concernientes a la extranjería. Todas las personas han de ser objeto de las medidas favorables a la integración social; este asunto no puede ser una cuestión de estar o no en disposición de los permisos administrativos legales”⁴¹⁴. Como trataré más adelante, el grupo objetivo de este programa era el de inmigrantes legales, las acciones gubernamentales respecto a la inmigración irregular no estuvieron nunca dirigidas en este momento de la política de inmigración a la integración sino a la expulsión de los mismos.

Esta orientación política encaja con las consideraciones hechas por la vocal del Ministerio del Interior en la Comisión *ad hoc* donde puntualizó, en primer lugar, que el GRECO no pretendía ser sólo un plan de integración y era por ello por lo que la cuestión de los derechos no aparecía tan resaltado como se reclamaba en la Comisión; en segundo lugar, que solo se mencionaran tres se debía a que eran esos los recogidos

⁴¹³ Valoración del Programa por parte de la Comisión *ad hoc* del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 15 de diciembre de 2000. Pág. 2

⁴¹⁴ Valoración del Programa por parte de la Comisión *ad hoc* del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 15 de diciembre de 2000. Pág. 3

en la ley; y finalmente, que la escasa mención que se hacía de los inmigrantes en situación irregular respondía a las posiciones europeas adoptadas en Tampere, según las cuales debía hacerse una distinción clara entre regulares e irregulares. El reconocimiento de estos tres aspectos por parte del actor principal de esta política reduce en mi análisis las expectativas y los objetivos atribuibles al desarrollo de la dimensión integrativa por parte del GRECO.

La Comisión reconoció, tal y como señala el GRECO, que la adaptación de la normativa española a las directrices comunitarias en materia de inmigración y asilo era sin duda imprescindible. No obstante, esto no debía ser óbice para que el Gobierno estableciera y fomentara mecanismos de participación y diálogo no solo intergubernamentales sino también con los agentes sociales.

Respecto a la estructura del Plan, la Comisión señalaba que los aspectos importantes se mezclaban constantemente en las cuatro líneas, era confusa y no ayudaba a clarificar los objetivos que nuestra sociedad había de plantearse en torno al hecho migratorio, mostrando además la importancia del control de los flujos y la represión de la inmigración irregular. Puedo señalar, siguiendo a la Comisión, tres ejemplos de esta valoración, por un lado, el contingente aparece regulado en la línea primera dentro de la segunda acción “Determinación del número de inmigrantes que anualmente necesita España, su cualificación y su tipología”, y no en la tercera sobre la regulación de flujos; por otro lado, la cuestión de los menores extranjeros aparece en la tercera línea sobre regulación de flujos, y la recomendación desde el Foro es que apareciera en la segunda sobre integración. Finalmente, en la mencionada segunda línea sobre integración, la acción cuarta sobre “Acogida y atención de extranjeros que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad”, plantea en una de sus medidas la creación de unidades de atención específica a los inmigrantes en el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Desde cualquier punto de vista, no tiene lógica gestora que esta cuestión dependa de Interior y no de Trabajo, siendo el primero una cartera de control.

Esta problemática sustantiva de la estructura, se vería reflejada en la distribución de las competencias sobre las medidas, objeto de otra de las cuestiones discutidas en la Comisión, y que en el análisis del plan trataré. El cambio de competencias mayoritario de Trabajo al Ministerio del Interior, sin especificar los criterios seguidos para que cuestiones vinculadas a la integración, como la de los trabajadores extranjeros en el

mercado laboral, dependiera de una cartera centrada en el control como era el MIR es uno de los grandes problemas del diseño del GRECO.

La terminología utilizada en el programa fue objeto también de controversia entre los integrantes de la Comisión, a pesar de que la vocal del MIR no estuvo de acuerdo con lo señalado, es de destacar el uso de algunos términos o expresiones como la necesidad de desarrollar “programas educativos específicos para los segmentos de población inmigrantes para quienes el proceso de culturalización resulte más difícil”⁴¹⁵, muchas de las que se mantuvieron en la redacción final y que generan una imagen negativa del inmigrante. En la mayor parte de las ocasiones la Comisión manifestó su desacuerdo con la redacción del programa, y expuso redacciones alternativas que ampliaban sustancialmente el contenido de las acciones y de las medidas.

El análisis y las propuestas de modificación del texto del programa que se hicieron respondían a los comentarios genéricos anteriormente hechos, pero se incidía especialmente en la necesidad de hacer referencia a la aportación y potenciar la intervención de las administraciones autonómicas y locales principalmente en la línea segunda, y garantizar su presencia en el andamiaje institucional de la política, así como la labor del Foro como “órgano de consulta preceptiva en materia de inmigración y no únicamente de integración social”⁴¹⁶. Más concretamente, se insistió sobre todo en la necesidad de ampliar los derechos de los inmigrantes y concretar más las actuaciones de la administración para garantizar el pleno ejercicio de esos derechos.

Una de las críticas que yo considero más importantes fue la que la Comisión hizo bajo el título “Carencia de planteamiento presupuestario del Programa”. En esta la Comisión exponía su “perplejidad por el hecho de que este Programa Global no venga acompañado de acciones presupuestarias”. Entendiendo que el presupuesto es un elemento *sine qua non* en cualquier política, la ausencia de partidas presupuestarias, así como elementos de su control y evaluación, era inexplicable si se pretendía desarrollar una política efectiva. Más aún cuando aunque algunas cuestiones de integración requieren del desarrollo de servicios específicos para la población inmigrante. Ante la

⁴¹⁵ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15332

⁴¹⁶ Valoración del Programa por parte de la Comisión *ad hoc* del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 15 de diciembre de 2000 Pág. 22.

conclusión de que en definitiva los recursos destinados eran insuficientes, no se llegó a ningún entendimiento con la vocal del MIR.⁴¹⁷

Las valoraciones positivas de este Plan fueron referidas a la coordinación de las administraciones vinculadas al fenómeno migratorio en la implementación del mismo como principio de gestión, y la inclusión del codesarrollo en el programa a través de las acciones formativas a inmigrantes.

Como he planteado anteriormente, el actor principal del proceso decisorio y el que legitima el GRECO como decisión es la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. No obstante, y previamente a la fase de legitimación, en la de elaboración se les dio cabida a otros actores en una ronda rápida de tres encuentros de análisis y selección de alternativas a la propuesta del Gobierno.

Con fecha 27 de septiembre de 2000, los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Catalán-CiU, Federal Izquierda Unida, Vasco-PNV, Coalición Canaria y Mixto presentaron una propuesta para la creación de una Subcomisión⁴¹⁸, integrada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada del estudio del programa global que el Gobierno ha de desarrollar en extranjería e inmigración. Esta emitió el llamado “Informe de la Subcomisión para el estudio de un programa global que el Gobierno ha de desarrollar en extranjería e inmigración que contemple todos los aspectos y políticas sectoriales que incidan en el fenómeno migratorio para afrontar los retos que el mismo planteara en las próximas décadas (núm. expte. 154/5)”.⁴¹⁹

Esto supuso que parte del proceso decisorio se diera en la arena parlamentaria, y aprovechar la misma para intercambiar propuestas con otros actores en un acto *per se* legitimador. La subcomisión examinó las propuestas de comparecencia de los Grupos Parlamentarios que mostraban los distintos aspectos que en opinión de los mismos debían estar incluidos en el programa global sobre extranjería e inmigración.

La subcomisión se reunió brevemente en tres días distintos con otros actores de los sectores económico, social y profesional que intervenían en el campo de la inmigración.

⁴¹⁷ Valoración del Programa por parte de la Comisión *ad hoc* del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 15 de diciembre de 2000 Págs. 7-8.

⁴¹⁸ Los integrantes de la Subcomisión eran Doña Ángeles Muñoz Uriol, doña Ana Torme Pardo y don José Antonio Bermúdez de Castro (GP); doña Delia Blanco Terán, don Ramón Jáuregui Atondo y doña Consuelo Rumí Ibáñez (GS); don Carles Campuzano i Canadés y don Pere Grau i Buldú (GC-CiU); don Francisco Frutos Gras (GIU); doña Margarita Uría Etxebarria (GV-PNV); doña María del Mar Julios Reyes (GCC), y doña Begoña Lasagabáster Olazábal (GMx) (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Pág. 2).

⁴¹⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Págs. 1-35

Desde los gobiernos autonómicos, fueron llamados los Consejeros o sus representantes competentes en materia de extranjería de las CC.AA. con mayor presencia inmigrante, Cataluña, Canarias, Murcia, Madrid y Andalucía, y un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias. También, se citó a representantes de los sindicatos UGT y CC.OO., un representante de la CEOE y otro de la Unió de Pagesos de Lleida, junto con expertos de distintas especialidades⁴²⁰. Otros actores presentes fueron los representantes del Foro de la Inmigración, de la Comisión de Políticas Europeas del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, de Cáritas, de Cruz Roja, del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de CEAR y de ATIME.

Creo interesante señalar que el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, don Enrique Fernández-Miranda y Lozana primero hizo una presentación expositiva de las líneas y de las acciones (no de las medidas de intervención) que componían el programa, que finalmente fue el publicado en el BOE, y después se escuchó al resto de actores que expusieron lo que consideraban los aspectos principales de la problemática inmigratoria, haciendo la participación de estos en el proceso un hecho meramente simbólico.

Las zonas de incertidumbre de la política se repiten en el discurso tanto de los actores gubernamentales como de los no-gubernamentales. Los problemas que en esas entrevistas se señalaran se pueden agrupar en cuatro aspectos: primero la importancia de la adecuación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado laboral español, procurando la comunicación entre los sectores económicos, áreas geográficas y poderes públicos, “y a las demandas de la solidaridad internacional”⁴²¹; segundo, la mejora y simplificación de los procedimientos de obtención de los permisos de trabajo y residencia; tercero, el aumento y perfeccionamiento de la coordinación entre los distintos sectores de la administración vinculados a la inmigración desde todos los niveles de gobierno, incluida la Unión Europea, así como una incremento de la comunicación con los sectores sociales y organizaciones que participan en el proceso

⁴²⁰ Estos fueron los profesores don Rafael Puyol, Catedrático en Demografía y Rector de la Universidad Complutense de Madrid, don Javier de Lucas, Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia, don Eliseo Aja, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, don Joaquín Arango, Director del Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones, don J. L. Pérez Arellano, Profesor titular de la Universidad de Las Palmas y Jefe de Sección de Enfermedades Infecciosas y Medicina Tropical (Hospital Universitario Insular de Gran Canaria), don Xavier Markiegui, ex-Ararteko, y don Antonio Izquierdo, Catedrático de Sociología de la Universidad de A Coruña.

⁴²¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Pág. 5.

migratorio, y que puedan aportar mejoras a la implementación de las acciones públicas; y finalmente, la necesidad de acciones en materia de integración fue un tema importante, tanto en lo relativo a cuestiones de acogida y asistencia de los recién llegados, atención sanitaria, vivienda o libertad religiosa fueron algunos de los puntos detallados.

La Subcomisión transcribió en su informe las líneas de intervención del plan siguiendo la presentación del Delegado de Gobierno, y doce breves puntos que sugería incorporar a la redacción final y que eran precisiones terminológicas y semánticas, pero ninguno sobre las aportaciones hechas por los actores no gubernamentales escuchadas previamente. No obstante, propuso también que se incorporara un apartado sobre “Financiación”, que finalmente apareció en la redacción final en los mismos términos propuestos, lo que indica que la propuesta inicial del Gobierno no tenía capítulo presupuestario.

En el informe aparecieron publicados seis votos particulares de los Grupos de Izquierda Unida, EAJ-PNV, CIU, Coalición Canaria y dos del Grupo Socialista, los más extensos. Estos eran votos particulares que muestran alternativas a la regulación gubernamental de todo tipo, desde redacciones y matices semánticos distintas hasta otras posiciones políticas que muestran un modo de encarar las migraciones de modo opuesto al del Gobierno⁴²². Además, de un modo u otro, todos los votos hacían referencia a la concepción errónea de la integración social de los extranjeros que se desarrollaba en el programa al restringirse a “los que contribuyen activamente al crecimiento del país”, lo que conllevaba el abordamiento del fenómeno en clave de confrontación, otorgando un protagonismo casi exclusivo al uso de poderes y potestades del Estado.

Los puntos específicos que resultan más interesantes comunes a todos los votos particulares, y que se expusieron como propuestas concretas fueron⁴²³ los que a continuación de desarrollan brevemente. Entre las cuestiones sustantivas:

⁴²² En el voto particular del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) se decía de plan que “No es ajustada completamente a la realidad la presentación introductoria del programa cuando se autoproclama como la primera iniciativa preparada en nuestro país para afrontar el tratamiento de la inmigración desde todas sus vertientes. Únicamente lo es, en puridad, para el tratamiento de aquellas vertientes del fenómeno que han ocupado y preocupan al actual Gobierno, algo claramente visible desde la apreciación de los contornos que ha adoptado su iniciativa legislativa de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Pág. 9)

⁴²³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Págs.8-35.

1. La vinculación de la política de cooperación al desarrollo de la de inmigración, no solo en la búsqueda de la ordenación y canalización de las migraciones desde los países de origen, sino en la consideración del fenómeno de las inmigraciones en el marco de las relaciones Norte-Sur.
2. La necesidad de un mejor diseño y desarrollo de políticas de integración para los inmigrantes que se encuentran en España, y que crearan las condiciones necesarias para garantizar el acceso de estos colectivos a los sistemas públicos de enseñanza y asistencia sanitaria gratuita, junto con planes de alojamiento y vivienda y de igualdad para los colectivos más vulnerables, mujeres y jóvenes, que garantizaran su acceso al empleo.
3. Establecimiento de políticas de atención y acogida a inmigrantes que llegan a España sin los requisitos legales exigidos, y medidas legislativas de protección de los inmigrantes que habían sufrido a manos de redes de tráfico de personas.

Entre las cuestiones operativas que se comentan a continuación subyacía punto muy criticado por la subcomisión al Gobierno y era la necesidad de detallar los que se consideraban objetivo generales y específicos y un plan de acción con un presupuesto temporal claro, porque “sin conocer los mismos, nunca podremos saber si el plan se ha cumplido, o en que fase de ejecución se encuentra.”⁴²⁴

1. Concreción y aumento de recursos humanos, económicos y de infraestructura suficientes para atender el fenómeno migratorio, con una mayor dotación presupuestaria a las Comunidades Autónomas que debían cubrir la acogida y atención de mayor número de inmigrantes.
2. Una mayor coordinación administrativa y participación de las asociaciones inmigrantes en un intento de mejorar el conocimiento de la realidad migratoria que revierta directamente en acciones más eficaces y eficientes sobre todo a nivel local.

En definitiva, Una política del conjunto de las Administraciones que permitía la puesta en marcha de las previsiones contempladas en la Ley 4/2000, y su subsiguiente reforma, al implicar la incorporación de las Comunidades Autónomas al desarrollo de una verdadera política global de inmigración, a

⁴²⁴ Voto particular del Grupo Parlamentario Socialista (Núm. 6) Portavoz Dña. M.^a Teresa Fernández de la Vega. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Págs.31.

través de mecanismos como la constitución del Consejo Superior de Política Migratoria y de las correspondientes Subcomisiones en el seno de las Comisiones de Cooperación Comunidades Autónomas-Estado Central, la participación en la elaboración del contingente anual de trabajadores y la atribución competencial, derivada de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de materias claves para la integración de los inmigrantes.

Se apostaba claramente por una cooperación inter-institucional, con especial referencia a los municipios como espacios reales de convivencia ciudadana y actores principales en la formulación de nuevas estrategias de intervención pública para evitar la segmentación étnica y la exclusión social. En este sentido, se proponía la dotación de los municipios de los instrumentos necesarios para articular las correspondientes políticas orientadas a la inclusión y la cohesión social, “con el fin de prevenir conflictos y fomentar la integración y la convivencia.”

3. Potenciación de las instancias de participación, como el Foro de la Inmigración, otorgando carácter preceptivo a la consulta previa y dictámenes del mismo, y creación y creación de foros o consejos consultivos, con similares competencias y composición, en las Comunidades Autónomas y en los municipios donde la inmigración tuviera una presencia significativa.
4. Impulso del protagonismo de las Cortes Generales en la política de inmigración, de modo que esta contara con el máximo consenso posible, y asignarles el seguimiento del GRECO a partir de la creación de una Comisión Congreso-Senado para asuntos migratorios a la que el Gobierno, anualmente debería presentar un balance de sus actuaciones en este ámbito.

Como se habrá podido imaginar, los votos particulares supusieron el ochenta por ciento del informe. Todos los Grupos Parlamentarios, a excepción del Popular y del Mixto, formularon votos particulares que nos hablan de las carencias del GRECO. En definitiva, esta subcomisión centró su informe en la estructura básica del programa presentado por el Gobierno, señalando en todos los aspectos y casos la escasez de recursos y la falta de planificación de la acción de Gobierno.

No solo se criticó que no hubiera un plan de acción y un presupuesto, sino que se encontraban ante un programa que no incluía ni uno solo de los principios que lo

inspiraban. Así, “nos enfrentamos a una planificación de acciones sin que en ningún momento los resultados de las mismas sepamos si corresponden o no con los resultados previstos.” El Gobierno prácticamente impedía cualquier control sobre los resultados o una crítica directa a la filosofía que inspiraba el programa. De este modo, para la Subcomisión “una primera lectura del programa del Gobierno hace difícil no compartir un número importante de las acciones expuestas; sin embargo, las divergencias podrán ser mayores si se hubieran conocido por boca del propio Gobierno con total claridad, cuales son los principios que van a regir la política migratoria.”⁴²⁵

Ambas comisiones, la del Foro y la de Justicia, fueron actos formales, vacíos de contenido, hechos simbólicos para legitimar el proceso de decisión del GRECO; lo por otro lado era innecesario al estar el Gobierno plenamente legitimado para decidir en términos de *public policy-making*, pero hubiera sido más que deseable una mayor permeabilidad en el diseño de una política tan compleja y transversal como es la de inmigración, y con seguridad hubiera mejorado cualitativamente el programa. El Gobierno cumplía así este trámite de cara al público, ignorando casi completamente las recomendaciones de ambos informes.

2.2.2.2. Elemento básicos del programa

Diagnosia de la situación

La diagnosia que se planteaba sobre la situación partía de la conversión de España en un país receptor de inmigrantes, aún cuando el número de inmigrantes era inferior en comparación con el existente en otros países de la Unión Europea. El discurso defendía la necesidad comparada de regular un fenómeno como la inmigración con fuertes implicaciones a nivel internacional.

El planteamiento del crecimiento moderado del número de inmigrantes de 198.042 en 1981 a 801.329 en 1999, se rompía en el momento en que entraba en consideración los procesos extraordinarios de regularización desarrollados. Según los datos ofrecidos en el Programa GRECO, el proceso abierto en 2000 dejó al descubierto más de 246.089 solicitudes de irregulares, y se habían resuelto favorablemente 137.454⁴²⁶. Estos datos

⁴²⁵ Voto particular del Grupo Parlamentario Socialista (Núm. 6) Portavoz Dña. M.^a Teresa Fernández de la Vega. M *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Págs.31.

⁴²⁶ Los datos finales del proceso extraordinario de regularización de 2000 fueron los siguientes: 244.327 solicitudes en 2000 y 57.616 en el re-examen (que de ese mismo proceso se hizo al año siguientes) en 2001. No me estoy refiriendo aquí al llamado proceso de arraigo abierto en 2001, sino al re-examen del proceso de 2000. De las solicitudes presentadas, finalmente se resolvieron favorablemente 199.365

puntuales que se ofrecen en el análisis de la situación, a través de la exposición fragmentada de información sobre principales nacionalidades, su distribución territorial y especial referencia como colectivo específico a los trabajadores extranjeros, y que indirectamente se reconocen como incompletos, nos muestran que no existe una visión clara ni cercanamente precisa por parte del Gobierno del grupo objetivo al que dirige su política.

No hacía referencia a ninguna de los aspectos principales de la problemática inmigratoria que la Subcomisión⁴²⁷ tras su encuentro con los actores no-gubernamentales había recogido en su informe, sino que se centró en una exposición numérica de la población inmigrante.

Objetivos

Los objetivos del Plan se estructuraron en torno a cuatro líneas básicas, a partir de los que organizaba las veintitrés acciones (de intervención) y las setenta y dos medidas que las desarrollaban.

El llamado objetivo esencial era un “diseño coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea”⁴²⁸; se centraba en el discurso en una doble perspectiva, en el codesarrollo y actuación en los países de origen y tránsito de la inmigración, y en la participación de España en el marco de la política europea de inmigración y asilo. En la práctica, esto se tradujo en la firma de convenios migratorios firmados con algunos países emisores, los llamados “acuerdos de primera generación” y que analizaré más adelante, y en la acomodación del sistema de visados de España a la política de admisiones de la UE, competencia sobre la que gira la llamada política europea de inmigración y asilo. La consecución de este objetivo viene a su vez definido por las acciones que lo desarrollaban: estudio del fenómeno migratorio en España, “determinación del número de inmigrantes que anualmente necesita España, su cualificación y su tipología (...)”⁴²⁹, y ordenación de la llegada de inmigrantes desde los países de origen.

La segunda línea de acción y objetivo del GRECO era la “integración de los residentes extranjeros que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país y de sus

(163.352 en 2000 y 36.013 tras el re-examen de 2001). Los procesos como instrumentos de la política de inmigración y sus efectos sobre las estadísticas de extranjería se tratan en el capítulo siguiente.

⁴²⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-120 DE 8/1/2001, Pág. 5

⁴²⁸ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15323.

⁴²⁹ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15323.

familias.”⁴³⁰ Con esta línea definida de este modo, se muestra una concepción sin duda restrictiva del concepto de integración ya que el grupo objetivo del Plan quedaba reducido exclusivamente a los inmigrantes en situación legal, y por tanto solo para ellos estaban destinadas las acciones de esta línea: alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares, mejora de los procedimientos para la adquisición de la nacionalidad, incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles, acogida y atención de extranjeros que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, actuación concertada para la ejecución de medidas de integración con Administraciones Públicas y organizaciones no gubernamentales, y lucha contra el racismo y la xenofobia.

El tercer objetivo o línea de acción era la regulación de los flujos migratorios “para garantizar la convivencia en la sociedad española”⁴³¹, que quedaba definida a través de la actuación en los controles fronterizos, la lucha contra las redes de inmigración ilegal, la mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la inmigración irregular y la explotación de trabajadores extranjeros, como acciones a desarrollar.

Creo que es interesante señalar y hacer una crítica a los términos de la redacción teniendo en cuenta que era un programa orientado a la integración de los extranjeros que el discurso político decía que era; esta línea, por ejemplo, presuponía en sentido contrario que los irregulares (o la inmigración irregular) dificultaban la convivencia. Señalo esta cuestión porque es un buen ejemplo de lo que subyacía tras la política de inmigración puesta en funcionamiento por el Gobierno del Partido Popular en su segundo mandato, por un lado, el control de la inmigración y, por otro, la reducción del número de inmigrantes que se encontrasen en España. Sobre estas dos ideas pivotó la política, la nueva legislación, la reforma del contingente, o este mismo programa al reducir el grupo objetivo del mismo a los extranjeros residentes legalmente y como se verá en el análisis de las medias de intervención.

Finalmente, la última línea de acción se refería al mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados. Las acciones de esta línea presentaron un carácter continuista con la normativa de asilo de la Unión Europea en cuanto a la gestión y tramitación de las solicitudes.

Elementos evaluativos

⁴³⁰ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15323.

⁴³¹ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15323.

El presupuesto temporal del plan era de cuatro años 2001-2004, aunque no se explicitó una planificación de las actuaciones temporal por fases. El actor encargado de la coordinación, impulso y dirección de la ejecución del Plan era la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Se previó también que ésta presentara una evaluación interna anual de su implementación a la Comisión Interministerial de Extranjería. Es importante señalar que las evaluaciones, si se llegaron a hacer, no se publicitaron ni su existencia ni sus resultados.

Elementos de intervención

CUADRO 9. RESUMEN DE LAS LÍNEAS Y ACCIONES DEL PROGRAMA GRECO

LINEAS BÁSICAS DE ACCIÓN	ACCIONES
1. Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea	1.1 Estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y previsiones. 1.2 Determinación del número de inmigrantes que anualmente necesita España, su cualificación y su tipología. 1.3 Ordenación de la llegada de inmigrantes desde los países de origen, mediante la firma de Convenios que contemplen todos los aspectos del fenómeno migratorio. 1.4 Codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes. 1.5 Participación de España en el diseño de la política común de inmigración, fronteras y asilo de la Unión Europea.
2. Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España.	2.1 Alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes. 2.2 Mejora de los procedimientos para la adquisición de la nacionalidad, mediante la reducción de los plazos de tramitación, considerando que representa un claro exponente de la integración en nuestra sociedad 2.3 Incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo, en igualdad de condiciones que los españoles. 2.4 Acogida y atención de extranjeros que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. 2.5 Actuación concertada para la ejecución de medidas de integración con Administraciones Públicas y Organizaciones no Gubernamentales. 2.6 Revisión de la estructura administrativa existente para atender a la tramitación de las autorizaciones y permisos que son solicitados por los inmigrantes. 2.7 Lucha contra el racismo y la xenofobia.
3. Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.	3.1 Potenciación de los Consulados españoles. 3.2 Potenciar la actuación en los controles fronterizos. 3.3 Lucha contra las redes de inmigración ilegal. 3.4 Mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la inmigración irregular. 3.5 Mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la explotación de trabajadores extranjeros. 3.6 Mejora de los mecanismos existentes para la protección de los menores extranjeros no acompañados.
4. Mantenimiento del	4.1 La imprescindible adaptación de la normativa de asilo a las

sistema de la protección para los refugiados y desplazados.	directrices que emanen de la Unión Europea. 4.2 Condiciones de acogida de solicitantes de asilo en el territorio español, en especial para los menores no acompañados. 4.3 Proporcionar capacitación laboral para los refugiados. 4.4 La adecuación de las instalaciones fronterizas para atender a los solicitantes de asilo en fronteras. 4.5 Establecer la adecuada protección para las personas que tienen la condición de apátridas.
---	---

FUENTE: Elaboración propia a partir del Programa GRECO, Ministerio del Interior.

Este programa, como ya he comentado anteriormente, se estructuraba en cuatro líneas de actuación, desarrolladas en veintitrés acciones (las que aparecen en el cuadro superior) y estas a su vez en 72 medidas. Las líneas básicas de actuación eran el diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea, la integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España, la regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española, y el mantenimiento del sistema de la protección para los refugiados y desplazados.

Este programa político impulsaba unas líneas más que en otras, lo que ofrece pistas en cuanto a la orientación de la política de inmigración del Gobierno del Partido Popular. Este programa fomentaba especialmente la dimensión de control de los flujos y de las fronteras. Si bien es cierto que promovía medidas que fomentaban el ejercicio pleno de los derechos, la atención a los inmigrantes en situación de vulnerabilidad y la lucha contra el racismo (líneas 2ª y 4ª); se centraba mayoritariamente en la gestión de los flujos, arbitrando medidas de control como son el refuerzo de las fronteras, la lucha contra las redes que propiciaban la inmigración ilegal y el control de ésta (líneas 1ª y 3ª).

Tal y como muestra el cuadro de distribución de medidas de la página siguiente, las acciones (A) más potenciadas, según el número de medidas (m) asignadas para su desarrollo⁴³², eran las siguientes:

- la A3 relativa a la ordenación de la llegada de los inmigrantes desde los países de origen, mediante la firma de convenios⁴³³ que contemplen todos los aspectos del fenómeno migratorio;

⁴³² Partiendo de que la media de medidas asignadas para el desarrollo de una acción es de 3,13.

⁴³³ De los siete convenios firmados por España, hasta el momento del funcionamiento del GRECO, con terceros países emisores, seis giraban tan solo en torno a la regulación y ordenación de flujos migratorios laborales; mientras que el firmado con Nigeria abordaba también la repatriación de personas en situación irregular.

- la A4 sobre el codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes;
- la A6 en la que se plantea el objetivo de alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes;
- la A9 relativa a la acogida y atención de extranjeros que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad;
- la A10 que desarrolla la acción concertada para la ejecución de medidas de integración con Administraciones Públicas y organizaciones no gubernamentales⁴³⁴;
- la A11 en la que se aborda la revisión de la estructura administrativa existente para atender a la tramitación de las autorizaciones y permisos que son solicitados por los inmigrantes;
- la A7 en la que se potencia la actuación de los controles fronterizos;
- y por último, la A19 en la que se hace referencia a la adaptación de la normativa de asilo en las directrices que emanan de la Unión Europea.

Aparentemente por el total de medidas asignadas por acción, las líneas más potenciadas son las Líneas 2ª. y 3ª. Sin embargo, de entre las acciones señaladas en los párrafos superiores, las que mayor número de medidas tienen asignadas son la A3, A4 (Línea 1ª) y A14 (Línea 3ª) relativas todas al control de fronteras y a la ordenación de flujos migratorios.

⁴³⁴ Sorprende el hecho que en una acción de esta naturaleza no se contempla ni la colaboración del Ministerio de las Administraciones Públicas, ni de los gobiernos autonómicos, ni de otros instrumentos de participación de los actores y organizaciones sociales. Ya que el desarrollo (4 medidas) de la misma depende del Ministerio del Interior (3 m) y del de Trabajo (1m)

CUADRO 10. DISTRIBUCIÓN CUANTITATIVA DE LAS SETENTA Y DOS MEDIDAS DEL PROGRAMA GRECO SEGÚN MINISTERIO COMPETENTE

	MTERIO. DEL INTERIOR	MTERIO. DE JUSTICIA	MTERIO. DE ASUNTOS EXTERIORES	MTERIO. DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	MTERIO. DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	MTERIO. DE SANIDAD Y CONSUMO	MTERIO. DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Total medidas	
1ª. Línea Básica									1ª. Línea Básica
A1 (2m)	2							2	A1 (2m)
A2 (3m)	1			2				3	A2 (3m)
A3 (5m)	2,5			2,5				5	A3 (5m)
A4 (5m)	1		2	2				5	A4 (5m)
A5 (2m)	1		1					2	A5 (2m)
Total 1ª línea	7,5		3	6,5				17	Total 1ª línea
2ª. Línea Básica									2ª. Línea Básica
A6 (4m)	0,5 α	1	0,5	0,5*	1*	0,5*		4	A6 (4m)
A7 (1m)		1						1	A7 (1m)
A8 (2m)				2				2	A8 (2m)
A9 (4m)	1			3				4	A9 (4m)
A10 (4m)	3			1				4	A10 (4m)
A11 (4m)	2,5						1,5	4	A11 (4m)
A12 (3m)	2				1*			3	A12 (3m)
Total 2ª línea	9	2	0,5	6,5	2	0,5	1,5	22	Total 2ª línea
3ª. Línea Básica									3ª. Línea Básica

A13 (3m)			3					3	A13 (3m)
A14 (7m)	5,5	0,5				0,5	0,5	7	A14 (7m)
A15 (3m)	3							3	A15 (3m)
A16 (3m)	3							3	A16 (3m)
A17 (3m)	0,5			2,5				3	A17 (3m)
A18 (2m)	0,5*			1*		0,5*		2	A18 (2m)
Total 3ª línea	12,5	0,5	3	3,5		1	0,5	21	Total 3ª línea
4ª. Línea Básica									4ª. Línea Básica
A19 (4m)	3,5			0,5				4	A19 (4m)
A20 (2m)				2*				2	A20 (2m)
A21 (2m)				2				2	A21 (2m)
A22 (2m)	2							2	A22 (2m)
A23 (2m)	2							2	A23 (2m)
Total 4ª línea	7,5			4,5				12	Total 4ª línea
T OTAL	36,5	2,5	6,5	21	2	1,5	2	72	T OTAL

FUENTE: Elaboración propia a partir del Programa GRECO, Ministerio del Interior.

* En esa área y con ese Ministerio se contempla la participación de los gobiernos autonómicos.

α Los valores decimales suponen medidas cuya competencia es compartida con otro Ministerio.

Tipología de medidas de intervención del GRECO

CUADRO 11. DISTRIBUCIÓN CUALITATIVA DE LAS SETENTA Y DOS MEDIDAS DEL PROGRAMA GRECO SEGÚN TIPOS DE INTERVENCIÓN

	Elementos sustantivos de intervención	Elementos operativos de intervención
Vía reguladora	<ul style="list-style-type: none"> _ Desarrollo de los criterios para la admisión de inmigrantes, especialmente los referidos a la entrada de trabajadores extranjeros temporales o permanentes vinculados a la política de cuotas (medidas 1.2.a, 1.3. a y b, y 2.3.b) _ Simplificación de los procedimientos administrativos de concesión de permisos (medida 2.6.d) _ Desarrollo de medidas de control de las condiciones de trabajo de los trabajadores extranjeros, especialmente en las áreas geográficas y en los sectores de actividad en los que sea mayor su presencia (medidas 3.5 a y b) _ Desarrollo de «itinerarios integrados de inserción» con los que facilitar la incorporación al mercado de trabajo de los inmigrantes (medida 2.3. a) _ Determinación de los países con los que firmar convenios migratorios y regulación de las condiciones de selección, entrada y salida de los trabajadores extranjeros (medidas 1.3. c, d, y e) _ Tramitación de la reagrupación para los familiares de los extranjeros que residen en territorio español (medida 2.1.c) _ Ejercicio de la libertad religiosa (medida 2.1d) _ Expulsión de los extranjeros que cometan actividades delictivas (medida 3.4.b) _ Impulso de la participación de España en el desarrollo del título IV del Tratado de la Comunidad Europea en el seno del Consejo de la Unión (medidas 1.5 a y b) _ Adaptación de la normativa de asilo a las directrices que emanen de la Unión Europea, en materia de procedimiento común de asilo, acogida de solicitantes de asilo, y 	<ul style="list-style-type: none"> _ Habilita la participación de las distintas Administraciones autonómicas y locales a través del Consejo Superior de Política de Inmigración (medida 1.2. b), y de los agentes sociales: sindicatos, empresarios (medida 1.2. c) y organizaciones no gubernamentales (medida 2.5 d) _ Actuación concertado para la ejecución de medidas de integración con Administraciones Públicas y Organizaciones no Gubernamentales a través de la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración, Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y de convenios con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos (medidas 2.5 a, b y c) _ Desarrollo de los controles móviles y potenciación de sus recursos humanos (medidas 3.2 c y d) _ Coordinación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales para luchar contra las actividades de tráfico ilegal de mano de obra extranjera (medida 3.5 c) _ Coordinación de las actuaciones a realizar por las Administraciones estatal y autonómica con estos menores, así como con instituciones sanitarias para la determinación de la edad de los mismos (medidas 3.6 a y b)

	<p>protección temporal (medidas 4.1 a, b, c, y d), y de protección y regulación de la condición de apátridas (medidas 4.5 ay b)</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Definición y desarrollo de los controles de sanidad exterior. (medida 3.2 g) _ Actuaciones de de prevención e investigación para la persecución de delitos relativos a la inmigración (medida 3.3 c) 	
Vía incentivadora	<ul style="list-style-type: none"> _ Formación de inmigrantes como agentes de desarrollo (medida 1.4.a) _ Promoción profesional a través de la formación ocupacional que ayude en la inserción en el mercado de trabajo de inmigrantes y refugiados, con especial interés en los jóvenes (medidas 2.4.c, 4.3.a y b) _ Medidas para orienta el ahorro de los inmigrantes hacia inversiones productivas en los países de origen (medida 1.4.c) _ Promoción de un fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen (medida 1.4.d) 	
Vía persuasiva	<ul style="list-style-type: none"> _ Lucha contra el racismo y la xenofobia a través de campañas informativas sobre la inmigración como fenómeno positivo, y el fomento de valores en el sistema educativo (medidas 2.7.b y c) _ Desarrollo de campañas de de información sobre los riesgos de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos en los países de origen (medida 3.4.a) 	<ul style="list-style-type: none"> _ Mejora de infraestructuras, medios humanos y materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (medida 2.7. a) _ Mejora de los medios técnicos para detectar falsificaciones de documentos (medida 3.1 c)
Provisión directa de bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> _ Programas de ayuda a la reinserción de los inmigrantes en sus países de origen (medida 1.4. b) _ Asistencia técnica a los países de los que proceden los inmigrantes, en materia de educación y la formación, el desarrollo empresarial y agrícola y en infraestructuras y sanidad (medida 1.4 e) _ Prestación de asistencia sanitaria y educativa con especial atención a los grupos más vulnerables (medidas 2.1.a y b) _ Impulso de programas de formación especializada del personal (medida 3.1 b) _ Garantizar la asistencia jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> _ Dotar al Observatorio Permanente de la Inmigración de los medios necesarios para que tenga capacidad de análisis, así como de alcanzar conclusiones y elevar propuestas (medida 1.1.a) _ Coordinación de las distintas Administraciones Públicas que puedan suministrar datos sobre inmigración, para que el conocimiento de todas ellas contribuya al adecuado tratamiento del fenómeno (medida 1.1.b) _ Construcción de centros de estancia temporal para inmigrantes (medida 2.4. a) _ Creación de unidades de atención

	<p>prevista legalmente en los controles de los puestos fronterizos (medida 3.2 f)</p>	<p>específica a los inmigrantes en el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil (medida 2.4. d)</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Potenciación de las Oficinas de Extranjeros como órganos especializados en la tramitación de todos los expedientes administrativos (medida 2.6.a) _ Diseño de una red informática y de comunicaciones única en todo el territorio español y formación específica y permanente actualización de su personal (medidas 2.6.b y c) _ Entrada en funcionamiento del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (medida 3.2 a) _ Reforzamiento de los controles en las fronteras terrestres con terceros países, así como en las fronteras marítimas, y potenciación con los mecanismos de colaboración y cooperación de los servicios policiales (media 3.2. a, b, e y 3.3.b), incluyendo la Creación de unidades especializadas en la lucha contra las redes de inmigración (medida 3.3 a) _ Adaptación de los Centros de Internamiento de Extranjeros a la normativa (medida 3.4.c) _ Creación de Centros de acogida para solicitantes de asilo (medida 4.2.a, b) en colaboración con las organizaciones no gubernamentales (medida 2.4 b) _ Preparación de espacios destinados a los solicitantes de asilo y la dotación de los servicios necesarios para estas instalaciones en las instalaciones fronterizas (medida 4.4.a y b)
--	---	---

FUENTE: Elaboración propia a partir del Programa GRECO, Ministerio del Interior.

Las medidas del GRECO tuvieron mayoritariamente un carácter regulador de la situación, y de prestación directa de bienes y servicios. La tipología utilizada aquí no responde a categorías-estanco, sino que algunas de las medidas responden a contenidos que podrían encajar en distintos grupos. El criterio para agrupar las medidas en una u otra ha sido el objetivo de las medidas y su posición en la estructura del programa.

Las medidas reguladoras desarrollaban por igual la dimensión sustantiva que la operativa de la política, principalmente vinculadas a control y admisión de inmigrantes,

como es observable, y muy puntualmente a cuestiones de integración de los trabajadores objetivo como grupo objetivo prioritario. Las medidas de prestación directa de bienes y servicios potenciaron una vez más las estructuras administrativas y policiales de control de la inmigración desde un punto de vista operativo, mientras que la asistencia jurídica y los programas formativos cubrían escasamente la sustantiva. La vía persuasiva cubría casi por igual paradójicamente las medidas destinadas a desincentivar la inmigración irregular a través de información y control, como las actitudes discriminatorias; y finalmente, buscaba fomentar el retorno a través de la vinculación entre programas de formación y codesarrollo.

Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

Respecto a los actores vinculados al proceso de ejecución de la política, aún cuando este programa se describía con vocación de servir de “marco de referencia para el establecimiento de la necesaria cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas y los actores y agentes sociales implicados”⁴³⁵, el actor principal fue el Ministerio de Interior, seguido del de Trabajo, y no se caracterizó por mejorar la coordinación entre las administraciones y los actores no-gubernamentales más allá de los instrumentos y prácticas continuistas que se venían desarrollando desde mediados de los años noventa.

Como se verá, a pesar de que uno de los objetivos específicos era “la revisión de la estructura administrativa existente para atender a la tramitación de las autorizaciones y permisos que son solicitados por los inmigrantes”⁴³⁶, la estructura operativa de la política se mantuvo dentro de las líneas continuistas de la política de inmigración marcadas por la fase de normalización de los gobiernos anteriores socialistas.

El protagonismo en el desarrollo del Plan lo tiene el Ministerio del Interior, seguido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, según el número de medidas sobre las que tengan competencia, 36,5 y 21 medidas respectivamente. La participación de los gobiernos autonómicos se contempla tan solo en ocho medidas, en dos ocasiones en colaboración con el Ministerio de Sanidad, en otras dos con el de Educación, tres con el de Trabajo y una vez con el de interior.

Así dada la centralidad del Plan Greco en materia de control y el marco que permite la Constitución y la Ley 8/2000, la competencia de las Comunidades Autónomas (CC.AA.

⁴³⁵ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15324.

⁴³⁶ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15323.

en adelante) en materia de inmigración se centra en las cuestiones relativas a la integración abordadas a través de planes de acción de desarrollo y ejecución autonómica.

CUADRO 12. CUADRO COMPARATIVO DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DEL PISI (1994) Y DEL GRECO (2001)

VARIABLE DE ESTUDIO	PISI 1994	GRECO 2000
Legitimidad/actor decisor	Legitimidad gubernamental y parlamentaria	Gubernamental/ Ministerio del Interior Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio de Interior
Grupo-objetivo	Inmigrantes	Inmigrantes residentes legalmente
Contenido	Programa marco	Programa detallado
Elementos de intervención	Programa mixto (elemento sustantivos y operativos/institucionales)	Programa mixto (elemento sustantivos y operativos/institucionales)
	26 medidas de carácter normativo, socio-laboral, educativo y cultural, de “convivencia territorial” y de participación social	4 líneas 23 acciones 72 medidas
Distribución de decisiones	Programa centralizado	Programa centralizado
Acuerdo de actuación político-administrativo	Actor principal: Ministerio de Asuntos Sociales	Actor principal: Ministerio del Interior/ Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Otros actores intervinientes: Ministerios y gobiernos autonómicos
Presupuesto	No contempla una dotación presupuestaria específica para su ejecución	No contempla una dotación presupuestaria específica para su ejecución

FUENTE: Elaboración propia.

Presupuesto

El programa no tenía una dotación presupuestaria específica para su ejecución, sino que su desarrollo implicaba “los mecanismos de financiación que garantizan el mantenimiento de los programas y actividades en cada uno de los Ministerios implicados, a través de los Presupuestos Generales del Estado.”⁴³⁷

La indeterminación presupuestaria era aún mayor y se puede decir que comprometía también la ejecución del resto del programa. De hecho se preveía, tras la evaluación de

⁴³⁷ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15327.

la ejecución del primer año, solamente el estudio de la posibilidad de crear un nuevo marco presupuestario que contuviera la financiación de los objetivos y actividades referidos en el programa, tanto por los ejecutables por la Administración General del Estado como por las Administraciones autonómicas, y solo para aquellos objetivos alcanzados durante el primer año de vigencia.

La planificación de la financiación era prácticamente inexistente. Los ministerios competentes debían desarrollar los objetivos, acciones y medidas que el programa les asignase a partir de su partida de los PGE, y solo se estudiaría la posibilidad de partidas presupuestarias específicas para aquellos objetivos que se hubieran alcanzado durante el primer años (a partir de una financiación inicial cero).

La redefinición de la financiación de la política dependía de esa comprobación anual de la ejecución, y a partir de la misma se podía estudiar una reasignación presupuestaria al objeto de adecuarse a los objetivos y planteamientos que se determinasen. La dotación específica de recursos a las distintas administraciones se contemplaba como la excepción.

Por otro lado, estudiando el posterior diseño del programa, se puede decir que tiene un diseño ampliamente centralizado. Esto no es extraordinario por dos razones: en primer lugar, como se verá, el programa se centra principalmente en cuestiones de control de la inmigración, no de integración, a pesar de las pretensiones del discurso político, y la política de control de la inmigración es competencia del gobierno central; en segundo lugar, los aspectos de integración son competencia mayoritariamente de los gobiernos autonómicos. La crítica va en el sentido en que el marco de la integración que diseña es insuficiente. La tímida descentralización sustantiva de algunos aspectos de la integración de los inmigrantes a las administraciones autonómicas tampoco fue acompañada de *a priori* una transferencia de recursos a las distintas administraciones públicas intervinientes.

Todo lo anterior pone en peligro que se pueda afirmar que la política de inmigración del Gobierno del PP desarrollaba su dimensión integrativa, en definitiva interpreto que desde un punto de vista efectivo y real no existía una política de integración desde el gobierno y administración central.

Aunque, como se ha señalado, el GRECO no contempla una dotación presupuestaria específica para su ejecución, hay que destacar que uno de los acuerdos de la

Subcomisión de las Cortes Generales⁴³⁸ en la presentación del Plan GRECO significó el reconocimiento del Gobierno del Estado de la necesidad de que las CC.AA. sean financiadas para hacer frente a las políticas de integración de la inmigración. Así, se ha reconocido la necesidad de una financiación creada *ex novo*, pero no se acordó ninguna asignación presupuestaria; uno de los requisitos era que tuviera «una mayor singularización presupuestaria de los diferentes créditos que se destinen por las diferentes administraciones (...)». Finalmente, como se verá en el capítulo quinto, esta pretensión no se materializaría hasta el FAIREA en 2005.

2.2.3 La gestión administrativa de la inmigración por el Ministerio del Interior

En Mayo de 2000, se creó la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración⁴³⁹, dependiente del Ministerio del Interior y con categoría de Secretaria de Estado, con Enrique Fernández-Miranda a la cabeza. La importancia de esta figura por encima de otras se debe a las amplias competencias otorgadas a la misma y el papel central que desarrolla. Así el Ministerio del Interior protagonizó una centralización competencial en materia de extranjería, vaciando casi de contenido la Dirección General de Ordenación de Migraciones del Ministerio de Trabajo. De hecho, el Delegado de Gobierno era titular a su vez de la Comisión Interministerial de Extranjería, del Consejo Superior de Política de Inmigración, y del Observatorio Permanente para la Inmigración. Además de proponer al Ministro del Interior candidatos a la presidencia del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. La figura del Delegado de Gobierno se ve asistida por tres órganos distintos, que acaban completando el equipo gestor administrativo de la inmigración como últimos cambios del Gobierno Popular: la Dirección General de Extranjería e Inmigración⁴⁴⁰, la Subdirección General de Extranjería e Inmigración⁴⁴¹ y el Gabinete del Delegado de Gobierno⁴⁴².

⁴³⁸ Subcomisión de las Cortes españolas, los trabajos de la que han supuesto la reforma parcial del Programa GRECO, Informe 154 / 5, de 28 de diciembre 2000.

⁴³⁹ Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía (BOE del 12); y Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio (BOE del 29), por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

⁴⁴⁰ Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración (BOE del 20); y Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio (BOE del 29), por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

⁴⁴¹ Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio (BOE del 29), por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

⁴⁴² Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía (BOE del 12); y Real

2.2.3.1. Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración

La Delegación de Gobierno aglutinó un amplísimo conjunto de funciones en materia de migración que parecían desmentir el principio de coordinación administrativa tan citado en el Plan Greco. Algunas de esas funciones fueron:

- La formulación de la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo;
- Coordinación e impulso de todas las actuaciones que se realicen en dichas materias;
- Análisis de las características del fenómeno migratorio, que permitan conocer sus tendencias y la preparación de propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes extranjeros, mediante el Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Aprobación de circulares e instrucciones, dirigidas a los servicios policiales competentes en materia de extranjería y asilo. Se contemplaba la posibilidad de que pudiera coordinar, por delegación del Secretario de Estado de Seguridad, la actuación de las Unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes en la materia, y la de éstas con otros servicios cuya competencia específica pueda repercutir en la lucha contra el tráfico ilícito de personas;
- Dirección, impulso y coordinación de las actuaciones de otros órganos directivos del Departamento e impulsar y coordinar las de los ministerios con competencias en inmigración, extranjería y derecho de asilo. Esta Delegación del Gobierno incluso podía encomendar a otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado con competencias en materia de extranjería, inmigración y asilo la realización de las actividades de carácter material, técnico o de servicios que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones;
- Cooperación con otros órganos directivos con competencias en otras materias que puedan incidir en el tratamiento del fenómeno migratorio.

2.2.3.2. Comisión Interministerial de Extranjería

Decreto 1449/2000, de 28 de julio (BOE del 29), por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

La Comisión veía mermadas sus funciones y reducidas al análisis, debate y seguimiento de las propuestas y actuaciones de los Departamentos ministeriales, integrados en la Comisión, que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y asilo, y a la emisión de un informe, cuando se solicite por los órganos competentes. Además de poder conocer los acuerdos adoptados y el desarrollo de las actuaciones emprendidas en el seno de la Unión Europea, así como en otros organismos internacionales y evaluar su incidencia y aplicación en nuestro país⁴⁴³.

2.2.3.3. Dirección General de Extranjería e Inmigración

La Dirección como órgano de asistencia tenía la finalidad de ejecutar las medidas que, en materia de inmigración, extranjería y asilo, se adoptasen por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración; así como de coordinar la preparación de propuestas del Consejo de Ministros y de los órganos superiores del Ministerio, sometidos a la Comisión Interministerial de Extranjería o al Consejo Superior de Política de Inmigración, y de otros órganos directivos de los ministerios con competencias en inmigración, extranjería y derecho de asilo.

2.2.3.4. Subdirección General de Inmigración

La Subdirección tenía funciones de asistencia técnica muy similares a las de la Dirección General, pero además funcionaba como Actuará como Secretaría del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

2.2.3.5. Consejo Superior de Política de Inmigración

Este se conformaba en un órgano colegiado, de coordinación y cooperación entre las Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, adscrito orgánicamente al Ministerio del Interior, y su finalidad era establecer las bases y criterios sobre los que se debe asentar una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes.. El Consejo estaba presidido por el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración⁴⁴⁴.

Las funciones del mismo eran:

⁴⁴³ Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería (BOE del 2)

⁴⁴⁴ Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración (BOE del 6)

- Servir de cauce de colaboración, comunicación e información entre las Administraciones públicas que componen el Consejo en materia de integración de los inmigrantes.
- Intercambiar información y asistencia, así como formular propuestas tendentes a promover la integración social y laboral de los inmigrantes.
- Recabar información de los agentes sociales y económicos implicados en el fenómeno de la inmigración.
- El análisis de las propuestas formuladas por los miembros que componen el Consejo que tengan incidencia en la citada materia.
- Seguimiento y evaluación de las materias relacionadas con la integración de inmigrantes tratadas en las diferentes Conferencias Sectoriales.
- Emitir informe, con carácter previo, al establecimiento por el Gobierno del contingente anual de mano de obra.

2.2.3.6. Observatorio Permanente para la Inmigración

Este pasó a depender desde Abril de 2001 del Ministerio del Interior desde el IMSERSO⁴⁴⁵.

2.2.3.7. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

Desde finales de 2000, pasó también a depender del Ministerio del Interior desde el Ministerio de Trabajo. Seguía siendo un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento del Gobierno y, en su caso, de las Administraciones Autonómicas y Locales, adscrito al Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración⁴⁴⁶.

2.2.4. La dimensión preventiva de la política de inmigración: los acuerdos bilaterales de cooperación

En su momento, la Cumbre de Tampere, en desarrollo de los objetivos de Schengen, estableció la necesidad de una política común de inmigración y asilo, en la medida en la

⁴⁴⁵ Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración (BOE del 6)

⁴⁴⁶ Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio (BOE del 29), por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, (disposición adicional cuarta); y Real Decreto 367/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE del 6)

que se consiguiera gestionar los flujos migratorios desde los países de origen. Este mismo objetivo se vio reflejado en el Plan Greco (Línea 1, acción 3, medidas 6-10); así hasta 2004 se habían firmado acuerdos⁴⁴⁷ con Ecuador⁴⁴⁸, Colombia, Marruecos, República Dominicana, Nigeria, Polonia y Rumania. Éstos, a excepción del de Nigeria relativo a repatriaciones, se centran en negociar fórmulas administrativas de acceso y mano de obra. Los puntos en común de estos acuerdos son la determinación de la consideración de trabajador inmigrante, la comunicación de las ofertas de empleo, la valoración de los requisitos profesionales, viaje, acogida, derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores inmigrantes, las disposiciones especiales para trabajadores de temporada y las medidas para facilitar el retorno.

Por último, tan solo se han constituido Comités Mixtos para tres de los Convenios, los firmados con los países latinoamericanos. La finalidad de estos Comités es el seguimiento de la efectividad del acuerdo a través de la contratación de los trabajadores en el país de origen correspondiente para acogerse al contingente fijado para el siguiente año, y de la aplicación del Convenio de ordenación de flujos migratorios.

Esta dimensión de la política se estudiará con mayor detalle en el siguiente capítulo de este trabajo, vinculado a la política de cuotas.

II. 2.3. La alternancia socialista en materia de inmigración (2005-2007)

Durante los años de Gobierno de centro-derecha en España y sobre todo los primeros años de la presente década, el Partido Socialista utilizó un discurso y una política de consenso con el partido en el Gobierno que le llevó a pactar las grandes reformas acometidas esos años, inmigración o justicia entre otros. Desde el pacto de estabilidad en materia de inmigración, firmado en septiembre de 2003 por los partidos mayoritarios, parecían haberse difuminado las diferencias sobre esta política entre PP y PSOE, como demostró el consenso de ambos en la reforma de la legislación de

⁴⁴⁷ Conviene apuntar que antes de firmar estos acuerdos para gestionar la inmigración procedente de los países de origen, se habían modificado los Convenios que España tenía con Colombia (relativo a la supresión de visado), con Perú (relativo a la doble nacionalidad), y con Marruecos (relativo a la cobertura social de los trabajadores extranjeros), BOE n° 282, de 24 de Noviembre de 2001.

⁴⁴⁸ Considero importante señalar que desde Enero a Marzo de 2001, fueron dos los tratados que se negociaron con Ecuador. El primero de ellos regulaba las llamadas “devoluciones pactadas”, lo que supuso una auténtica válvula de escape a una situación socialmente insostenible; en mi opinión una negociación resultado de la desorientación política que rigió el comienzo de la segunda legislatura popular en materia de inmigración. El segundo sí se enmarca en esta dinámica preventiva.

extranjería y en la resultante LO 14/2003 –aunque luego marcaría claras diferencias en su reglamento de ejecución-.

Sin embargo, tras la victoria socialista en marzo de 2004, la inmigración adquiere un lugar privilegiado en el discurso del nuevo Gobierno que busca marcar a partir de ese momento las diferencias con el anterior en las grandes políticas de Estado. Algunos hechos como el que la inmigración vuelva a depender del Ministerio de Trabajo⁴⁴⁹ (en la actualidad tras la segunda victoria del PSOE en marzo de 2008 y nueva estructura del Gobierno, se llama Ministerio de Trabajo e Inmigración) o la apertura del proceso extraordinario de regularización en 2005 supuso una clara ruptura y cambio de dirección en la política de inmigración española⁴⁵⁰.

Los pilares de la política de inmigración socialista fueron expuestos en el discurso del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, J. Caldera, en marzo de 2004 en el Congreso de los Diputados. Estas líneas fueron la integración de los inmigrantes, la lucha contra la inmigración ilegal, la unión entre la inmigración legal y las necesidades del mercado de trabajo, y la cooperación con los principales países emisores. Estos objetivos no supusieron la innovación de los instrumentos de la política de inmigración pero si las reformas en el uso de la política de cuotas o en la naturaleza de los convenios con los principales países emisores.

Confirmando esta nueva orientación y definición de la política de inmigración, aun continuando con muchas de las medidas, se ha reforzado el componente de la integración, lo que ha sido visible en el diseño y la implementación del FAIREA y del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, junto con la formalización de

⁴⁴⁹ Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ma. Consuelo Rumí Ibáñez), dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, estaba compuesta por: 1) Dirección General de Inmigración: 1.1. Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios; 1.2. Subdirección General de Modernización de la Gestión; 2) Dirección General de Integración de los Inmigrantes: 2.1. Subdirección General de Intervención Social; 2.2. Subdirección General de Relaciones Institucionales; y 3) Dirección General de Emigración: 3.1. Subdirección General de Ordenación Normativa e Informes; 3.2.) Subdirección General de Pensiones Asistenciales y Programas de Actuación a favor de los Emigrantes.

⁴⁵⁰ ORTEGA-PÉREZ, N. 2009, “Continuidad y cambio en la política de inmigración española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en Esteban, G. (ed.): *Estudios e Informes del Observatorio Permanente para la Inmigración en la Provincia de Jaén de la Universidad de Jaén 2007-2008*. Comares, Granada. Pág. 66.

esta nueva orientación de la política, siguiendo una característica común de la cuestión migratoria, en la reforma legislativa acometida en 2009.

El Gobierno Socialista de Zapatero mostró una mayor sensibilidad y afinidad respecto de la inmigración que el anterior Gobierno, no obstante, hay que señalar que desde la UE también se da una reactivación del discurso en materia de inmigración, que se ve cristalizado –y verbalizado- en el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010.

2.3.1. La reactivación de la integración de los inmigrantes en el discurso político de la Unión Europea

La incidencia europea se ha visto de modo claro y directo sobre el control de los flujos migratorios y la regulación de las situaciones jurídico-administrativas de los inmigrantes (reagrupación familiar, residencia, etc.) con la incorporación del Título IV “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” en el Tratado de Amsterdam.

Las referencias del Consejo Europeo de Tampere de 1999 a la política de integración fueron más bien escasas. El apartado decimoctavo señalaba que “la Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”. En el apartado vigesimoprimer, por otro lado, el Consejo se refería al concreto estatuto jurídico que deberían obtener aquellos nacionales de terceros países que hubieran residido durante un tiempo determinado en un Estado miembro de la Unión Europea, señalando que “El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan

residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen.” Por su parte, el apartado decimonoveno instaba a los Estados a incrementar la lucha contra el racismo y la xenofobia y a elaborar planes nacionales de acción, al tiempo que invitaba a la Comisión a presentar lo antes posible propuestas de aplicación del artículo 13 del Tratado CE que establece una interdicción general de discriminación.

La Comisión secundó el mandato del Consejo europeo de Tampere, y presentó dos propuestas de Directiva en materia de igualdad de trato y otras dos propuestas relativas al estatuto jurídico de los extranjeros, en concreto, al derecho a la reagrupación familiar y al estatuto de los residentes de larga duración: “... no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes. Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud de la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas, son vitales para el éxito de las políticas de inmigración”⁴⁵¹

Las Directivas del Consejo en materia antidiscriminación, la 2000/43/CE relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo, supusieron una ampliación del concepto de discriminación hasta abarcar las discriminaciones indirectas, la inversión de la carga de la prueba y la creación de un órgano específico que deberá prestar asistencia jurídica independiente a las víctimas de discriminación, realizar estudios sobre discriminación y formular recomendaciones sobre las políticas de igualdad de trato a adoptar.

En cuanto a dos materias clave para la integración como son la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE, del Consejo) y el estatuto de los residentes de larga duración (Directiva 2003/109/CE, del Consejo), al que hacían referencia explícita las Conclusiones de Tampere, la aprobación de las dos Directivas se dilató hasta el año 2003.

La Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar establece el derecho a reagrupar al cónyuge o persona con análoga relación debidamente probada y a los hijos menores, sin más requisitos que una vivienda adecuada, un seguro de enfermedad e

⁴⁵¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. COM (2000:5-20).

ingresos suficientes para el sostenimiento familiar. El máximo período de residencia previa que puede requerirse, antes de ejercitar este derecho, es de dos años. Los miembros de la familia reagrupados tienen derecho, en igualdad de condiciones con el reagrupante, al acceso a la educación, a un empleo por cuenta ajena o cuenta propia y a la formación profesional. No obstante, esta Directiva no afectó la regulación española que superaba los mínimos establecidos.

La Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración regula los derechos que se adquieren cuando se ha residido de manera legal e ininterrumpida en el territorio de un Estado miembro durante cinco años. Tales derechos abarcan, entre otros, la igualdad de trato con los nacionales en materia de educación, acceso al empleo, seguridad social y el reconocimiento de diplomas profesionales. Además, se adquiere el derecho de trasladar la residencia, bajo ciertas condiciones, al territorio de otro Estado miembro. Y el estatuto de residente de larga duración cuenta también con una protección especial frente a la expulsión, que sólo podrá producirse cuando el residente represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

Actualmente, la base jurídica de la incipiente política de integración de la Unión Europea se encuentra en el artículo 63.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que habilita para adoptar “medidas sobre política de inmigración en el ámbito de condiciones de entrada y de residencia.” La Constitución Europea preveía un mayor desarrollo competencial en esta materia, aunque actualmente lo cierto es que las competencias de la Unión Europea en esta materia tan solo consisten en fomentar y apoyar externamente las medidas adoptadas por los Estados, pero son éstos quienes tienen toda la capacidad de iniciativa y quienes tienen la competencia normativa exclusiva.

El impulso político de la UE llegó con la Comunicación sobre una política comunitaria de inmigración, de 22 de noviembre de 2000 [COM (2000)757] de la Comisión europea seguida por su Comunicación relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, de 11 de julio de 2001 [COM (2001)387], que inauguraron la llamada fase post-Tampere.

En la primera de ellas aparecen ya ideas clave del enfoque de la Comisión en materia de integración, y señala que el marco ya establecido para la lucha contra la discriminación

y xenofobia debería complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. Plantea también la integración como proceso bi-direccional que implica la adaptación tanto por parte de las personas inmigrantes como por la de la sociedad receptora, dentro del respeto a la dignidad humana y los derechos humanos, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en una serie de derechos, pero incluye también responsabilidades para todos sus miembros. Esta consideración viene recogida en todos los planes autonómicos que se analizan en el capítulo quinto.

La Comisión formula también por primera vez el concepto de ciudadanía cívica, entendido como un conjunto de derechos y obligaciones básicas para todos los ciudadanos, con independencia de la nacionalidad, para cuyo desarrollo podría servir de referencia la Carta de derechos fundamentales; e igualmente habla de la necesidad simultánea de establecer programas de acogida para favorecer la integración desde el mismo momento de la llegada de las personas inmigrantes y de prestar atención a la segunda generación, incluidos los nacidos en la Unión Europea, con particular énfasis en las mujeres y las familias inmigrantes. En el plano estratégico, subraya la corresponsabilidad de gobiernos y sociedad civil por la integración y la necesidad de actuar de manera concertada, con particular incidencia en el ámbito local.

En 2003, la Comisión Europea dedica por primera vez una Comunicación monográfica al tema de la integración, y más en concreto a la relación entre mercado de trabajo, inmigración e integración de las personas inmigrantes [COM(2003)336]. El núcleo de la argumentación estriba en que las ventajas económicas y sociales que aporta la inmigración sólo podrán aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración y si se combate decididamente la discriminación a que están sometidas las personas inmigrantes. Esta argumentación encaja con los objetivos de la llamada Estrategia de Lisboa (2000), de que la Unión Europea se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenido y de crear más y mejores puestos de trabajo, con una mayor cohesión social. De ahí que, concluye la Comisión, “la capacidad de la UE de gestionar la inmigración y de garantizar la integración de los inmigrantes influirá considerablemente en su capacidad general de controlar la transformación económica y reforzar la cohesión a corto y largo plazo.”

La definición que la UE hace de la integración incluye no sólo los aspectos económicos y sociales de la misma, sino también la dimensión cultural y religiosa, así como la de la participación cívica y política. De hecho, señala las áreas preferentes de intervención pública: mercado laboral, la educación, los servicios sociales y de salud, el entorno social y cultural, la ciudadanía cívica y el respeto a la diversidad.

No obstante, de modo reciente la Comisión Europea ha jugado un papel importante en la reactivación del discurso de la integración. La Comunicación de la Comisión Europea sobre “inmigración, integración y empleo” de 3 de junio de 2003 pretendía profundizar en el enfoque global de la política de inmigración, orientando hacia la revisión de las prácticas en materia de inmigración y del papel de la inmigración en el contexto demográfico de la población europea combinado el crecimiento económico y la cohesión social. La Comisión identifica seis elementos para conformar ese enfoque global y multidisciplinar: integración en el mercado de trabajo, educación y habilidades lingüísticas, sanidad y servicios sociales, entorno social y cultural, nacionalidad, ciudadanía y respeto por la diversidad.

El Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 recogió el planteamiento global de la Comisión y considera la necesidad de una política global y multidimensional sobre la integración de los inmigrantes, definiendo esta como un proceso continuo y bidireccional, y plantea la conveniencia de concretar los principios básicos comunes en esta materia. La Constitución Europea hacía referencia a esta materia, definiendo su competencia como de apoyo, coordinación y complemento, sin sustituir la competencia de los Estados y sin conllevar la armonización de las disposiciones legales o reglamentarias.

En el plano estratégico, el Consejo Europeo señaló que “aunque la responsabilidad principal de su elaboración sigue incumbiendo a los Estados miembros, dichas medidas deberían articularse dentro de un marco coherente de la Unión Europea, teniendo en cuenta la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural de los Estados miembros. Para facilitar la puesta a punto de este marco habría que pensar en definir Principios Básicos Comunes”.

El desarrollo conceptual que se aprecia en la evolución desde las primeras comunicaciones de la Comisión hasta el Consejo de Salónica, y que es reflejo del creciente protagonismo que las cuestiones relativas a la integración han ido asumiendo

en la Unión Europea, cristaliza por último en la aprobación de los Principios Básicos Comunes sobre Integración en Bruselas, en el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior del 19 de noviembre de 2004, como conclusión de los debates celebrados en la Primera Conferencia Interministerial sobre Integración, celebrada en Groningen, bajo presidencia holandesa.

El aprobado Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013⁴⁵² incluye entre sus ámbitos de actuación “la integración de los nacionales de terceros países en situación regular”, junto a las líneas tradicionales de la política europea de control y vigilancia de fronteras exteriores, el retorno de los nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal y el asilo. Este fondo está dotado con 1.777 millones de euros, y teniendo en cuenta que en la reunión de la Conferencia de Presidentes de enero de 2007 se acordó la participación de las CC.AA. en la gestión de ese Fondo Europeo de Integración, “supone, más allá del limitado marco normativo, la incorporación definitiva de la inmigración a la política europea de inmigración”⁴⁵³.

Este programa supone el incentivo financiero para desarrollar las directrices europeas, junto con las anteriores acciones financiadas por el Fondo Social Europeo y por la Iniciativa Comunitaria *Equal*, que ha financiado algunas de las iniciativas autonómicas y locales que se verán en el capítulo quinto.

Desde el año 2003 hasta el 2006 ha existido una convocatoria específica de la Comisión Europea para proyectos piloto en el ámbito de la integración (INTI), pero con un alcance muy limitado. Para el período 2007-2013 se dispone ya, por primera vez, de un instrumento estructural: el Fondo Europeo de Integración, dotado con 825 millones de euros. Este Fondo forma parte del Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios, integrado además por los nuevos fondos de control de fronteras exteriores, de retorno y de refugiados. El Fondo europeo de Integración estará dedicado a respaldar las acciones de los Estados en materia de integración de personas inmigrantes, en

⁴⁵² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por el que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013 (COM-2005-123 final –no publicada en el Diario Oficial-), citada en MONTILLA, J. A. (2007), “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 25.

⁴⁵³ MONTILLA, J. A. (2007), “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 25.

proporción al número de estas personas presentes en su territorio. La gestión de este Fondo se realiza sobre la base de las directrices estratégicas aprobadas en el ámbito de la Unión Europea y los planes de acción plurianuales presentados por los Estados.

En la Comunicación de la Comisión de 1 de septiembre de 2005 sobre “Una agenda común para la integración” [COM(2005)38], la Comisión Europea aporta numerosas propuestas sobre las acciones a realizar sobre la base de este Fondo, tomando como referencia los Principios Básicos Comunes sobre Integración. De hecho, la idea central aquí defendida es convertir la aplicación práctica de los Principios Básicos Comunes en el núcleo de la agenda común europea y adoptar una serie de medidas destinadas a acompañar este proceso y a garantizar la coherencia entre las acciones adoptadas a escala nacional y a escala europea, como un fondo europeo específico para financiar políticas de integración y la de crear un foro europeo para la integración, reforzar coordinación potenciando instrumentos tales como el grupo de puntos nacionales de contacto sobre integración, el manual de integración, la creación de una página web europea de buenas prácticas o el informe anual de la Unión Europea sobre inmigración e integración.⁴⁵⁴

2.3.2. El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, como pilar de la política de integración de los inmigrantes

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, es uno de los pilares de la política de integración de las personas inmigrantes. Es preciso destacar el alto grado de participación y de consenso social y político que ha presidido la elaboración del Reglamento, entre partidos políticos, organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes, y del acuerdo sobre todos los elementos clave del Reglamento alcanzado en el seno de la mesa de concertación social con las organizaciones sindicales (CCOO y UGT) y patronales (CEOE y CEPYME).

El Reglamento cree, en su disposición adicional decimoquinta, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración como cauce permanente de concertación de las medidas de política inmigratoria y de integración con las organizaciones sindicales y empresariales.

El Decreto mejora también los cauces de inmigración legal, conectando de una manera mucho más rápida y eficaz las ofertas insatisfechas de nuestro mercado laboral y la

⁴⁵⁴ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2007, *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Págs. 111-121.

demanda de trabajo de los extranjeros, flexibilizando el contingente anual de trabajadores extranjeros, potenciando la figura del visado para búsqueda de empleo y estableciendo una base de datos compartida entre los distintos Ministerios implicados en el otorgamiento de los visados y las autorizaciones de residencia y trabajo (Asuntos Exteriores y Cooperación; Interior; Trabajo y Asuntos Sociales).

Otra de las mejoras es la agilización de los trámites de renovación y de reagrupación familiar, y acorta con carácter general los plazos de tramitación, y simultáneamente amplía a dos meses el período antes de la caducidad de las autorizaciones en el cual los ciudadanos inmigrantes pueden solicitar su renovación, lo que permite evitar períodos transitorios de incertidumbre o irregularidad entre las autorizaciones iniciales y las renovadas. También regula la certificación de silencio positivo, que permite al administrado acreditar la renovación en caso de que la Administración no haya contestado en plazo a su solicitud. Y por último aumenta la seguridad jurídica al establecer claramente los requisitos en cuanto a trabajo y cotización de la Seguridad Social que se requieren para renovar la autorización de residencia y trabajo. En cuanto a la reagrupación familiar, también se ha agilizado notablemente el procedimiento, al permitir solicitar de manera simultánea la reagrupación familiar y la renovación de la autorización de residencia y trabajo inicial y al establecer un plazo máximo de 15 días para que el Ayuntamiento en el que el ciudadano reagrupante esté empadronado certifique que dispone de vivienda adecuada para la reagrupación a realizar.

Otro elemento muy importante del Reglamento es la lucha contra la contratación irregular en la economía sumergida. Este Reglamento crea la figura de la autorización de residencia por colaboración con autoridad administrativa, pensada para proteger a aquellos trabajadores inmigrantes que colaboren con la Inspección de Trabajo. Esta novedad abre también las vías al establecimiento de protocolos de colaboración entre los sindicatos y la propia Inspección de Trabajo para luchar contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes. El segundo instrumento creado por el Reglamento para este mismo fin es el llamado arraigo laboral, conforme al cual un trabajador que lleva al menos dos años en España, de los cuales ha tenido relaciones laborales probadas mediante sentencia, resolución o acta de la Inspección de Trabajo durante al menos un año, puede también acceder a una autorización de residencia.

El Reglamento vincula el arraigo social efectivo y la autorización de residencia, permitiendo que un ciudadano inmigrante que lleve tres años en España pueda acceder a

una autorización de residencia y trabajo, siempre y cuando pueda presentar un contrato de trabajo; carezca de antecedentes penales; y acredite su arraigo mediante sus vínculos con familiares directos o mediante un informe social elaborado por el Ayuntamiento en el que esté empadronado.

Una de las cuestiones más interesantes es el refuerzo del papel de los Ayuntamientos en los procesos de integración, reforzando los medios materiales con los que cuentan los Ayuntamientos a través del Fondo de Apoyo a la Integración, del cual el 50% está reservado para las entidades locales.

La cuestión de la violencia de género también tiene un lugar en el Reglamento. Esta es la finalidad del informe sobre el arraigo. En la reagrupación familiar el problema consistía en la dependencia, a efectos de la autorización de residencia, de la persona reagrupada respecto de la reagrupante. Para solventarlo, el Reglamento prevé que las víctimas de violencia de género, una vez obtenida una orden judicial de protección, accedan a una autorización de carácter independiente. En el caso de las personas en situación irregular, el problema consistía en el temor a ser expulsadas en caso de acudir a comisaría a denunciar la agresión. Por ello, el Reglamento introduce expresamente la violencia doméstica como supuesto que, una vez declarado mediante sentencia, da lugar a una autorización de residencia por razones humanitarias, y permite solicitar dicha autorización desde el mismo momento en que se obtiene la orden judicial de protección.

Los MENAs son objeto de tratamiento, el Reglamento introduce la garantía de que la repatriación del menor sólo se acordará si se dan las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para su adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen. Aclara que la residencia de un menor tutelado por una Administración pública se considera regular a todos los efectos, con independencia de la oportuna tramitación de la autorización de residencia, y puede acceder a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio. Finalmente, solventa el problema de la transición a la mayoría de edad, esta se refiere al del régimen jurídico aplicable a aquellos menores tutelados que alcanzan la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia. Para estos supuestos, el Reglamento faculta a las entidades de protección de menores a recomendar la concesión de una autorización de residencia a aquellos de sus tutelados que hayan alcanzado la mayoría

de edad, siempre y cuando hayan participado adecuadamente en las acciones formativas programadas por dichas entidades.

Por último, el Decreto contempla también supuestos excepcionales en los que las personas inmigrantes puede acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, como son las víctimas de delitos contra los derechos de los trabajadores o de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación, las personas gravemente enfermas cuya salud o vida correrían peligro en caso de ausencia o interrupción del tratamiento médico o las personas que acrediten que el traslado al país de que son originarios sería peligroso para su seguridad o la de su familia. Se trata de casos en los que por razones humanitarias y de legislación internacional no cabe la expulsión, por lo que parece adecuado prever vías de acceso a una autorización de residencia que establezca su situación administrativa.

A pesar de las distintas reformas legislativas que han hecho de la inmigración, el componente sustantivo de la política de inmigración, en el sentido en que acogía tres dimensiones -control fronterizo y gestión de flujos, integración de los inmigrantes y cooperación preventiva con los principales países emisores- en el mismo marco regulador se ha mantenido desde 2000. En el Anteproyecto de reforma de la LOExIS, aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de diciembre de 2008, y posteriormente en la actual Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁴⁵⁵, en su art.2 bis define la política migratoria, incluyendo las mencionadas dimensiones, lo que supone el reconocimiento en el articulado de la ley de una política integral. Tanto el control de flujos, y su política de visados y de cuotas como los acuerdos firmados desde mediados de los noventa para gestionar el contingente presentan una clara continuidad y mantenimiento en su uso. Como se señaló en apartados anteriores, el punto crítico del proceso de normalización sustantiva de la política de inmigración es la intensidad y la extensión con que se trata la integración social de los inmigrantes que se juega en los gobiernos autonómicos y locales con claras diferencias en su contenido y gestión.

2.3.3. Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010

⁴⁵⁵ BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

En materia de integración, también el MTAS, y Caldera, lideró el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Este plan interministerial supone abordar a nivel nacional nuevas áreas de intervención que no cubría el limitado Plan GRECO, y la consolidación de otras que se contemplaron tanto en ese programa como en el del 1994. En el intervalo de tiempo hasta la puesta en marcha de este Plan, el MTAASS implementó un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración Social de los Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de 2004-07, de 182.400.000 € distribuido entre las CCAA a través de los acuerdos de colaboración entre el MTAASS, las CCAA., Ceuta y Melilla con una aportación común para cada territorio según situaciones específicas. Este despliegue de recursos en materia de integración no había tenido precedente en esta política. La apuesta que el Gobierno Socialista hizo por la dimensión integrativa de la política de inmigración y su implementación, a través de los gobiernos autonómicos y locales que se mantiene con subvenciones anuales, es clara en su práctica política.

El objetivo principal del Plan es, según el mismo, la cohesión social a través de las políticas públicas que fomentan la igualdad de derechos y obligaciones. El punto fundamental es la naturaleza participativa del programa en su proceso de elaboración, en el que participan gobiernos regionales y locales, ONGs y otras asociaciones de inmigrantes. Las áreas de intervención más importantes son educación, empleo y vivienda; otras son servicios sociales, salud, infancia, juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización, co-desarrollo y acogida. Este programa tiene un presupuesto calculado de 2.005.017.091€ donde destacan la financiación de la educación con un 40% del presupuesto, 20% a acogida y 11% a empleo.

Si bien las áreas de intervención más importantes y la ideología impulsora del Plan son distintas al programa de integración anterior, la continuidad del uso de los planes nacionales de integración como marcos de referencia en esta materia suponen un elemento de normalización y consolidación- desde este último en 2007- de la dimensión sustantiva de la política de inmigración.

No obstante, hasta ahora no se disponen de datos ni evaluaciones del cumplimiento de estos recursos presupuestarios. Los datos económicos de los dos últimos años, así como las reformas emprendidas por el Ejecutivo para afrontar la crisis económica generan un fuerte escepticismo en cuanto al mismo. Lo que sí se puede constatar ha sido el mantenimiento del Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes iniciado en 2005, que se desarrolla en el marco del Ministerio de Trabajo e Inmigración

a través de transferencias económicas a las Autonomías en base al principio de presión migratoria. Desde 2008, este no está consignado en los Presupuestos Generales del Estado, debido a las dificultades en su aprobación en el Congreso, y se decide a través de acuerdos o resoluciones del Consejo de Ministros. Como se verá en la última parte de este trabajo, también se detecta una importante reducción presupuestaria en 2010.

Por otro lado, los avances en la firma de convenios para habilitar la participación en las próximas elecciones municipales en mayo de 2011 de los nacionales residentes en España de Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú, muestran la importancia que la inmigración sigue teniendo en la agenda política del Ejecutivo central.

III. CONCLUSIONES

La inmigración entró por primera vez en la agenda política nacional en 1985 con la primera ley de extranjería, que supuso no solo una unificación normativa sino también la categorización del residente extranjero en un status legal diferente al de residente comunitario, inaugurando la política de extranjería en España. A partir de ese momento, este tema se ha mantenido en la agenda institucional de todos los Gobiernos.

La política de inmigración desarrollada ha sido una política mayoritariamente de confrontación, con un proceso de decisión centralizado en los actores gubernamentales, y altamente impermeable a la participación de otros actores en su proceso de decisión; tan solo en determinados momentos de conflicto y de cambio –de crecimiento de la política- se observa participación de grupos de interés y otras organizaciones en el proceso de decisión.

Como se señaló en capítulo primero, la importancia de las leyes de inmigración radica en que son marcadores de los *turning points* (puntos de cambio/giro) en la política migratoria en un país. Muchos giros se han dado cambiando la aplicación de la ley y no la ley misma, de modo que puedan ser aplicadas de modo más restrictivo o menos en función de los objetivos gubernamentales en lo referente a la admisión de extranjeros.

La política de inmigración en España se caracteriza también por utilizar instrumentos legales en los puntos de cambio, es decir, desde la primera ley de extranjería en 1985, la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la práctica política muestra que una reforma en política de inmigración ha conllevado una reforma de su marco legal, marcando así distintas etapas en la evolución de esta política

pública. A la mencionada ley, le siguió una nueva legislación en 2000, que se vio reformada por primera vez el mismo año de su nacimiento, por segunda vez en 2003, y por tercera vez en 2009. Así, hasta 2000 la política responde al diseño socialista que se inició en la década de los noventa.

Por tanto, no fue hasta el marco regulador de la inmigración diseñado en 2000 que se inaugura en España lo que en teoría migratoria se considera una política de inmigración integral y completa. Esta supone la consideración de tres dimensiones en el mismo marco normativo de la política: por un lado, el control de flujos, fronteras y política de admisiones, por otro, la política de integración y, finalmente, la cooperación con los principales países emisores.

El marco diseñado en 2000 supone el paso de la política de extranjería a la política de inmigración, la regulación político-administrativa y legal hasta ese momento ofrecía una regulación parcial del fenómeno migratorio, centrada en la regulación y control de flujos principalmente de trabajadores extranjeros. Las medidas relativas a la integración de los residentes extranjeros formaban parte de decisiones políticas reactivas con cierto desarrollo, pero sin un diseño establecido ni un marco normativo de soporte. Por otro lado, el proceso de construcción de la política de inmigración en España ha ido unido a su proceso de normalización y consolidación de la misma, cerrando un diseño determinado tanto por el eje ideológico como por el territorial.

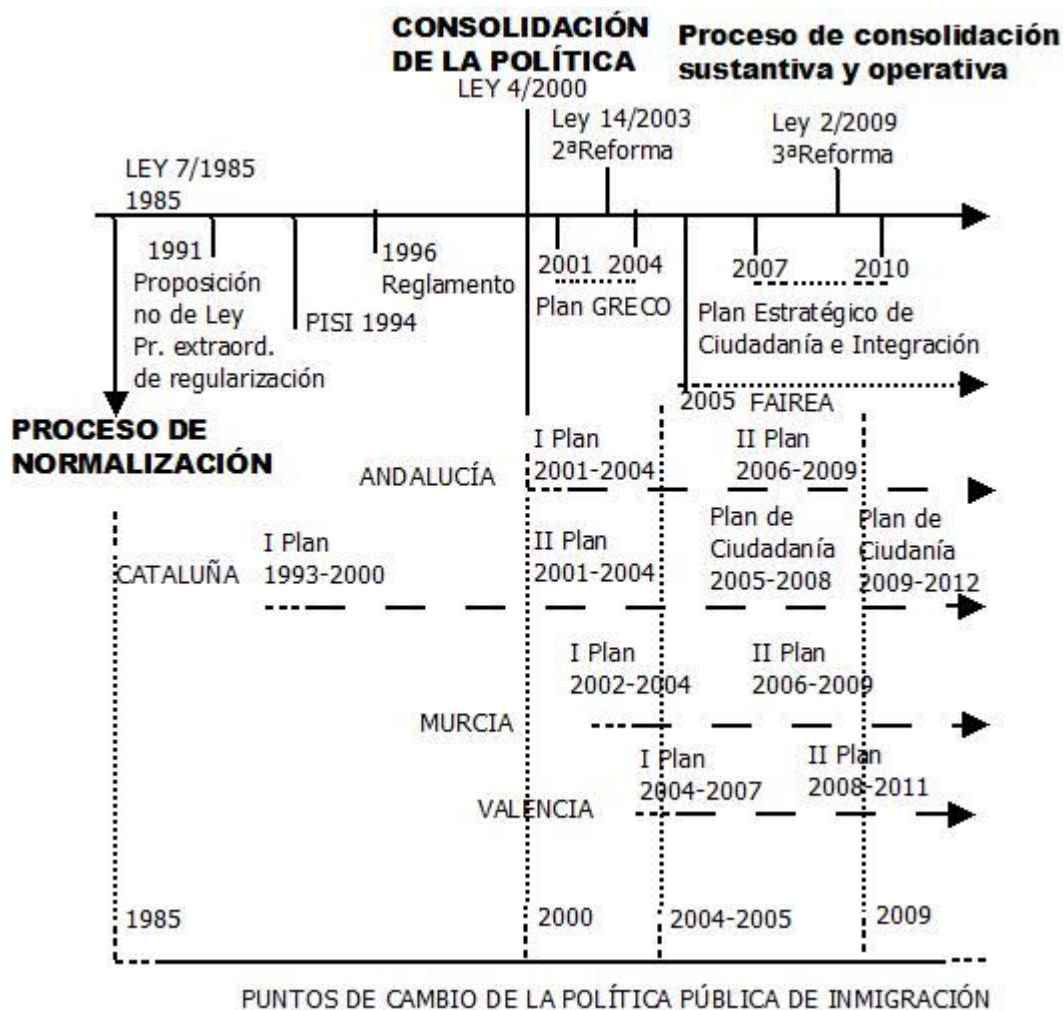
La normalización, entendida como el proceso de inclusión y mantenimiento de la inmigración en la agenda política del Gobierno central, y el diseño y continuidad de los instrumentos legales, políticos y administrativos de las instituciones gestoras de esta materia, viene marcado por distintas medidas: en primer lugar, la anteriormente mencionada primera ley de extranjería en 1985 supuso la entrada de la inmigración en la agenda política, a partir de ese momento la inmigración ha formado parte de la agenda institucional de todos los gobiernos españoles; en segundo lugar, el primer proceso extraordinario de regularización en 1991, que como las siguientes regularizaciones masivas que se han sucedido, intentó abordar la problemática de la inmigración indocumentada, característica constante de la inmigración en España; y en tercer extremo, el primer programa de integración de los inmigrantes en 1994, el llamado Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que inicia la estructura político-administrativa de la extranjería.

La consolidación de esta política pública sectorial –que coincide con el desarrollo de la política de inmigración propiamente dicha-, en definitiva la elaboración y desarrollo de cualquiera de las políticas de bienestar, está estrechamente relacionado en el caso español con la distribución de competencias entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas debido a la descentralización política y administrativa del Estado. Los Gobiernos y la Administración Regional y Local se convierten así en actores principales en el proceso de definición y decisión de la política.

La consolidación de la política de inmigración como proceso se da con el mantenimiento de las mismas agencias gubernamentales dedicadas a la inmigración nacidas a mediados de los noventa, dependientes del Ministerio de Trabajo y del Ministerio del Interior (entre 2000-2004); y por otro lado, el continuado uso de algunos instrumentos como las regularizaciones y la política de cuotas anuales de trabajadores extranjeros (a pesar de las reformas de las que han sido objeto en el tiempo) como elementos reguladores de la política de inmigración laboral, los planes de integración como elementos privilegiados de desarrollo de la dimensión integrativa de la política de inmigración, o los acuerdos de cooperación con los principales países emisores de inmigración son vértices del proceso de consolidación operativa de la política.

Los mencionados factores de continuidad y consolidación de la política de inmigración en cuanto a la estructura operativa se enfrentan a una mayor dispersión en cuanto a la dimensión sustantiva de la integración de las comunidades inmigrantes que cubre la política. Eso se debe no solo al hecho de que no hay un modelo de integración definido claramente en el caso español, sino también a que los planes de integración que desde 2001 elaboran las CCAA no tienen cerradas las áreas de intervención que cubren relativas a la integración, aunque sí hay continuidad en las más básicas (vivienda, educación, y sanidad entre otras). En suma, esto permite apuntar un proceso de consolidación no concluido y aún con fuertes transformaciones en el aspecto sustantivo de la dimensión autonómica de la política.

DIAGRAMA 5. NORMALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA 1985-2007



FUENTE: Elaboración propia.

El análisis expuesto de 1985 hasta 2007 muestra que esta política activa se ha desarrollado a partir de procesos de inclusión de “anticipación interna” de la inmigración en la agenda política. Independientemente de los tiempos de entrada de la inmigración en las agendas políticas de los gobiernos autonómicos y locales, de la intensidad y extensión de los servicios prestados, y de las características de la inmigración en sus territorios, como factor común se puede afirmar que las autoridades político-administrativas han sido los actores principales y han desplazado y desplazan a los actores privados en la definición del problema a abordar.

En estos procesos de formación de la agenda –y de decisión del proceso de la política de inmigración- que producen una política activa, los actores gubernamentales desarrollan su iniciativa en contextos donde, por un lado, no hay una demanda social claramente articulada –o no tiene capacidad de influir en la formación de la agenda- y, por otro, la audiencia del problema es restringida a un grupo-objetivo determinado con

independencia de la mediatización que de él se haya hecho. Al hacerlo, esos actores se garantizan un plus de legitimidad, pudiendo preservar incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos. Los procesos de toma de decisión se soportan sobre las reglas institucionales de las autoridades públicas, lo que conlleva que los recursos para crear el componente institucional de la política o su estructura político-administrativa provengan de las agencias gubernamentales que elaboran la política.

Los actores gubernamentales son los Ejecutivos y se da la participación de los distintos niveles de gobierno dependiendo de la dimensión de la política de inmigración. La influencia europea es clave en el control y admisiones, de cuyas decisiones es interdependiente el Gobierno central y se refleja en las reformas del marco legal. La integración de la comunidad inmigrante es competencia del Ejecutivo central, autonómico y local. No obstante, en el último plan de integración de 2007 refleja por primera vez de modo claro la orientación de la Comisión europea a este respecto.

En términos generales se puede afirmar la alta impermeabilidad del proceso de la política pública de inmigración; solo en determinados momentos, las características del proceso y los actores gubernamentales –principales en el mismo– permiten la negociación con límites establecidos, caso de los procesos extraordinarios de regularización o la política de cuotas.

Los actores gubernamentales son los actores principales del proceso, y han marcado generalmente los tiempos de la política de inmigración. Así el diseño socialista perdura hasta el Gobierno mayoritario del PP de 2000-2004, configurando una política liberal, relativamente abierta y comparativamente más garantista que la de otros vecinos comunitarios, que se retoma con la reforma legal 2003 y sobre todo el reglamento de esta Ley 14/2003 un año después.

Las arenas de interacción han sido la Ejecutiva, la arena parlamentaria ha supuesto un elemento legitimador de la acción gubernamental en las sesiones de control. No obstante, la actividad parlamentaria ha sido muy superior en las mayorías absolutas. Los instrumentos de control se activan tanto por los grupos parlamentarios de la oposición como el del partido en el poder, que aprovecha interpelaciones y preguntas para dar la oportunidad al Gobierno de que explique su política.

CUADRO 13. EL CAMBIO EN POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA 1985-2007

FASE	POLÍTICA (momento de entrada del tema en la agenda/ formulación) Activa/reactiva	ACTOR PRINCIPAL (Ejecutivo: Presidente, Consejo de Ministros, Secretario de Estado, etc.)	ARENAS DE INTERACCIÓN/ ESCENARIOS DE NEGOCIACIÓN (Ejecutivo, arena parlamentaria nacional y autonómicas)	TIPO DE RELACIÓN PREDOMINANTE ENTRE LOS ACTORES (de consenso o de conflicto) CON EL RESTO DE ACTORES GUBERNAMENTALES	GRADO DE PERMEABILIDAD (alta, media y baja)
1985-2000	Activa	Consejo de Ministros, y Ministerio de Trabajo	Ejecutivo y arena parlamentaria	Conflictivas/ consenso	MEDIA
2000-2004	Activa	Consejo de Ministros, y Ministerio del Interior	Ejecutivo central, Cortes Generales y arenas autonómicas	Conflictivas	BAJA
2004-2007	Activa	Consejo de Ministros, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Secretaria de Estado Inmigración y Emigración	Ejecutivo central, Cortes Generales y arenas autonómicas.	Consenso	MEDIA

FUENTE: Elaboración propia.

A diferencia del modelo que desarrolla Freeman, en el caso español no se puede afirmar que la política de inmigración funcione como una política clientelar. Ahora bien, en los casos en los que el proceso ha sido permeable en cierto grado, las interacciones con los grupos de interés se dan al margen de la visión pública, y han estado orientadas al crecimiento de la política.

Finalmente, las fases de la política de inmigración no han dependido de los ciclos de la migración hacia España, sino de las reformas en el marco normativo que la regulan.

CAPÍTULO CUARTO: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN Y EL CONTINGENTE COMO ELEMENTOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

I. TRABAJADORES EXTRANJEROS Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

II. APROXIMACIÓN GENERAL A LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN Y AL CONTINGENTE

III. LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN: 1985-2005

III.1. Consideraciones generales

III.2. Los procesos extraordinarios de regularización: 1985-2005

III.2.1. Proceso extraordinario de regularización de 1985

III.2.2. Proceso excepcional de 1991

III.2.3. Proceso extraordinario de regularización de 1996

III.2.4. Procesos de regularización de 2000

III.2.5. El proceso de arraigo de 2001

III.2.6. Proceso de normalización de 2005

III.3. Valoración general

IV. EL CONTINGENTE O POLÍTICA DE CUOTAS

IV.1. Periodo 1993-2000

IV.2. Reforma de 2002

IV.3. Después de la reforma pactada de 2004

V. LA “CONTRATACIÓN EN ORIGEN” Y LOS ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACIÓN

VI. UN NUEVO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN LABORAL: LOS VISADOS PARA LA BÚSQUEDA DE EMPLEO

CAPÍTULO CUARTO: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN Y EL CONTINGENTE COMO ELEMENTOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

I. TRABAJADORES EXTRANJEROS Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

La inmigración entró por primera vez en la agenda política nacional en 1985 con la primera Ley de Extranjería, que supuso no solo una unificación normativa sino también la categorización del residente extranjero en un status legal diferente al de residente comunitario, inaugurando la política de extranjería en España. Sin embargo, no fue hasta el marco diseñado en 2000 que se inaugura lo que se considera desde la teoría migratoria⁴⁵⁶ una política de inmigración integral y completa. Esta supone la consideración de tres dimensiones en el mismo marco normativo de la política: el

⁴⁵⁶ MONAR, J. (1997), “Comprehensive migration policy: the main elements and options”, en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.

control de flujos, fronteras y política de admisiones, la política de integración y la cooperación con los principales países emisores. Este nuevo marco supone la consolidación de la política de inmigración, entendiendo este concepto como un tipo de sucesión de política que modifica la presentación de las mismas para formar una disposición unificada⁴⁵⁷.

La hipótesis de este trabajo es que la política de inmigración, y su proceso de consolidación, ha influido en las dinámicas migratorias, y ha conllevado en momentos políticos determinados una inesperada selección y diversificación de las nacionalidades que se reciben. Para ello se van a analizar tres instrumentos definidores, y fundamentales de la mencionada consolidación, del control y la gestión de los flujos: los procesos extraordinarios de regularización, la política de cuotas o contingente, y los acuerdos con los países emisores. Todos ellos son instrumentos que se desarrollan en el marco del gobierno central al margen del marco comunitario, a excepción como se verá de algunos acuerdos migratorios que incluyen disposiciones de control fronterizo a partir de 2006.

Desde la primera regulación de extranjeros indocumentados se ha vinculado la política de extranjería y la inmigración económica en la medida en que el permiso de trabajo y el permiso de residencia han ido permanentemente unidos. De ahí que el modo en que el sistema de permisos se ha diseñado y el uso de instrumentos paralelos al mismo, contingentes y procesos extraordinarios de regularización, sean de tal importancia al analizar el marco regulador de la extranjería.

La política de inmigración laboral y las medidas que desarrolla han tendido siempre un objetivo de regularizar, gestionar y controlar el aumento de la población inmigrante irregular generalmente de carácter económico. En la actualidad, la mencionada política debe entenderse desde un punto de vista global como la combinación de varias de líneas de actuación: primero, el sistema general de permisos de trabajo; segundo, de modo paralelo, el contingente o la cuota anual de trabajadores extranjeros contratados en origen en los países con los que el Estado español haya firmado convenios de acceso de mano de obra extranjera; y finalmente, de modo excepcional, los procesos extraordinarios de regularización o amnistías de inmigrantes ilegales. En materia de control de flujos, tanto los procesos extraordinarios de regularización desde 1991 como

⁴⁵⁷ PARSONS, W. (2007) *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, Buenos Aires. Págs. 589-590.

los contingentes desde 1993 han de entenderse como alternantes mecanismos de descongestión del número de trabajadores indocumentados.

II. APROXIMACIÓN GENERAL A LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN Y AL CONTINGENTE

Dada la importancia del carácter eminentemente económico que tradicionalmente ha tenido la población inmigrante en España sobre todo en los primeros momentos de cambio migratorio, tanto el sistema de permisos de trabajo para extranjeros no comunitarios como la figura del contingente o cuota de trabajadores extranjeros han sido objeto de modificaciones en todas las mencionadas reformas legislativas en materia de extranjería. Desde la primera ley de extranjería en 1985 los trabajadores procedentes de otros Estados-miembro de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, así como sus familiares y los familiares de españoles, disfrutaban de un régimen regulador distinto dada la libertad de movimiento que les otorga la pertenencia a este régimen (comunitario), y no se incluyen ni se ven afectados por la categoría legal de residente o trabajador extranjero (régimen general). Las progresivas adhesiones a la Unión Europea y el reciente ingreso en la misma de Hungría y Polonia en mayo de 2004, y de Rumania en enero de 2007 han afectado al grupo-objetivo de la política de inmigración, y han conllevado que los nacionales de estos países, hasta ese momento importantes colectivos inmigrantes, no sean vean sujetos al régimen general ni a sus estadísticas.

En el caso español desde la primera legislación se ha vinculado la política de extranjería y la inmigración económica en la medida en que el permiso de trabajo y el permiso de residencia han ido permanentemente unidos, la consecución del segundo partía de que el inmigrante ya disponía del primero. De ahí que el modo en el que el sistema de permisos se ha diseñado, y el uso de instrumentos paralelos al mismo, contingentes y procesos extraordinarios de regularización, sean de tal importancia al analizar el marco regulador de la extranjería.

La política de inmigración laboral y los instrumentos que desarrolla han tendido siempre un objetivo (a veces no declarado) de regularizar, gestionar y controlar el aumento de la población inmigrante irregular generalmente de carácter económico. En la actualidad, la mencionada política debe entenderse desde un punto de vista global como la combinación de varias de líneas de actuación: primero, el sistema general de permisos de trabajo. Segundo, de modo paralelo, el contingente o la cuota anual de

trabajadores extranjeros contratados en origen en los países con los que el Estado español haya firmado convenios de acceso de mano de obra extranjera. Finalmente, de modo extraordinario, los procesos extraordinarios de regularización o amnistías de inmigrantes ilegales. Desde una perspectiva del control e flujos, tanto los procesos extraordinarios de regularización como los contingentes se pueden considerar como mecanismos alternantes (y en ocasiones con cierto carácter improvisado) de descongestión del número de trabajadores indocumentados. Como se notará desde 1993 no hay un solo año en el que no se haya recurrido a uno de los dos mecanismos.

Los procesos extraordinarios de regularización comenzaron en 1985, y se sucedieron en 1991, 1996, 2000, 2001⁴⁵⁸ y 2005⁴⁵⁹. Estos suponían amnistías para los inmigrantes indocumentados y otorgaban permisos iniciales de un año de vigencia, lo que provocaba que el inmigrante pudiera volver a caer fácilmente en situación de irregularidad. Como se comprobó, tres años después del proceso extraordinario de 1991 más del 50% de los inmigrantes volvía a estar en situación de indocumentación al no lograr la renovación del permiso temporal que habían conseguido⁴⁶⁰.

Por su parte los contingentes también como mecanismos de descongestión se han alternado con los procesos, sucediéndose en 1993-1995, 1997-1999, y reabriéndose bajo distinta regulación desde 2001 anualmente hasta la actualidad. La contingentación establecida o política de cuotas se diseñó inicialmente con el objetivo formal de regular el flujo migratorio en función de las necesidades de mano de obra del mercado según actividad y provincia, como un sistema de entrada de trabajadores extranjeros paralelo al vigente de permisos de trabajo mucho más rígido para cubrir aquellos puestos de trabajo no asumidos por los nacionales. Sin embargo, desde su primera aplicación y hasta las reformas posteriores a 2000, al igual que los mencionados procesos extraordinarios, jugó un papel informal convirtiéndose de hecho en un instrumento de

⁴⁵⁸ Este proceso fue post-reforma de la Ley 4/2000 y pre-reglamento de ejecución de la ley reformada, funcionó no solo como mecanismo de descongestión de la bolsa de irregulares, sino también como mecanismo de descongestión social, dado el clima de contestación que sucedió a la Ley 8/2000.

⁴⁵⁹ Tan solo en 2005 se dio una coincidencia del último proceso extraordinario de regularización y el contingente anual fijado por el Gobierno. En los años anteriores y posteriores la práctica gubernamental ha alternado ambos instrumentos.

⁴⁶⁰ De ahí que el proceso abierto para la reagrupación familiar en 1994, de forma también extraordinaria porque esta figura no formó parte del marco regulador de la inmigración hasta 1996, acabara funcionando como un extraordinario de regularización. El proceso dado en 1994 no compartía la naturaleza del abierto tres años antes, y fue utilizado como vía alternativa por los residentes legales para regularizar a su cónyuge o hijos que permanecían en España en situación de indocumentación.

regularización de los inmigrantes indocumentados, que se encontraban en territorio español y se acogían a una oferta de empleo que ya estaban desempeñando.

III. LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN: 1985-2005

III.1. Consideraciones generales

Los procesos extraordinarios de regularización se han descubierto como instrumentos definidores de la política de inmigración, éstos han operado con diversas nomenclaturas pero con naturaleza similar que nos permite definirlos comúnmente, junto con la figura del contingente, como elementos reguladores de control y gestión de flujos migratorios, más concretamente de inmigración indocumentada.

La importancia de estos procesos debe considerarse en relación con el carácter estructural que parece tener la inmigración irregular en general en el Sur de Europa. La común elevada tasa de inmigrantes en situación de irregularidad administrativa, sea por la insuficiencia de los mecanismos de gestión de la entrada legal, por factores que generan y favorecen la irregularidad estructural o bien la sobrevenida, da lugar a una situación que afecta a la definición de la política y la implementación de medidas paralelas al marco normalizado de la política⁴⁶¹.

Los procesos extraordinarios de regularización se pueden definir como amnistías para los inmigrantes indocumentados que se encuentran en el país. Aunque las convocatorias han presentado perfiles y criterios de aceptación de las solicitudes con variantes, se basan en que el inmigrante pueda demostrar su estancia en el país antes de una fecha determinada establecida en la convocatoria, bien sea a través del empadronamiento en un municipio, al haber solicitado algún permiso incluso cuando éste haya sido denegado o haya expirado, o para el proceso abierto en 2005 el alta en la Seguridad Social.

Este instrumento ha sido siempre objeto de cruce de críticas políticas tanto por parte de algunos Estados miembro de la Unión Europea⁴⁶², como por ejemplo Francia y

⁴⁶¹ Cuestión a la que hacen mención los trabajos de MARTÍN, E. *et ali.* 2001, *Mercados de trabajo e inmigración extracomunitaria en la agricultura mediterránea*. Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, Sevilla, y MENDOZA, C. 2003, *Labour immigration in Southern Europe*. Ashgate, Aldershot.

⁴⁶² “España trata de acallar el temor de la UE a que la regularización afecte a otros países”, *El País* 12.5.2005

Alemania⁴⁶³, como por parte de la oposición⁴⁶⁴ en el Congreso de los Diputados, con independencia del partido en el poder. No obstante, tanto los gobiernos PSOE sucedidos entre las legislaturas desde 1982-1996 y 2004-actualidad, como los gobiernos de centro-derecha del Partido Popular de 1996 a 2004 han hecho uso de esta medida en un constante intento de poner la cuenta de inmigrantes indocumentados a cero. Así los procesos deben considerarse elementos de continuidad de la política de inmigración utilizados por todos los gobiernos españoles, y donde se ha permitido cierta permeabilidad del sistema de políticas públicas a través de la comunicación y participación en algunos de ellos de actores sociales implicados en el proceso⁴⁶⁵.

Los procesos han ido vinculados a la aprobación o revisión de marcos normativos de extranjería en momentos donde la cuestión migratoria ha ocupado un lugar prioritario en la agenda política. Dado el controvertido contexto político en el que nacen los procesos, éstos se han visto cubiertos de una atmósfera de improvisación y urgencia, convirtiéndose en el objeto de críticas en este sentido dirigidas al gobierno que los convocaba o que decide manifiestamente no convocarlo⁴⁶⁶. Este adjudicado carácter improvisado debe ser como mínimo discutido. La periodicidad de los procesos, su coincidencia con las revisiones normativas en materia de extranjería, su alternancia con los contingentes y su presencia permanente en el discurso político permiten considerarlos no como medidas improvisadas, sino más bien como instrumentos recurrentes de control y regulación de flujos migratorios paralelos al sistema de permisos. Por otro lado, la (admitida) dosis de urgencia con la que son convocados viene vinculada a la manifiesta necesidad estructural de conceder visibilidad a las

⁴⁶³ “Alemania critica la regularización de inmigrantes en España” *El País* 30.01.2005

⁴⁶⁴ “Los socialistas acusan al PP de ‘dinamitar’ el proceso de regularización de inmigrantes” *El País* 09.02.2005 y “Duran acusa al Gobierno central de llevar al ‘país a la decadencia’” *El País* 30.04.2005

⁴⁶⁵ Ortega Pérez, Nieves 10-13 de Julio 2007 “Globalized Agricultural Labour Markets: Comparative Perspectives on Migrant Farm Labour in Canada, the U.S., and Europe”, *II International Conference on the Interdisciplinary Social Sciences*, Universidad de Granada.

⁴⁶⁶ Tras la convocatoria del último proceso extraordinario de regularización en 2001 y la primera reforma de la Ley 4/2000, el Gobierno del Partido Popular manifestó repetidas veces su negativa a abrir en el futuro ningún otro proceso. La *no-utilización* de este instrumento y la expulsión como sanción ante la irregularidad administrativa supusieron algunas de las medidas con las que este gobierno planteaba la reducción del número de extranjeros en territorio español, a pesar de las repetidas interpelaciones y avisos por parte de organizaciones y asociaciones vinculadas al fenómeno migratorio de un incremento considerable de la inmigración irregular debido entre otros factores a la reforma del contingente, como trataré más adelante, y la disminución de las cuotas asignadas a algunas regiones.

tradicionalmente amplias pinzas de irregularidad⁴⁶⁷, poniendo a cero el número de indocumentados. Así, el carácter más o menos urgente con el que son abiertos, la popularización con la que son cubiertos estos procesos por los medios de comunicación y su correspondiente salto a la palestra política han venido superado por la percepción de invasión y de inseguridad percibida por la ciudadanía.

A diferencia de otros temas, la migración y su inclusión en el debate político ha conllevado paralelamente un aumento de su visibilidad y operatividad en la esfera y el debate público. Más allá de la percepción problemática manifestada mayoritariamente por la ciudadanía y el discurso del “efecto llamada”⁴⁶⁸, la visibilidad pública del fenómeno, no solo en términos numéricos sino políticos y sociales, tiene que ser considerada como un efecto indudablemente positivo de estos procesos. El planteamiento de estos procesos como instrumentos de limpieza estadística en momentos de reforma normativa y en general de política implica un reconocimiento de la clase gobernante de la necesidad de cambio en la regulación de una materia deficientemente reglada. Así el sistema de información que durante la apertura de los procesos se establece entre las agencias gubernamentales competentes y las asociaciones y grupos de inmigrantes o pro-inmigración supone una corriente rentable en ambas direcciones. Dado el carácter eminentemente intergubernamental de la gestión de estos procesos, la administración pública accede por un lado a un caudal inagotable de información de primera mano sobre la situación administrativa de la población inmigrante en territorio español, proveniente de aquellas instancias no-gubernamentales que trabajan en el nivel micro. Por otro lado, la eficacia al contar con la colaboración de las mismas en la tramitación de las solicitudes de regularización facilita la consecución de los fines del mismo proceso. Las organizaciones no gubernamentales se ven beneficiadas por su parte al ver incrementada su legitimidad con un *plus* que viene de la mano de la labor pseudo-oficial que realizan en la gestión intergubernamental de los procesos junto con la administración pública.

Hasta el momento se han abierto seis procesos de esta naturaleza:

⁴⁶⁷ Se calcula que éstas han oscilado entre 300.000 y 500.000 inmigrantes irregulares. En el último proceso de normalización de 2005, en opinión de las organizaciones y administraciones vinculadas al fenómeno, esa cifra se vio superada, oscilando entre el 800.000 y 1.000.000 de indocumentados. Lo cierto es que finalmente el número de regularizados en 2005 fue de 578.375.

⁴⁶⁸ “Europa, el 'efecto llamada' y el control policial”, *El País* 9.02.2005

_ 1985: **Proceso extraordinario de regularización** previsto en la Disposición Transitoria 2ª de la *Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*.

_ 1991: **Proceso excepcional** vinculado a la Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados de 9 de abril de 1991.

_ 1996: **Proceso extraordinario de regularización** previsto en la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 155/1996 por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la LO 7/1985.

_ 2000: **Proceso extraordinario de regularización** contemplado también en el Real Decreto 239/2000 que desarrolla el proceso previsto en la *Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero de 2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de su Integración Social*.

_ 2001: **Proceso de arraigo** establecido en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre de reforma de la LO 4/2000.

_ 2005: **Proceso de normalización** previsto en el Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 2393/2004, de 30 de Diciembre por el que se aprueba el Reglamento de la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social*, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre.

III.2. Los procesos extraordinarios de regularización: 1985-2005

En este apartado las variables a analizar son el origen normativo del proceso, el contexto político en el que nace, la población a la que se dirige y los criterios y periodo de apertura, así como los órganos responsables y los resultados de los mismos.

III.2.1. Proceso extraordinario de regularización de 1985

El proceso extraordinario de regularización de 1985 quedaba regulado en la Disposición Transitoria 2ª de la *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*. Éste se dirigió a todos los extranjeros que se encontrasen en territorio español “insuficientemente documentados” a la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley, ya fuera en situación de irregularidad o bien los que encontrándose residiendo legalmente se vieran afectados negativamente por la entonces nueva norma. Fue un proceso largo de nueve meses que buscó una tabla rasa sobre la que aplicar la

primera legislación en materia de extranjería. Dado el bajo índice de extranjería, el proceso todavía se movía en una concepción de España como país de tránsito hacia otros destinos europeos. Los resultados demostrarían que existía un porcentaje relativamente importante de inmigración económica localizado en ciertas regiones-enclave, como Cataluña y Madrid, y vinculada a algunos sectores económicos que por su temporalidad, desregulación o carácter sumergido fomentarían la naturaleza estructural de la inmigración irregular objeto de los futuros procesos de regularización.

La responsabilidad de la gestión recayó en las Comisarías Generales de Documentación del Ministerio del Interior. En este proceso se presentaron un total de 43.815 solicitudes y se resolvieron positivamente 38.181 solicitudes entre permisos de estancia (14.304) y permisos de residencia (23.887).

III.2.2. Proceso excepcional de 1991

El proceso excepcional de 1991 nació a partir de una Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados de de abril de 1991. Esta Proposición supone una importante disposición de la política pública de inmigración en España, que en uno de sus apartados instaba al Gobierno a abrir un proceso de regularización para resolver la situación de los trabajadores irregulares en territorio español. Como principal causa de la apertura del proceso de regularización de 1991 se suele señalar en el informe “Sobre la situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política de extranjería”. Se presentó formalmente como un proceso que trataba de completar el llevado a cabo en 1985, regularizando los extranjeros que hubieran entrado en España con posterioridad o bien que tras acogerse al anterior hubieran vuelto a caer en situación de irregularidad.

No obstante, con anterioridad al mencionado informe, debe señalarse como antecedentes a la Proposición no de Ley de 1991, dos iniciativas presentadas relativas a la regularización de los inmigrantes indocumentados, ambas del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya. Este Grupo ocupa claramente desde ese momento una posición visible en el proceso político español en cuanto a cuestiones de extranjería, con un papel activo, reivindicativo y constante con independencia del partido en el Gobierno.

La primera iniciativa presentada fue la “Interpelación urgente sobre medidas de política general y de inmigración que piensa adoptar el Gobierno para promover la regularización de la situación de los inmigrantes extranjeros en España” (172/000031)

del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, debatida por el Pleno del Congreso de los Diputados el 7 de junio de 1990 y tramitada sin requerir acuerdo. Esta interpelación hacía referencia a un informe encargado por la Comunidad Europea al Instituto –alemán- de Investigación del Desarrollo y Planificación Social (ISOPLA) que cifraba en 294.000 los ilegales en España, y a la necesidad de implementar medidas al margen de las expulsiones realizadas.⁴⁶⁹ La interpelación urgente planteada al Gobierno por el GP IU-IPC en Junio de 1990 hace referencia al carácter restrictivo y “esencialmente policial” de la Ley 7/1985, y al número de irregulares que había provocado la entrada en vigor de la ley. La respuesta del entonces Ministro del Interior Corcuera hace referencia a la regulación de la Ley de Extranjería 7/1985, aprobada con una amplia mayoría de la Cámara, del “régimen de entrada, trabajo, permanencia y las diversas modalidades de expulsión”. Aún cuando la regularización de las situaciones preexistente a la Ley, dio como resultado 43.815 solicitudes, reconoce que no tuvo el éxito deseado, y que ya en ese momento se estaban haciendo consultas a las instituciones y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la cuestión⁴⁷⁰.

La segunda iniciativa fue la “Moción consecuencia de interpelación urgente sobre medidas de política general y de inmigración que piensa adoptar el Gobierno para promover la regularización de la situación de los inmigrantes extranjeros en España”. (173/000018), presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya y con enmienda del Grupo Socialista, fue finalmente aprobada por el Pleno con modificaciones el 29 de Junio de 1990⁴⁷¹.

Fue una moción relativamente larga que se centró en la regularización de los extranjeros en España. Los considerandos expresados relativos al marco comunitario al que se había unido España recientemente y al constante crecimiento de la tasa de extranjería, llevan a instar a que se abra un proceso de “diálogo con los sindicatos y demás interlocutores sociales que trabajan en este campo” en un plazo máximo de seis meses.

La moción, en primer lugar, instaba a abrir un proceso extraordinario de regularización, para aquellos que a) aún encontrándose en España antes de la promulgación de la Ley, no accedieron al proceso de regularización abierto por la disposición transitoria 2.ª de la

⁴⁶⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-074 de 18/06/1990, Pág. 7.

⁴⁷⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* N.º 44 de 13/06/1990, Pág. 2090-2091

⁴⁷¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-080 de 29/06/1990, Págs. 8-9.

Ley Orgánica 7/85, 1 / julio; b) quienes llegaron con posterioridad a la promulgación de dicha Ley y de su tiempo de estancia en España, o de su actual inserción laboral, pueda presuponerse suficientemente arraigo; y c) quienes, habiendo solicitado refugio o asilo, se encuentran desde hace varios años en situación irregular al haber sido denegada su petición tras largos períodos de espera.

En segundo lugar, también instaba a que se preparara un proyecto de ley de inmigración distinta a la de 1985, en cuya regulación no solo se contemplara de la regulación de inmigrantes temporales y permanentes, y los descendientes de emigrantes españoles así como los oriundos de Latinoamérica, sino que también estableciera órganos participativos de consulta de la inmigración.

La moción finalmente aprobada siguió la enmienda de sustitución introducida por el Grupo Parlamentario Socialista, que instaba a que antes del 31 de diciembre de 1990 se elaborara un informe sobre la situación de los extranjeros, que comprendiera a) la situación de los inmigrantes que se encontraban en España desde una fecha anterior a la promulgación de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, y que por diversas causas no accedieron al proceso de regularización abierto por dicha Ley; b) la situación de los extranjeros en situación irregular desde una fecha posterior a la promulgación de la mencionada ley; y c) la situación de las personas que hayan solicitado refugio o asilo en nuestro país. Esta moción incluía también una referencia a la necesidad de estudiar las nuevas medidas relativas a la entrada y permanencia de extranjeros teniendo en cuenta el proceso de integración comunitaria.

Finalmente en 1991, la Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España (162/000107), presentada conjuntamente ante el Pleno del Congreso por el Grupo Socialista, el Grupo Parlamentario Popular, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), el Grupo Parlamentario de CDS, el Grupo Parlamentario Vasco (PNV), y el Grupo Parlamentario Mixto, y aprobada sin modificaciones el 11 de abril de 1991⁴⁷² apuntaba la necesidad de abrir un proceso extraordinario de regularización.

La mencionada proposición en sus considerandos hace referencia a la necesidad de controlar la inmigración indocumentada que llega a España en función de la capacidad de absorción de la economía española y la cohesión social. El aspecto de la ordenación y canalización de la inmigración es el principal elemento sobre el que giran tanto la

⁴⁷² *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-172 de 11 de abril de 1991. Pág. 5

proposición como todas las enmiendas presentadas (y rechazadas). Aún cuando se reconoce la situación de vulnerabilidad social y laboral en la que se encuentran estos inmigrantes irregulares, plantea la necesidad de que los poderes públicos actúen “decididamente contra la inmigración ilegal, reforzando los controles en nuestras fronteras, al tiempo que se flexibilizan los mecanismos de entrada en condiciones de legalidad”.

Entre los comentados en anteriores apartados once puntos de esta proposición, instaba al gobierno en su cuarto punto a adoptar las medidas necesarias para posibilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados que se encuentren en España. Concretamente, se refiere a “completar el proceso de regularización realizado en 1985 al tiempo que se propicia la legalización de los colectivos de extranjeros que trabajan en situación irregular llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo”.

Teniendo en cuenta las críticas que la apertura de procesos ha conllevado en años posteriores, el hecho de que los grupos parlamentarios incluyeran en esa proposición conjunta la necesidad de completar el proceso de regularización iniciado en 1985 supone un acuerdo casi sin precedentes. No obstante fue un acuerdo muy genérico que no aventuró nada ni en cuanto a la naturaleza del mismo ni en cuanto al procedimiento.

De hecho, de todas las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario IU-IC⁴⁷³, aún cuando éstas fueron rechazadas, las relativas al punto cuatro sobre la apertura de un proceso extraordinario de regularización fueron las de mayor amplitud. La enmienda de sustitución al punto cuatro buscaba ampliar la aplicación del proceso extraordinario de regularización no solo a los “que trabajan en situación irregular” sino también “que se encuentran en situación irregular”. Por otro lado, también se presentó una enmienda de adición a este mismo punto que fue mucho más extensa; esta pretendía incluir cuestiones procedimentales relativas al tipo de permiso a conceder, los plazos, las oficinas encargadas de la gestión del proceso de regularización e incluso a la reagrupación familiar. Entre otros temas, se intentó que quedara registrada la intervención de las organizaciones sociales y sindicales vinculadas al fenómeno migratorio al plantear que sirvieran como aval de la inserción y arraigo de los inmigrantes irregulares en el proceso de regularización.

⁴⁷³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* D-172 de 11 de abril de 1991. Págs. 5-8

Este proceso de 1991 planteaba la distinción entre regularización y legalización, en la primera categoría se incluyeron a aquellos que acreditaran la residencia o el trabajo en España antes del 24 de julio de 1985, y en la segunda a los que habían llegado con posterioridad a la mencionada fecha y demostraran su inserción o arraigo.

La establecida categorización en la Proposición no de Ley, por otra parte conceptualmente débil, significó a su vez dos grupos de requisitos distintos. En el caso de la regularización, se debía acreditar la presencia en España antes del 24 de julio de 1985 y probar haber caído en irregularidad con posterioridad a esa fecha. La legalización tuvo un carácter ciertamente más laboral, y para su obtención se necesitaba demostrar bien la obtención de un permiso de trabajo con posterioridad al 24 de julio de 1985 y acreditar la presencia continuada en el territorio a partir de esa fecha, bien residir en España en la fecha establecida al efecto que fue el 15 de mayo de 1991 o bien contar con una oferta de empleo en firme planteada por un empresario responsable o con un proyecto de actividad por cuenta propia viable. También se consideró como prueba el poder acreditar el ejercicio de una actividad lucrativa continuada. Vistos los requisitos, se puede considerar que este proceso estableció dos vías con las que regularizar inmigración a través de la vía residencia o vía laboral.

El periodo de apertura del proceso fue de seis meses (entre el 10 de junio y el 10 de Septiembre de 1991), aunque el reagrupamiento familiar lo extendió hasta el 10 de marzo de 1992. Las solicitudes debían presentarse en las Direcciones Generales de Trabajo y Seguridad Social, en algunas oficinas de empleo y en la Dirección General del Instituto Español. Sin embargo, con la intención de unificar criterios en la resolución positiva de las solicitudes, se creó una oficina en la Dirección General del Instituto Español de Emigración que aunaba personal procedente tanto del Ministerio del Interior como del de Trabajo y Seguridad Social. Si la resolución era positiva se proporcionaba un Número de Identificación del Inmigrante (NIE), y comprobada la ausencia de antecedentes penales se otorgaba la tarjeta unificada de trabajo y residencia. Una de las cuestiones que fueron objeto de crítica de este proceso fue el hecho de que los permisos que se otorgaron tenían validez anual, con independencia del mantenimiento o duración del contrato de trabajo. Esto supuso que un año después del proceso de 1991, un porcentaje altísimo de los acogidos al mismo se encontrara de nuevo en situación de irregularidad. Se tramitaron 128.068 solicitudes y se resolvieron positivamente 109.135 solicitudes que obtuvieron permisos.

Los resultados de este proceso un años después no permiten considerarlo un proceso que fomentó la estabilidad administrativa de los solicitantes; sin embargo, sí cabe señalar su reconocida búsqueda de hacer aflorar las bolsas de irregulares que surgieron tras los primeros años de aplicación de la Ley 7/1985, el incremento de los flujos migratorios desde la mitad de los ochenta y el perfil claramente laboral de los residentes extranjeros. Es también un proceso marcado, por un lado, por una clara centralización en su gestión y, por otro lado, por un origen consensuado entre los poderes públicos, organizaciones no-gubernamentales y sindicatos.

III.2.3. Proceso extraordinario de regularización de 1996

El proceso extraordinario de regularización de 1996 estaba previsto en la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 155/1996 por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley 7/1985. El proceso se dirigió a aquellos que se encontraban en España antes del 1 de Enero de 1996 y que hubieran sido titulares de permisos de trabajo y residencia o de residencia con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento en mayo de 1996. Los extranjeros que cumplían los mencionados requisitos obtenían un permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia válido por dos años si habían sido titulares de un permiso anterior. Aquellos que a través de este proceso obtenían por primera vez documentación disponían de permiso de carácter anual. Para los que demostraban haber tenido un permiso de larga duración obtenían un permiso similar al perdido.

El proceso tuvo un periodo de apertura de cuatro meses, del 23 de abril al 23 de agosto de 1996. Para los permisos de trabajo y residencia, los órganos de gestión fueron las direcciones provinciales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Oficinas de Extranjeros. Si lo que se pretendía era la residencia, les competía a estas últimas y a las Comisarías de Policía. Fue un proceso descentralizado cuya supervisión correspondió a la Comisión de Flujos Migratorios, Promoción e Integración social de Inmigrantes y Refugiados del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.

El proceso tuvo como resultado 24.691 permisos concedidos, distribuyéndose entre 17.676 permisos de trabajo y residencia, y 7.015 permisos de residencia.

Como rasgos de este proceso cabe destacar su cobertura limitada a aquellos que ya habían dispuesto de permisos con anterioridad, y que no fue estrictamente una

regularización de trabajadores en tanto que bastaba con una simple declaración de actividades del solicitante para acceder.

III.2.4. Procesos de regularización de 2000

El Real Decreto 239/2000 desarrolla el proceso de regularización previsto por la Ley 4/2000 de 11 de Enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social; y fue éste la operación político administrativa de mayor magnitud desarrollada hasta el momento de esta naturaleza. Este proceso se vio influido, en primer lugar, por el contexto político en el que nace marcado por la manifiesta intencionalidad del Gobierno del Partido Popular de reformar la recién aprobada Ley 4/2000, cuyos opositores había calificado de “ley coladero” por la laxitud con la que enfrentaba el control de los flujos migratorios. En segundo lugar, la mencionada oposición del partido gobernante y la celebración de elecciones generales ese mismo año durante el periodo de apertura del proceso provocaron un *efecto focalizador* de la atención pública sobre el fenómeno de la inmigración inexistente hasta ese momento, y que iba más allá de la común percepción del *efecto llamada* que entre la opinión pública se genera en cada uno de los procesos de regularización. La vinculación establecida en el discurso político entre la necesidad de contención y reducción de la tasa de extranjería y la necesidad de la reforma de la ley de extranjería redujeron para el imaginario colectivo la cuestión migratoria y el debate sobre política de inmigración al control de fronteras. Finalmente, otro factor a tener en cuenta es el desconocimiento sobre el número de irregulares susceptibles de acogerse al proceso, cuyas previsiones se vieron superadas en todos los sentidos.

El proceso estaba dirigido de forma genérica al colectivo de irregulares que se encontraran presentes en el territorio. En este caso particular, la necesidad de hacer visible este grupo de inmigrantes se hace imperativa en la medida en que la nueva legislación contempla el factor de la integración en su marco de protección, y (obviamente) su efectividad depende de la eliminación de la indocumentación administrativa como factor de exclusión social. La Ley además afrontaba la irregularidad sobrevenida generalmente ignorada en los procesos precedentes, así se plantearon unos requisitos de acceso bastante generales pero que incluían restricciones temporales. Esta generalidad supuso que se mirara con extremo recelo el proceso y se maximizara el ya experimentado en las ocasiones anteriores temor al *efecto llamada*. Éste es un resultado por un lado inevitable y por otro inmensurable, desde un punto de

vista práctico esa supuesta llamada a la regularización de inmigrantes no es específicamente aplicable a este proceso, sino que algunos inmigrantes concurren al proceso buscando en ocasiones una remota posibilidad de resolución positiva. En cuanto a la medición del *efecto llamada*, hoy por hoy no existen estudios que lo hayan cuantificado, sin embargo la experiencia de otros países europeos con este instrumento nos muestra que la llamada parece circunscribirse a una circulación interna de inmigrantes ya en territorio europeo más que de extracomunitarios.

Respecto a los requisitos de acceso, se debía demostrar la presencia continuada en España con anterioridad al 1 de julio de 1999 y haber solicitado en alguna ocasión permiso de trabajo. Las solicitudes resueltas positivamente dispondrían de permiso de trabajo y/o residencia por un año. El proceso se abrió el 21 de marzo y se cerró el 31 de julio de 2000.

Éste fue un proceso altamente descentralizado e intergubernamental en su ejecución, la Administración General del Estado asumió la responsabilidad del diseño y ejecución. Por parte del Ministerio del Interior, colaboró la Comisaría General de Extranjería y la Dirección General de Política Interior; la Dirección General de Ordenación de las Migraciones y el IMSERSO desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. También participó el Ministerio para las Administraciones Públicas que coordinó y actuó como movilizador de los recursos extra. La participación de la red territorial periférica, de los gobiernos autonómicos y locales fue diferente según la tasa real de extranjería del territorio, y colaboraron junto con los actores sociales como ventanillas de administración que contribuyeron en el proceso de información y en la presentación correcta de las solicitudes. Esta descentralización significó que en cada territorio se regularizaba en función de la valoración hecha de la documentación aportada, lo que ya en su momento se consideró por los actores sociales un grave inconveniente. Ésta disparidad se manifestó tanto en los criterios de concesión como en las cifras de aceptaciones a trámite o inadmisiones. De las cerca de 250.000 solicitudes presentadas inicialmente, aproximadamente un tercio fueron rechazadas en primera instancia, lo que vino a ser prueba manifiesta de disparidad de criterios, de cierta arbitrariedad e inequidad para algunas organizaciones no-gubernamentales intervinientes en el proceso de información y tramitación de los formularios⁴⁷⁴. La necesidad política de cerrar el proceso de un modo ordenado llevó al establecimiento formal de una medida no menos

⁴⁷⁴ Juan Antonio Ramos e Isabel Bazaga, 2002: 12

contestada por actores sociales y partidos en la oposición por vulnerar la igualdad de acceso de los inmigrantes al proceso, se trató de un mecanismo de reexamen de las solicitudes desestimadas regulado por Real Decreto 142/2001 de 16 de febrero. Éste establecía la revisión de oficio por los órganos competentes en el proceso de regularización de todas aquellas solicitudes “que hayan sido o vayan a ser denegadas por incumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de julio de 1999” siendo beneficiarios de esta revisión los que pudieran acreditar su presencia en el momento de entrada en vigor del Real Decreto 239⁴⁷⁵ que abría el proceso, y que no estuvieran sujetos a expedientes de expulsión. El resultado fue la revisión de 57.616 solicitudes, resolviéndose positivamente 36.013 de las mismas.

III.2.5. El proceso de arraigo de 2001

El proceso de arraigo de 2001 tiene lugar tras la aprobación de la Ley Orgánica 8/2000, primera reforma de la Ley 4/2000 emprendida por el gobierno mayoritario del Partido Popular. El arraigo estaba contenido en el artículo 31.4 de la LO 4/2000 y se desarrolló conforme a lo establecido en la Ley 8/2000, la figura del arraigo desapareció en la Ley Orgánica 14/2003 (segunda reforma de la LO 4/2000). Este artículo mencionaba la posibilidad de otorgar “un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias, circunstancias excepcionales o cuando se acredite una situación de arraigo, en los supuestos previstos reglamentariamente”.

Este proceso huyó de la denominación común de los procesos de regularización, rompiendo también el tradicional origen normativo de los anteriores al desarrollarse a partir de una figura contemplada en el articulado de la Ley Orgánica y no en una disposición transitoria o en un Real Decreto aprobado con carácter de urgencia. De hecho se acogió con sorpresa que tras la primera reforma de la Ley 4/2000 se mantuviera el arraigo, siendo ésta un figura vinculada a la residencia temporal y susceptible de ser utilizada en el futuro, cuestión que no encajaba con el espíritu de reforma de la Ley de extranjería y de la política de inmigración del segundo Gobierno Aznar y su manifiesta intencionalidad de reducción de la tasa de extranjería.

Sin embargo, desde un punto de vista teórico se puede considerar este proceso de arraigo como otro proceso de regularización, no solo por la coyuntura legislativa en la

⁴⁷⁵ Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración Social.

que nace sino que se ajusta a la dinámica de funcionamiento de estos instrumentos al establecer un fecha previa a partir de la que demostrar presencia en el territorio junto con algunos requisitos con los que demostrar el arraigo. Así concede acceso a los irregulares que, en primer lugar, puedan demostrar su presencia en territorio español con anterioridad al 23 de enero de 2001, fecha de entrada en vigor de la Ley 8/2000, y en segundo lugar, que puedan demostrara su arraigo por su incorporación real o potencial al mercado de trabajo, o que hayan disfrutado con anterioridad de una situación de residencia legal o de vínculos familiares con españoles o extranjeros con residencia legal.

Una de las cuestiones más controvertidas de este proceso es que ni se formuló ni se cerró de modo muy formalizado. Así algunos de los requisitos iniciales se transformaron a lo largo del tiempo. Como por ejemplo en el caso de la concesión de las autorizaciones para trabajar que al principio se concedían bajo condiciones muy restrictivas de ejercicio en el territorio y sector de actividad, limitación que fue desapareciendo por vía de la práctica en los primeros meses de 2002. La gestión sigue un esquema de intergubernamentalidad muy similar al del proceso precedente intentando a la par criterios más precisos en el protocolo de actuación para la acreditación del arraigo⁴⁷⁶.

Un proceso que al principio se concibió como perfilador del número de inmigrantes residentes en el país dada la proximidad temporal del anterior, acabó alcanzando una magnitud numérica de 350.000 solicitudes, resolviéndose positivamente 218.285 de las mismas.

Finalmente, la negativa del último Gobierno mayoritario del PP a abrir otro proceso extraordinario de regularización, a pesar de las críticas a su política en materia de extranjería, convirtió al llamado proceso de normalización en la obertura de la política de inmigración inaugurada por el Gobierno de Rodríguez Zapatero.

III.2.6. Proceso de normalización de 2005

Tras el último proceso de 2005 (datos a 11-1-2007), se regularizaron el 83,6% (578.375) del total de las 691.655 solicitudes; se presentaron 86.806 solicitudes de marroquíes y se concedieron 68.727 (el 11,8% del total de las concedidas). Este último fue uno de los procesos más numerosos-, este puede interpretarse como símbolo

⁴⁷⁶ Juan Antonio Ramos Gallarín e Isabel Bazaga, 2002: 13

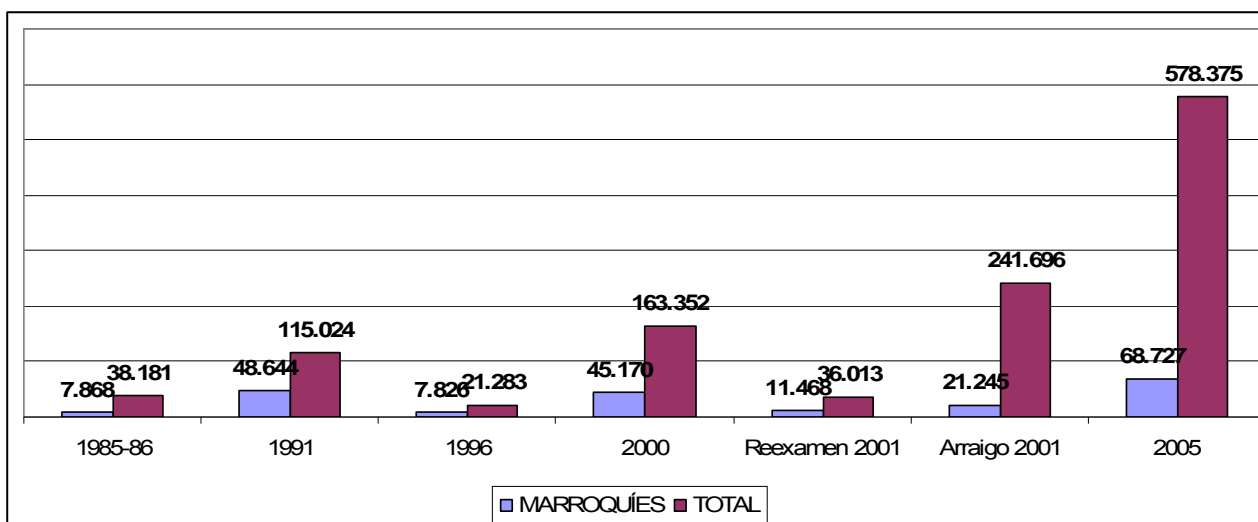
inaugural de la nueva política de inmigración del partido socialista tras su victoria en marzo de 2004 y, en contraposición con la política del PP, buscó abrir una salida para el porcentaje importante de inmigración irregular generado por un aumento de los flujos migratorios en la presente década y su choque con la reforma, de la que el contingente es buen ejemplo, más restrictiva de los instrumentos de gestión de la inmigración en 2000.

III.3. Valoración general

Este instrumento ha mostrado estadísticamente, como ningún otro, la diversificación de la inmigración al otorgarle la visibilidad necesaria como objeto de políticas públicas. La mencionada visibilidad no solo es importante en términos estadísticos, sino que desde el análisis de políticas públicas supone la definición más acertada del grupo-objetivo de la política, más aún cuando los procesos de regularización se han abierto en momentos de revisión del marco de la política. Por otro lado, el sistema de las políticas públicas en España se ha mostrado ampliamente impermeable a la participación de los actores sociales y grupo de interés; impermeabilidad que se ha roto en momentos críticos vinculados a la regularización de inmigrantes.

La diversidad de nacionalidades es más acusada a partir de los procesos extraordinarios de 2000 y 2001, cuando la marroquí deja de ser la principal nacionalidad regularizada. Como se verá en el siguiente apartado, este cambio coincide con una de las principales reformas del contingente y que mayor impacto tiene en la selección de nacionalidades. Este efecto quedó patente en los posteriores procesos, donde las nacionalidades latinoamericanas, como la ecuatoriana o colombiana, y las procedentes de los actualmente recientes miembros de la UE, Rumanía o Bulgaria, se convierten en fuertes competidores de los marroquíes en la arena migratoria. No obstante, en ese nuevo mosaico de nacionalidades, entre las procedentes del Magreb, los extranjeros marroquíes siguen siendo el principal grupo.

GRÁFICO 9. TOTAL Y SOLICITUDES DE MARROQUÍES CONCEDIDAS EN LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y otras fuentes indirectas⁴⁷⁷.

TABLA 5. DATOS DE REGULARIZACIONES DE INMIGRANTES PROCEDENTES DEL MAGREB

Nacionalidad	Regularización 2000		Regularización Reexam 2001		Arraigo 2001		Normalización 2005	
	Solicitudes	Concesiones	Solicitudes	Concesiones	Solicitudes	Concesiones	Solicitudes	Concesiones
Argelia	8.550	5.684	2.050	1.281	10.701	4.804	8.038	5.979
Libia	19	12	6	3	32	9	34	29
Marruecos	65.941	45.170	18.349	11.468	35.924	21.245	86.806	68.727
Mauritania	2.891	1.708	1.095	684	951	636	1.768	1.502
Túnez	192	134	54	33	359	84	204	129
Total	244.327	163.352	57.616	36.013	354.614	241.696	691.655	578.375

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Hasta 2000 que se inaugura una política consolidada de inmigración, la misma había estado centrada en la gestión de los flujos migratorios y principalmente de los trabajadores extranjeros. En este marco, influido fuertemente por la UE, en la política de control y gestión de los trabajadores extranjeros se han combinado dos instrumentos que son competencia del gobierno nacional: el sistema de permisos de trabajo y la política de cuotas o contingente.

IV. EL CONTINGENTE O POLÍTICA DE CUOTAS

⁴⁷⁷ Los datos de marroquíes de 1985 (7.868) y 1996 (7.826) se refieren al número de solicitudes presentadas por marroquíes. No he encontrado datos sobre las solicitudes concedidas a marroquíes, ni han podido facilitarlos desde instituciones oficiales. Las fuentes indirectas consultadas, tanto Marzok *et al.* como López, B. (1996, Pág. 90-91) y González Pérez, V. (1999, Pág. 52), hacen referencia a las solicitudes de marroquíes y su peso porcentual respecto al total, no ofrecen datos de las concedidas finalmente.

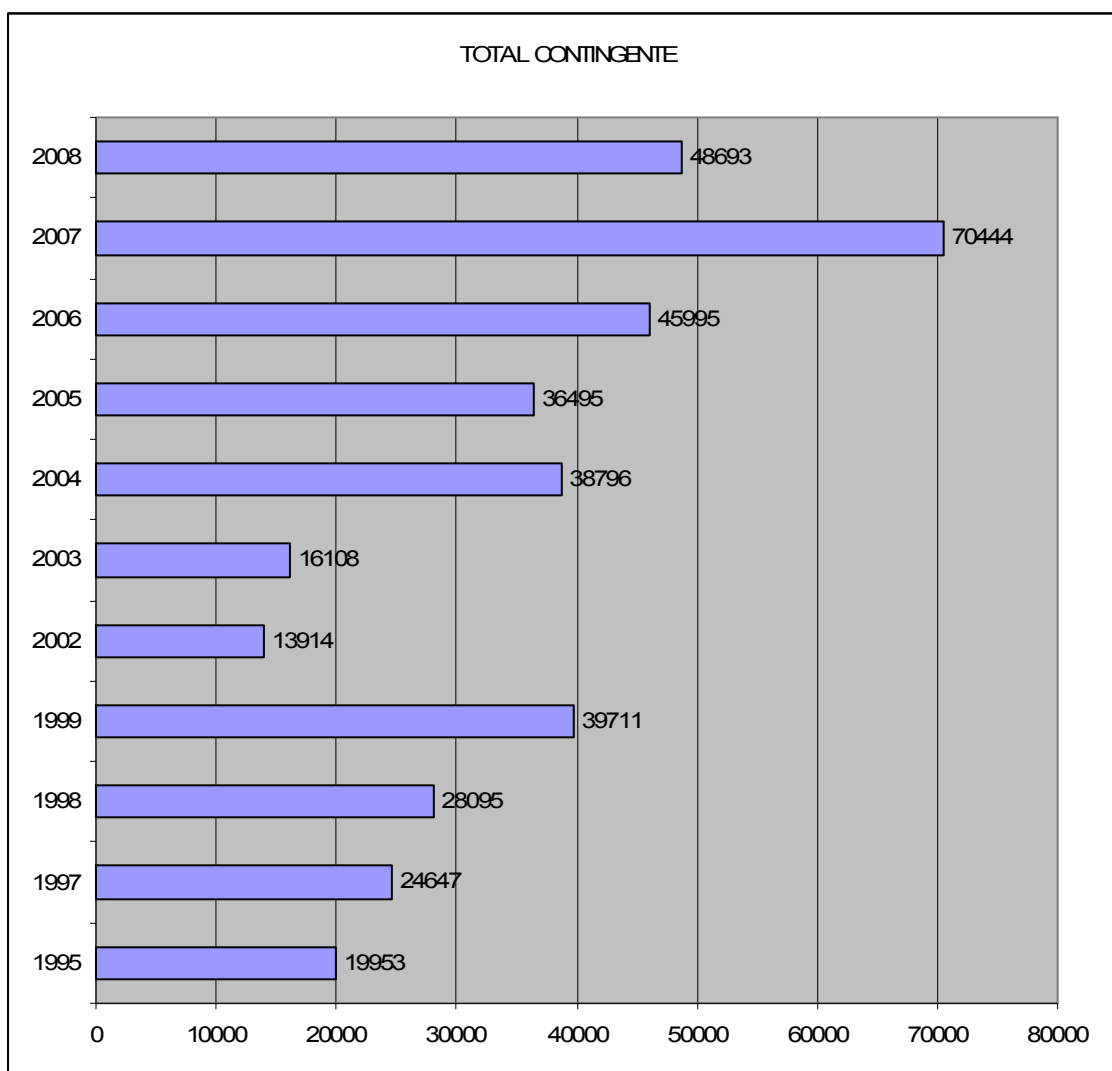
Junto al régimen general de permisos de trabajo para la gestión individualizada de ofertas de empleo a trabajadores extranjeros, se ha desarrollado un sistema de cuotas o contingente anual de trabajadores. Ésta política de cuotas se basa en la fijación anual (actualmente potestativa) por parte del Gobierno de un número estimado de trabajadores, estables y temporales, que podrán entrar en territorio español para cubrir las demandas empresariales. La cuota de trabajadores extranjeros se fija por sectores económicos y por provincias.

El contingente ha sido una piedra angular en todas las reformas legislativas y posteriores desarrollos reglamentarios en materia de extranjería, no solo por su naturaleza como instrumento canalizador de los flujos laborales, sino también como elemento regularizador de la inmigración económica ilegal. Esta política de cuotas se ha visto reforzada desde las últimas reformas legales en materia de extranjería en 2000 y 2003, y ha respondido a un intento de racionalización de los flujos de trabajadores extranjeros.

El contingente o cuota tal cual está actualmente articulado se ha convertido en el sistema prioritario de acceso del trabajador extranjero al mercado de trabajo nacional frente al sistema de permisos de trabajo que funciona de modo paralelo. Esta política de cuotas, que aún sigue mostrando desajustes con la realidad que regula, presupone por un lado que el número (cuota) de puestos de trabajo que el Gobierno estima por sector económico responde al déficit real del mercado de trabajo; y por otro lado, supone también que los trabajadores han de encontrarse en todo caso en su país de origen para que se les autorice administrativamente para trabajar en España.

Hasta hoy, bajo los distintos marcos normativos, el Gobierno ha fijado cupos anuales de trabajadores en 1993-1995, 1997-1999, y 2002-2010.

GRÁFICO 10. TOTAL CONTINGENTE 1995-2008



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

IV.1. Periodo 1993-2000

El contingente ha sido objeto de uso y reforma tanto de los gobiernos socialistas como de los populares (PP). Presentado por la Ministra de Asuntos Sociales en el Congreso de los Diputados como parte del PISI, hasta su reforma en 2000, el contingente no formaba parte del marco legal de la extranjería, sino que se convocaba como una decisión política del gobierno. En ese momento, el contingente era nominal, así que junto con los procesos extraordinarios se utilizó para regularizar a la población indocumentada. Esta de hecho se encontraba ya en el país desarrollando los puestos de trabajo para los que se abría el contingente. De ahí que hasta su reforma en 2000 se convocaran alternativamente ambos instrumentos, sin coincidir en el tiempo hasta 2005.

Si bien como mecanismos de regulación de la mano de obra extranjera los contingentes son aceptables, provocaban dos disfunciones importantes y visibles: en primer lugar, en

la mayoría de los casos la solicitud era nominal, se dirigía a un extranjero que se encontraba en situación de irregularidad en territorio español, el que generalmente también trabajaba para el que le había proporcionado el precontrato, y cuando el permiso llegaba resuelto el trabajo temporal en muchas ocasiones había finalizado. Y en segundo lugar, fomentaba los nichos laborales, el encadenamiento de algunas nacionalidades a determinados sectores de actividad dependiendo de la provincia de destino. Teniendo en cuenta que se pueden establecer vínculos de arrastre entre algunos lugares de origen y otros de destino, y por ende, entre determinadas nacionalidades y los destinos elegidos, se entiende esta vinculación entre la nacionalidad y el sector económico mayoritario en esa región de destino, como demuestran la cuestión ya planteada de la preponderancia de algunas nacionalidades en ciertos sectores de actividad.

Al margen de las visibles disfunciones provocadas por el contingente, indudablemente introdujo un elemento de flexibilidad a una política excesivamente rígida y acotada. Éste contribuyó al concepto de política de extranjería como una política de *parcheamiento*, tanto desde un punto de vista político como legal, como una política de respuestas y soluciones, no tanto a corto plazo, como recurrentes e improvisadas.

IV.2. Reforma de 2002

Con la reforma de 2000 del Partido Popular, el contingente pasa a formar parte del marco normativo de la extranjería y existe obligación legal de convocarlo anualmente, lo que le dio a la figura mayor estabilidad. Ahora bien, la competencia para fijarlo es del Gobierno, a propuesta final del informe presentado por el Ministerio de Trabajo, lo cual le sigue dando una importante discrecionalidad.

De hecho, el criterio utilizado para la fijación será la “situación nacional del empleo”, lo que significa la garantía de mantenimiento de la preferencia del empleo como medida rectora. El hecho de que se valore la “situación nacional” y no la local, supone en términos políticos una limitación de la capacidad de los gobiernos autonómicos y entes locales, gestores directos y primarios del fenómeno migratorio. Al igual que también supone una forzada homogeneización del mercado laboral, al no tener en cuenta las necesidades específicas de mano de obra de los mercados regionales en función del sector económico predominante. El resultado es que de entrada ya existe un limitado diálogo intra-gubernamental y una mayor centralización del proceso en la

administración estatal, lo que en este caso conlleva una pérdida de eficacia a la hora de fijar el número de autorizaciones para trabajar.

En función de este criterio, la fijación de un número máximo de autorizaciones dependía de un doble criterio: por un lado, valoración a priori de la necesidad del mercado de cobertura de puestos de trabajo dejados vacantes por los nacionales, comunitarios y residentes legales, incluso existiendo desempleo en esa zona y sector. Por otro lado, la capacidad de absorción de la sociedad española, siendo aquí donde más juega la discrecionalidad del Gobierno.

Una de las cuestiones que se incorporó en este momento, tanto en las redacciones de la Ley 4/2000 como en la 8/2000, y en las sucesivas reformas se ha mantenido, ha sido incorporar la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación del contingente. Las propuestas de los territorios autonómicos debían incluir el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores, previa consulta del Consejo Superior de Política de Inmigración y de los agentes sociales vinculados al fenómeno migratorio.

No obstante, su profunda reforma prohibía que se acogieran a él aquellos extranjeros que se hallen o residan en territorio español. El principal factor de la reforma fue enfocado a los sujetos a los que aplicar este instrumento. La nueva regulación del contingente determina que la cuota solo será aplicable “... a trabajadores extranjeros que *no se hallen ni sean residentes* en España...”. Lo que significa que no podrán beneficiarse los extranjeros que ya se encuentren en España trabajando sin permisos. Ésto encaja perfectamente con las líneas maestras del Ejecutivo Popular, el uso de la expulsión como iniciativa ante la inmigración irregular y la negativa a abrir más amnistías para los indocumentados, de modo que se consiga una disminución de la tasa de extranjería.

Del mismo modo la cuota acaba teniendo una dimensión más taxativa a través de la necesidad de la presentación de un visado laboral, lo que implica que el sujeto inmigrado tenga que regresar al país de origen a por el visado, con lo cual son muy pocos los inmigrantes indocumentados que pueden utilizar esta vía.

Esta regulación provocó importantes críticas por parte de de sindicatos y empresarios. Por otro lado, se han planteado dos cuestiones problemáticas en el contingente

inaugurador de esta ordenación de 2002. La primera crítica⁴⁷⁸ se ha dirigido al hecho de que este cupo se haya diseñado a la baja⁴⁷⁹, las Comisiones Ejecutivas⁴⁸⁰ del Instituto Nacional de Empleo (INEM) han discutido el que no se tuvieran en cuenta todas las solicitudes de los empresarios a la hora de fijar el número final, quedando algunas provincias (caso de Murcia) con cero trabajadores temporales asignados en el contingente. El respaldo argumental del Gobierno fue la existencia en esas provincias de desempleo. Sin embargo, queda sobradamente justificado en la literatura y en la experiencia española el hecho de que coexistan tasas de paro y la contratación de mano de obra extranjera. Con lo cual la conclusión que extraigo es la intencionalidad del Gobierno de hacer disminuir la extranjería a través de una análoga disminución en la entrada de trabajadores foráneos. Mientras que tradicionalmente el contingente se planteó como instrumento paralelo al ordinario sistema de permisos, en este “nuevo” se incluyó formando parte por primera vez los trabajadores de temporada, lo que supuso conceder durante el año pasado menor número de permisos laborales e incrementar la confusión en la aplicación del mismo.

La segunda crítica que recayó sobre éste ha girado en torno al hecho de que en opinión de los partidos políticos de la oposición el cierre de su negociación en Noviembre de 2001⁴⁸¹ fue demasiado temprana, en aquel momento solo participaron los comités mixtos de los convenios migratorios firmados por Colombia y la República Dominicana, que eran los que estaban constituidos. Así en la contratación en origen de trabajadores extranjeros tuvieron prioridad colombianos, dominicanos y ecuatorianos, con los que existía un acuerdo anterior de carácter provisional. Los marroquíes quedaron a la espera de que Rabat recogiera la oferta realizada por Madrid, además de verse finalmente superados por la preferencia que los empresarios españoles han mostrado por la inmigración de Europa del Este⁴⁸².

⁴⁷⁸ Entrevistas a líderes sindicales en Murcia entre los meses de Mayo a Junio de 2002.

⁴⁷⁹ La cuota de trabajadores extranjeros para el año 2002 quedó fijada en un total de 32.079, de los que 10.884 eran estables y 21.195 temporales.

⁴⁸⁰ En la fijación del contingente, las Comisiones Ejecutivas del INEM son las encargadas de elaborar informes sobre la situación provincial del empleo y elevarlos al Ministerio de Trabajo, competente para elaborar una propuesta final de cupo de trabajadores extranjeros anual que eleva al Consejo de Ministros quien tiene la última palabra.

⁴⁸¹ Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de Diciembre de 2001.

⁴⁸² Como ha demostrado la recogida de la fresa en Huelva (Andalucía) en la temporada de 2002, en la que a pesar de que los trabajadores marroquíes llegaron con los precontratos firmados, fueron sustituidos por rumanos y polacos en la contratación final.

En definitiva, el contingente ha reducido los sujetos a los que dirigirse, ha ganado en estabilidad a la par que ha aumentado la discrecionalidad del Ejecutivo central para fijarlo, dejando fuera de la negociación del mismo a los gobiernos locales principal escalón en su puesta en práctica, sin casi voz en el Consejo General de Política de Inmigración⁴⁸³, donde como se ha comprobado tras el fracaso de 2002 la comunicación vertical entre actores políticos y sociales vinculados al fenómeno no está funcionado.

En este sentido debe entenderse el cambio normativo en el contexto de una política de inmigración más restrictiva, de instrumentos o sistemas de control de flujos que se establecen, que desplaza la regulación de mercado hacia poderes públicos centralizados, entendiendo la política de inmigración como una cuestión de orden público, tanto de seguridad como económica.

Esta reforma vinculaba así la política de cuotas a la contratación en origen a través de la firma de acuerdos con los países emisores, como se verá en el siguiente apartado. La segunda legislatura del PP (2000-2004) en la que tiene una cómoda mayoría parlamentaria desarrolló la que hasta el momento ha sido la política de inmigración más restrictiva en España con la que expresamente intentó reducir la tasa de extranjería. Eso explica la reducción del número de puestos ofertados en el contingente de 2002 y 2003. Junto a este hecho y la negativa expresa a abrir más procesos de regularización, se incorporó también por primera vez la expulsión como sanción por la indocumentación. La consecuencia fue una pinza de irregularidad que algunas organizaciones no gubernamentales vinculadas al fenómeno migratorio cifraban en más de 800.000 los inmigrantes “sin papeles”. De ahí, que tras la victoria socialista en marzo de 2004, una de las primeras decisiones del gobierno en materia de inmigración fuera, como ya se ha visto, convocar un proceso de regularización en 2005.

IV.3. Después de la reforma pactada de 2004

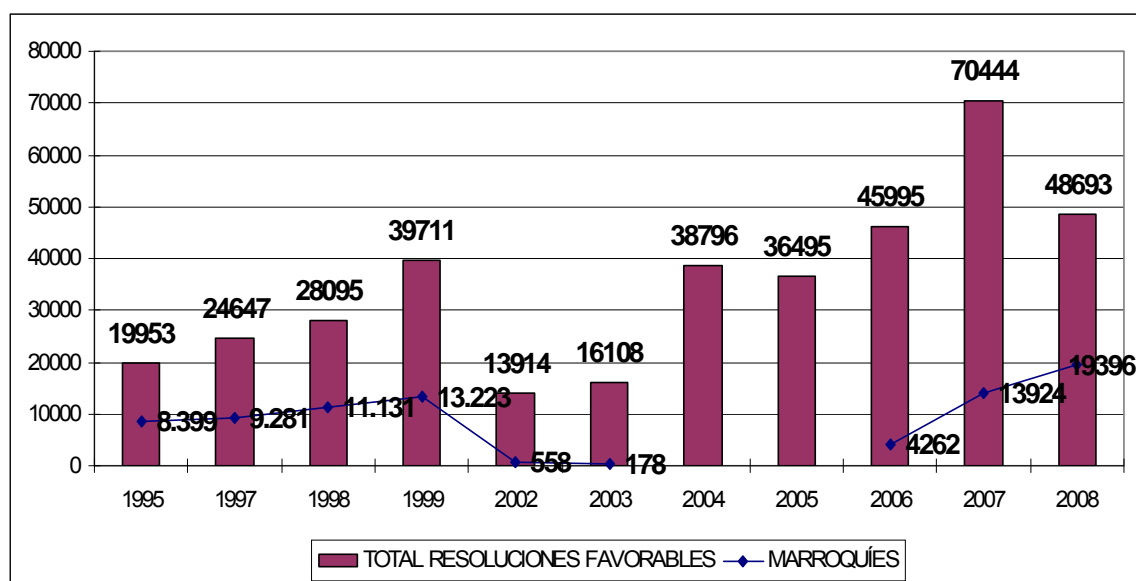
Actualmente, tras ampliar su regulación en el reglamento de desarrollo de la ley de extranjería en 2004, este instrumento sigue ordenado los flujos de entrada de inmigrantes pero tiene un diseño más flexible. La convocatoria del contingente vuelve a ser potestiva para el gobierno, aunque hasta ahora se ha convocado todos los años, y es revisable según las necesidades del mercado de trabajo. También sigue sujeto a la

⁴⁸³ La exigua participación de las distintas administraciones públicas, a través del mencionado Consejo, y del diálogo social, en el procedimiento de diseño del contingente, se restringe a una consulta previa para el primero y una más limitada audiencia previa para los actores sociales, antes de que el Ministerio de Trabajo eleve propuesta al Gobierno.

contratación en origen, es decir, solo se pueden acoger a las ofertas aquellos inmigrantes que se encuentren en sus países de origen con los que España haya firmado acuerdos.

La figura del contingente, como ya se ha comentado, estuvo vinculada a las solicitudes de inmigrantes irregulares hasta 2000, y teniendo en cuenta que hasta ese momento la inmigración era mayoritariamente marroquí, fue este el colectivo que mayor uso hizo de la política de cuotas de 1993-95 y de 1997-99.

GRÁFICO 11. DISTRIBUCIÓN DEL CONTINGENTE POR RESOLUCIONES FAVORABLES CONCEDIDAS A MARROQUÍES 1995-2008⁴⁸⁴

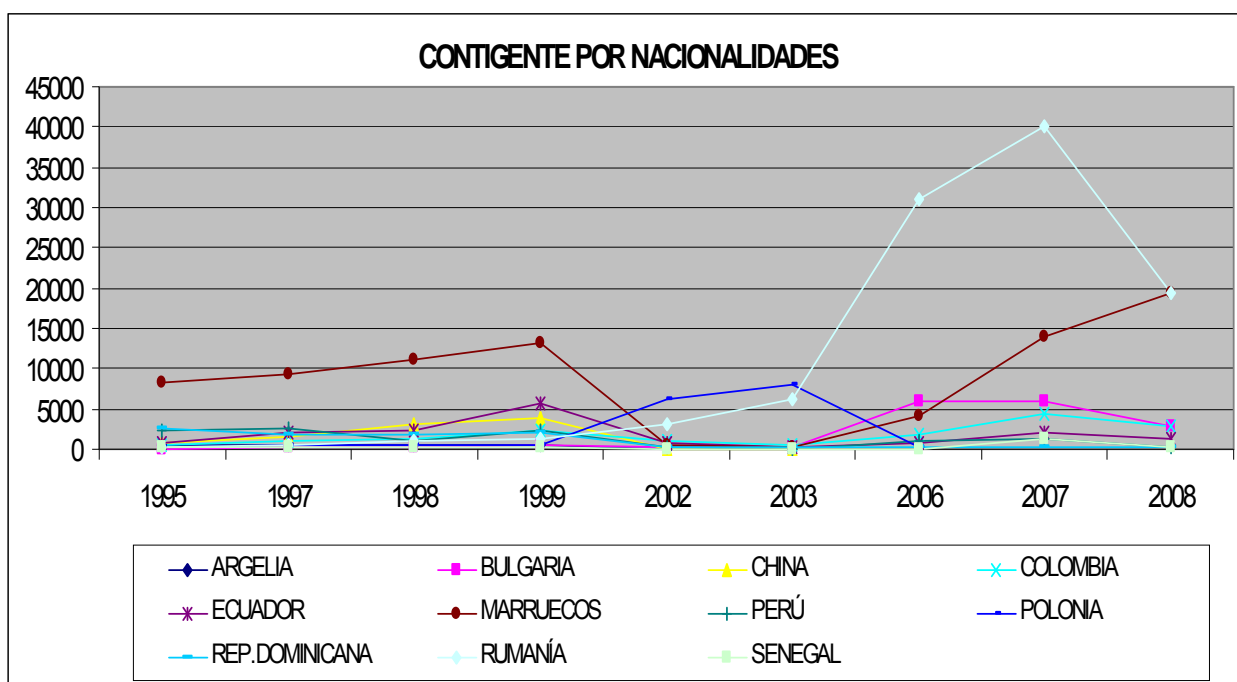


FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La reforma de 2000 hace depender el que los inmigrantes, que no estén en territorio español, puedan acogerse al contingente de los acuerdos firmados entre el Gobierno de España y sus países de origen, así este instrumento de la política muestra como uno de sus efectos la selección de nacionalidades.

GRÁFICO 12. CONTINGENTE POR NACIONALIDADES 1995-2008

⁴⁸⁴ No dispongo de los datos de marroquíes que se acogieron a los contingentes de 2004 y 2005, ni el Ministerio ha podido facilitármelos.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

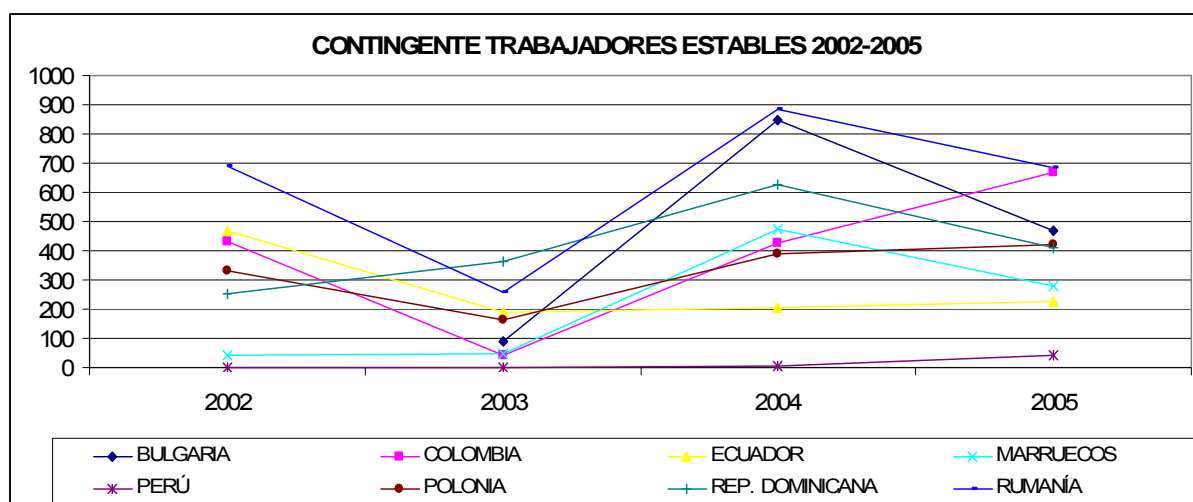
En el marco de la extranjería diseñado por el PP, a la ya señalada reducción del número de puestos del contingente entre 2002-2003, la firma de los llamados acuerdos de primera generación, entre los que se incluyen los firmados con Polonia (2002), Rumanía (2003) y Bulgaria (2003), tuvo como efecto una selección de la inmigración laboral que favoreció la entrada de nacionalidades de la ahora Europa comunitaria en perjuicio de la marroquí. Esta selección de nacionalidades que coincide con la crisis diplomática entre España y Marruecos, entre otras desavenencias, por el contencioso de la isla de Perejil. En 2002, frente a la los 558 puestos que ocuparon marroquíes, se concedieron 6145 a polacos y 3019 rumanos; del mismo modo que en 2003, se reduce aún más, solo 178 marroquíes se acogieron al contingente frente 7891 polacos contratados y 6257 rumanos.

ACUERDOS CON LOS PAÍSES EMISORES

Acuerdos de 1ª generación (MTAS): República Dominicana (2001), Ecuador (2001), Colombia (2001), Marruecos (2001), Perú (2004), Polonia (2002) (miembro de la UE 2004), Rumanía (2002) y Bulgaria (2003) (miembros de la UE desde Enero 2007)

Acuerdos de 2ª generación desde Junio 2006 La "ofensiva diplomática" de Moratinos (MAAEE): Gambia (2006), Guinea (2007), República de Guinea Bissau (2008), Mauritania (2007), Mali (2007), República de Níger (2008), Senegal (2007) y Cabo Verde (2008)

GRÁFICO 13. CONTINGENTE DE TRABAJADORES ESTABLES 2002-2005



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Los Acuerdos de 2ª generación han diversificado y seleccionado más aún la inmigración africana en territorio español, aunque la principal nacionalidad africana sigue siendo la marroquí, que supone el 77% de los procedentes de África.

En 2007, la variación absoluta respecto al año anterior era de 2.361 nacionales de Gambia, 1.166 de Guinea, 1.777 para Mali, y 4.657 de Senegal.

TABLA 6. CONTINGENTE DE TRABAJADORES ESTABLES 2002-2004

CONTINGENTE TRABAJADORES estables				
	2002	2003	2004	2005
BULGARIA		90	848	466
COLOMBIA	432	43	424	670
ECUADOR	471	192	204	227
MARRUECOS	42	49	476	280
PERÚ	0	0	4	40
POLONIA	330	162	390	421
REP. DOMINICANA	254	364	628	409
RUMANÍA	688	259	883	685
TOTAL	3394	1170	3864	3198

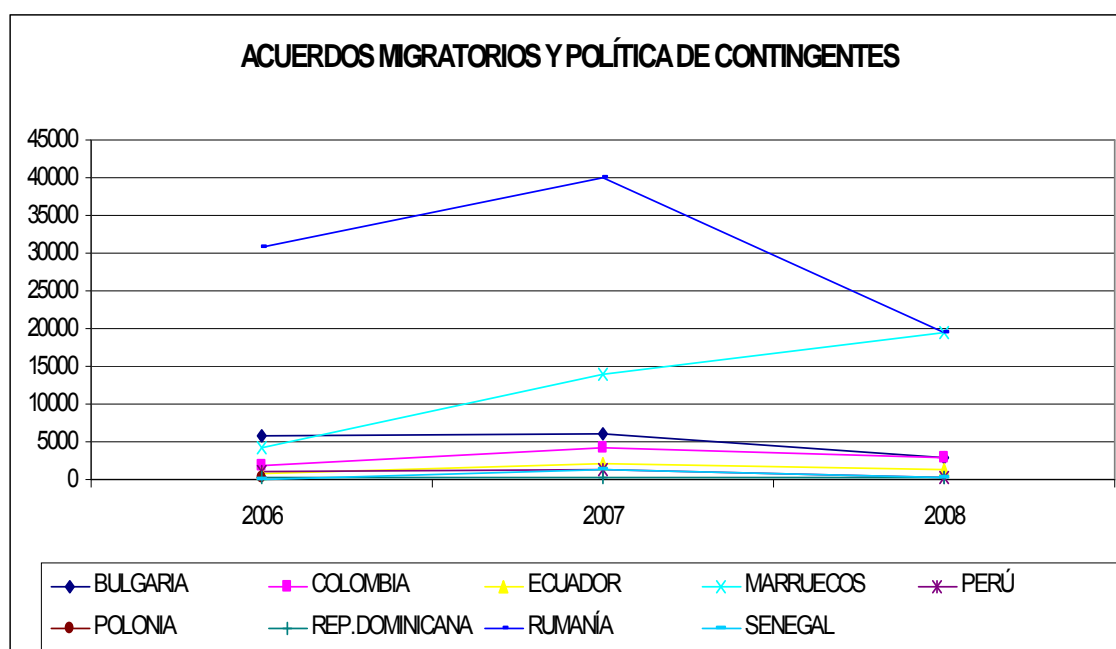
*Se han repetido todas las nacionalidades en 2004 y 2005

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Observando las nacionalidades que se acogieron a los puestos para trabajadores estables de los contingentes de 2002-2005, se observa que se mantiene esa tendencia selectiva a favor de las nacionalidades actualmente comunitarias (Rumanía y Bulgaria) y latinoamericanas, como es el caso de la colombiana. Otro factor que confirma este hecho es que en 2004 y 2005, se han repetido las nacionalidades que han ocupado los puestos estables del contingente.

Por su lado, los acuerdos de segunda generación, con el Gobierno socialista, de modo indirecto han conllevado una mayor diversificación y una selección indirecta de las nacionalidades africanas que se observa en los últimos años. Aún cuando los marroquíes siguen representando más del 77% de los africanos, en 2007 Gambia experimentó una variación absoluta respecto del año anterior de 2.361 nacionales (registrándose a diciembre de 2007 18.538 gambianos), Guinea de 1.166 (con un total de 6.404), Mali de 1.777 (12.964 nacionales) y Senegal de 4.657 (con un registro total de 33.217 senegaleses).

GRÁFICO 14. ACUERDOS MIGRATORIOS Y POLÍTICA DE CONTINGENTES 2006-2008



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

TABLA 7. CONTINGENTE POR NACIONALIDADES 2006-2008

	BULGARIA	COLOMBIA	ECUADOR	MARRUECOS	PERÚ	POLONIA	REP. DOMINICANA	RUMANÍA	SENEGAL
2006	5878	1884	852	4262	971	224	367	30913	105
2007	5966	4336	2151	13924	1402		211	40053	1308
2008	2957	2875	1398	19396	298		135	19460	165

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Las variaciones absolutas comentadas arriba se explican en parte por los acuerdos firmados con las nacionalidades subsaharianas. Senegal, por ejemplo, tras la firma en 2007 de un convenio para la contratación de mano de obra, pasa a formar parte de las

nacionalidades que ocupan puestos en el contingente, hasta 1308 trabajadores igualando ese año a nacionalidades como la peruana partícipe de la política de cuotas desde 2004.

V. LA “CONTRATACIÓN EN ORIGEN” Y LOS ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACIÓN

La cooperación en materia de inmigración ha sido articulada desde 1996 a través de los convenios bilaterales firmados con los principales países emisores de inmigración con la intención de desarrollar el carácter preventivo de una política de inmigración integral. La gestión de los flujos de trabajadores extranjeros desde el país de origen, único modo a partir del cual es posible articular actualmente la política de cuotas, formó parte del marco normativo y regulador de la extranjería en España desde las reformas de 2000. Bajo el paraguas de la anterior Ley de Extranjería, el Estado español firmó convenios con la República Dominicana (2001), Colombia (2001), Ecuador (2001), Marruecos (2001), Perú (2004), Polonia (2002) (miembros de la UE en 2004), Rumania (2002) y Bulgaria (2003) (estos dos últimos miembros de la UE desde enero de 2007).

En los últimos años hemos asistido a un intenso crecimiento de la inmigración subsahariana a través de Marruecos y de la búsqueda de otras rutas de llegada a las costas españolas vía marítima en precarias embarcaciones. Frente a esta grave situación, el Estado español fomentó el desarrollo de nuevas medidas de control vinculadas a la política de inmigración laboral. La prevención y control de la inmigración clandestina se vio materializada en la llamada por la prensa “ofensiva diplomática” iniciada por el Ministro de Asuntos Exteriores Moratinos en Junio de 2006. Ésta se centro en visitas y negociaciones del Ministro con sus homólogos de algunos países del África Subsahariana. El resultado ha sido la firma a lo largo de 2006 y 2007 de acuerdos con Mauritania (2007), Gambia (2006), Guinea (2007), República de Guinea-Bissau (2008), Mali (2007), República de Níger (2008), Senegal (2007) y Cabo Verde (2008) que prevén cupos de inmigración legal para los países signatarios en un claro intento de frenar y gestionar la inmigración clandestina. Si bien estos “acuerdos de segunda generación” siguen las líneas de los firmados con el primer grupo de países en la medida en que negocian formulas de acceso de la mano de obra extranjera, se le suma la condición de la aceptación inmediata de los ilegales repatriados y también establecen medidas de cooperación operativa en el control de costas occidentales africanas.

Los anteriores “acuerdos de primera negociación” se negociaron desde el marco del Ministerio de Trabajo o bien desde el Ministerio de Interior, dependiendo de la cartera

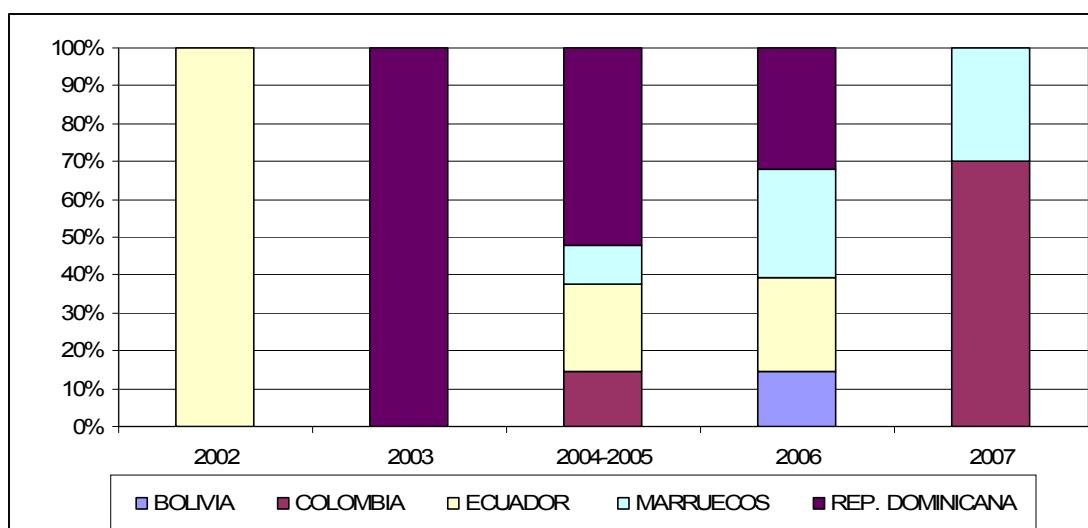
que fuera competente en materia de inmigración en el momento de la firma. Con este segundo grupo de acuerdos, la inmigración pasa a formar parte de la agenda de política exterior del gobierno.

VI. UN NUEVO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN LABORAL: LOS VISADOS PARA LA BÚSQUEDA DE EMPLEO

Dentro de la política de inmigración laboral, el Gobierno, de modo potestativo, podrá fijar el número de visados para la búsqueda de empleo. Ésta es una novedosa figura, con cierto recorrido en el caso italiano, que en España se incorpora a la última reforma de la ley de extranjería de 2003. Estos visados autorizan al trabajador extranjero a desplazarse al territorio español no para trabajar sino para buscar empleo durante un periodo de tres meses, transcurrido el cual deberá abandonar el territorio si no ha formalizado un contrato de trabajo. Estos visados van dirigidos a nietos o hijos de español de origen, o también para cubrir puestos en determinados sectores de actividad u ocupaciones, y hacer frente a las circunstancias específicas de del mercado laboral. Esta figura no supone una modalidad específica diferenciada al contingente, sino que supone la fijación por parte del Gobierno, si éste así lo considera necesario, de un número determinado de visados para la búsqueda de empleo en el mismo documento-acuerdo del contingente.

Este nuevo instrumento de la política de inmigración laboral supone un elemento canalizador y de modo indirecto también seleccionador de las nacionalidades, que busca gestionar de modo ordenado la entrada de trabajadores por sector de actividad económico.

GRÁFICO 15. VISADOS CONCEDIDOS PARA LA BÚSQUEDA DE EMPLEO EN EL SERVICIO DOMÉSTICO 2002-2007



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Igual que ocurrió con el contingente, el número de visados concedidos fue relativamente bajo en 2002 y 2003 con el fin de disminuir el número de extranjeros que entraban en España. No obstante, los años siguientes han experimentado un claro aumento.

TABLA 8. TRABAJADORES SELECCIONADOS EN VIRTUD DE VISADOS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO 2002-2007

OCUPACION	2002	2003	2004-2005	2006	2007
SERVICIO DOMÉSTICO	200 Ecuador (selección en octubre 2002) *	240 Rep. Dominicana (selección en junio 2003)	70 Colombia 110 Ecuador 50 Marruecos 250 Rep. Dominicana	40 Marruecos 78 Ecuador 100 Rep. Dominicana 45 Bolivia 50 Marruecos Total 313	90 Marruecos 210 Colombia
ALBAÑIL				15 Marruecos	
CAMARERO				10 Perú 30 Perú	
COCINERO				10 Perú	
TOTAL	200	240	480	378	300

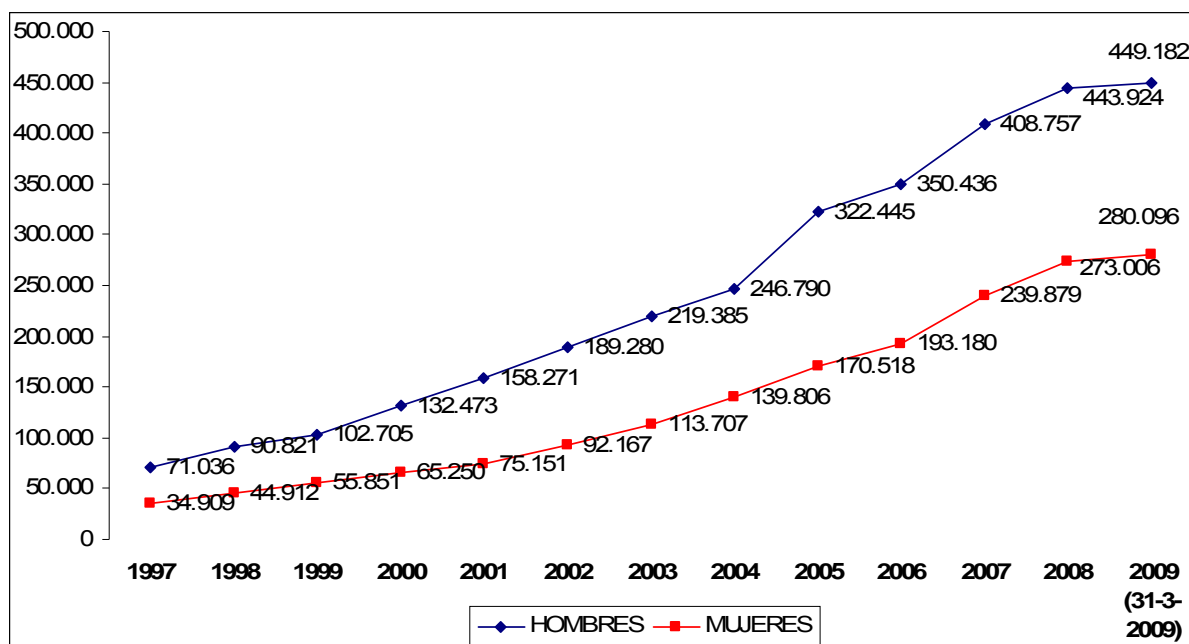
* La incorporación de los trabajadores se produjo en 2003.

FUENTE: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Entre 2004 y 2005 el 10% de los visados se concedieron a marroquíes para la búsqueda de empleo en el servicio doméstico. Al año siguiente, en 2006 los marroquíes consiguieron el 4% de los visados para emplearse como albañiles y el 24% de los visados concedidos para el servicio domésticos, porcentaje que aumento en 2007 al 30% en ese sector de actividad.

Conviene señalar que entre las nacionalidades africanas, la marroquí es la única presente; una de las cuestiones que afecta al peso que el servicio doméstico tiene en este instrumento y en esta nacionalidad se debe a la feminización de los flujos migratorios que proceden de Marruecos.

GRÁFICO 16. MARROQUÍES RESIDENTES CON CERTIFICADO DE REGISTRO O TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR SEGÚN SEXO 1998-2009



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Los procesos extraordinarios de regularización, la política de cuotas y los acuerdos migratorios, firmados para su implementación, han constituido un sistema paralelo al der permisos de residencia y trabajo y a la política de admisiones y control fronterizo. Suponen así mismo elementos de continuidad y consolidación de la política de inmigración.

Partiendo de la consideración señalada por Brochmann –a la que he hecho referencia en el capítulo primero-, es una cuestión empírica si el control interno y externo es más eficiente en general o bajo ciertas circunstancias, lo que requiere un estudio de caso específico. Otra cuestión empírica interesante es cómo los países de inmigración europeos perciben su propia “capacidad de absorción”, el estudio de los factores que tienen un impacto en sus intereses y habilidad para admitir ciudadanos extranjeros.

A esta propuesta ha respondido el capítulo cuarto, los instrumentos de control interno, los procesos extraordinarios de regularización y la política de cuotas –en ambos casos competencia del Gobierno Central-, se han combinado con otros instrumentos de control externo –también de competencia nacional- que son los acuerdos migratorios que componen la dimensión preventiva de la política de inmigración. Las fórmulas de control interno nos han mostrado la capacidad de absorción real del mercado de trabajo español y ha puesto el punto de atención en las debilidades de la política de control fronterizo y admisiones, y han tenido un efecto directo no solo en el control de los flujos migratorios sino también en la selección de las nacionalidades que se reciben.

TERCERA PARTE

ARENAS MIGRATORIAS

INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El territorio como variable determinante en el proceso de elaboración de las políticas públicas en España

La estructura político-administrativa de España, como ya en distintos apartados he referido, condiciona el proceso de las políticas públicas, y entre ellas la de inmigración, a dos factores relacionados: el proceso de consolidación de una política, y su distribución competencial en base a la descentralización del Estado.

El territorio supone por tanto una variable fundamental en el proceso de elaboración de las políticas públicas en España como caso de gobierno multinivel. La descentralización del Estado español implica que la elaboración e implementación de una política pública se ve condicionada por los niveles de gobierno estatal, autonómico y local.

Conviene hacer a continuación un recordatorio de los conceptos de normalización y consolidación interpretados a través del contexto de gobierno multinivel. La consolidación de una política pública, como se ha expuesto en el capítulo teórico, supone un tipo de cambio que conlleva la modificación de la presentación del conjunto de la política en una disposición unificada, puede darse como resultado de un crecimiento de la política que aborda nuevas áreas de la misma.

La contextualizando de este concepto al caso español, conlleva que se den dos premisas: la consolidación en la distribución de competencias y de recursos entre el gobierno central, los autonómicos y locales, y la ausencia de fuertes transformaciones estructurales en la agenda de los poderes públicos. Esta última premisa implica (2.1) que el tema no salga de la agenda política; (2.2) los ámbitos de intervención pública están definidos en extensión –a que grupos-objetivo va dirigida la política pública- e intensidad –que áreas de intervención cubre la política pública-; (2.3) y que no se den procesos de convergencia ni solapamiento de las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno.

Las Comunidades Autónomas, aún con distintos grados de autonomía, “han tendido a convertirse en las principales instancias definidoras e implementadoras de las políticas sociales que les han sido transferidas. Así, además del gobierno central, existen ahora

diecisiete gobiernos autonómicos con amplios poderes para configurar sus propias agendas y con capacidad de intervención en ámbitos sectoriales muy diversos.”⁴⁸⁵

Esta apreciación nos permite considerar en el caso español la existencia de la dimensión autonómica del Estado del Bienestar, y la importancia vital de esta en la consolidación del mismo. Así no es posible considerar la consolidación de una política pública sin considerar su desarrollo, y potencial vinculación, en los niveles autonómicos y locales.

La descentralización territorial de las políticas del régimen del Bienestar ha venido determinada, como he señalado ya, por su dimensión autonómica como un “proceso de transferencia de responsabilidades de toma de decisiones hacia los ejecutivos de las Comunidades Autónomas (...) no ha sido un proceso ni lineal, ni simétrico; tampoco ha sido un proceso de corte tecnocrático. Presenta complejidades y asimetrías, y solo puede entenderse desde las claves de negociación política permanente, como expresión de diferentes proyectos políticos en la concepción territorial del Estado”⁴⁸⁶. El territorio se convierte así en una variable determinante de la gestión e implementación de la política de inmigración y de su proceso de consolidación. A los ejes ideológico y territorial como dimensiones de conflicto de las políticas públicas en España⁴⁸⁷, hay que sumarles en el caso de la política de inmigración el impacto de la UE en las intervenciones en materia de inmigración; es importante señalar el carácter interdependiente de la política de inmigración, ya que su desarrollo depende de las relaciones del Estado con otros actores, tanto privados como internacionales.

El proceso que lleva al resultado de consolidación arriba descrito es lo que en el capítulo tercero he llamado normalización. El concepto de normalización ha sido aplicado a los procesos de estabilización y consolidación experimentados por el sistema político administrativo español tras la Transición política⁴⁸⁸. Su aplicación al análisis de la política pública de inmigración me permite definir la normalización de esta política sectorial como el proceso de inclusión y mantenimiento de la inmigración en la agenda política, y el diseño y continuidad de los instrumentos legales, políticos y

⁴⁸⁵ GALLEGO, R., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (eds.) (2003), *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Tecnos, Madrid. Pág. 213.

⁴⁸⁶ GALLEGO, R.; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003) *op. cit.* Pág. 76.

⁴⁸⁷ GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coord.) (1998) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.

⁴⁸⁸ MÁRQUEZ, G. (1997), “Transición y normalización del sistema político local en España” en ALBA, C. y VANACLOCHA, F. (eds.) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid. Págs. 145-146.

administrativos de las instituciones gestoras de esta materia en los distintos niveles de gobierno.

Tanto los procesos de consolidación como los de normalización de políticas sectoriales se solapan y se dan simultáneamente entre los distintos niveles de gobierno, su potencial influencia vertical (Gobierno central- Comunidades Autónomas) y horizontal (Comunidad Autónoma- Comunidad Autónoma) e interrelación son las cuestiones a tratar en el capítulo 5. El objetivo es analizar las opciones políticas promovidas desde los distintos niveles autonómicos elegidos, y en cuatro arenas políticas locales. La inmigración es estudiada como un nuevo ámbito de intervención a partir del momento en que se incluye en las agendas políticas de los estudios de caso. Una de las principales problemáticas son los distintos tiempos de acceso a la agenda política, y la distinta intensidad y extensión con la que se aborda la política de inmigración.

Las Comunidades Autónomas han mostrado modelos tendenciales en las opciones de políticas promovidas en los distintos ámbitos de intervención; en la observación de esas tendencias ha afectado la distinta distribución competencial que a lo largo del tiempo se ha dado en el ejercicio de su autonomía.

La dimensión sustantiva de las políticas se refiere a las tendencias en el tiempo y a los ámbitos de intervención, al contenido de las intervenciones gubernamentales sobre la realidad social. Desde la perspectiva de las instituciones, se responde a qué hacer, qué necesidades cubrir y con qué intensidad y extensión. Los componentes que se analizan son, por un lado, si las opciones sustantivas de intervención de los gobiernos autonómicos han tendido a fortalecer el papel del estado (modelo público) o el mercado (modelo privado). Por otro lado, expongo si las Comunidades Autónomas han desarrollado sus políticas en la línea propuesta por el Gobierno Central (modelo homogéneo) o si han optado por emprender líneas de acción distintas (modelo diferencial).

La dimensión operativa se centra en los instrumentos de intervención utilizados por las instituciones para su implementación. Responde a las preguntas de cómo hacerlo, incluyendo la gestión y la interacción de los actores –públicos y privados- encargados de la implementación. El análisis se realiza a partir de dos componentes: los instrumentos de gestión y las redes de actores. Los instrumentos de gestión (régimen organizativo, relaciones laborales, contratación, etc.) pueden ser característicos del

sector público (modelo público) o del sector privado (modelo privado). La variable redes de actores hace referencia a si los actores participantes en la política proceden en su mayoría de un mismo sector –público o privado- (modelo simple) o incluye actores de ambos sectores (modelo complejo).

La construcción de la investigación

En la primera mitad de la década dos mil, no solo cambia el discurso político en cuanto a la integración sino que se concreta el debate académico en la aceptación mayoritaria – a la que me sumo- de que la integración de la población inmigrante se juega en la arena política local. De ahí que la elección primaria de los estudios de caso fuera de municipio. La elección de estos para el estudio de caso de políticas de inmigración locales se hizo en 2004 siguiendo tres criterios que expongo a continuación:

1. Criterio geográfico: municipios de distintas Comunidades Autónomas, más concretamente las del Mediterráneo –Andalucía, Cataluña, Murcia y Valencia- que desde los años noventa concentran, junto con Madrid, la inmigración en España.
2. Criterio demográfico: los datos disponibles por municipios en el momento de la elección de los estudios de caso eran los del Padrón Municipal de 2003 del Instituto Nacional de Estadística.
 - a. Municipios de más de 50.000 habitantes.
 - b. Tasa de extranjería por encima del 2% en el Padrón Municipal de 2003.
3. Criterio político: municipios donde la corporación local estuviera gobernada por partidos políticos distintos; de modo que se pudiera estudiar la potencial influencia del color político en el desarrollo de políticas locales de inmigración.

El trabajo de campo se realizó en abril de 2004 en Murcia (Murcia), julio de 2004 en Algeciras (Andalucía), marzo-abril de 2005 en Mataró (Cataluña) y en septiembre de 2005 en Alicante (Valencia). El total de las entrevistas semiestructuradas registradas fue de cincuenta y cinco, a miembros de la clase política y de las Administraciones Locales y Autonómicas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales vinculadas al fenómeno de la inmigración. Junto a estos registros, mantuve también conversaciones informales con miembros destacados por su vinculación al fenómeno migratorio entre los grupos mencionados. En el terreno recopilé no solo documentación oficial, sino

también en muchas ocasiones documentación interna de agencias y entidades sociales de gran valor para entender muchas de sutilezas del proceso de la política de inmigración en los niveles local y autonómico. En los anexos de este trabajo se encuentran los guiones de las entrevistas semiestructuradas dirigidas a los miembros de la clase política, administraciones, sindicatos y movimiento asociativo de inmigrantes y por inmigración.

TABLA 9. POBLACIÓN POR SEXO Y NACIONALIDAD (ESPAÑOL/EXTRANJERO) EN LOS MUNICIPIOS DE ALGECIRAS, ALICANTE, MATARÓ Y MURCIA

	TOTAL POBLACIÓN	TOTAL ESPAÑOLES	TOTAL EXTRANJEROS
ALGECIRAS	108.779	104.990	3.789
(ALG) Varones	53.902	51.747	2.155
(ALG) Mujeres	54.877	53.243	1.634
ALICANTE	305.911	281.527	24.384
(AL) Varones	147.984	135.552	12.432
(AL) Mujeres	157.927	145.975	11.952
MATARÓ	111.879	101.988	9.891
(MA) Varones	55.707	49.793	5.914
(MA) Mujeres	56.172	52.195	3.977
MURCIA	391.146	363.762	27.384
(MU) Varones	192.768	176.950	15.818
(MU) Mujeres	198.378	186.812	11.566

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal 2003 del INE

TABLA 10. POBLACIÓN EXTRANJERA POR SEXO Y NACIONALIDAD (PRINCIPALES) EN LOS MUNICIPIOS DE ALGECIRAS, ALICANTE, MATARÓ Y MURCIA

	ALGECIRAS	ALICANTE	MATARÓ	MURCIA
Total nacionalidades	3.789	24.384	9.891	27.384
Total Europa	563	7.266	732	4.993
Total Unión Europea	488	4.577	557	1.446
Reino Unido	150	491	75	276
Alemania	59	455	57	179
Total África	2.523	4.266	6.733	8.148
Marruecos	2.437	1.613	4.649	6.067
Total América	571	11.973	1.843	13.703
Colombia	164	3.810	354	2.368

Ecuador	21	3.015	390	8.901
Total Asia	125	853	574	533
Resto	7	26	9	7

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal 2003 del INE

Algeciras (Cádiz) en la Comunidad Autónoma de Andalucía con 108.779 habitantes, según datos del Instituto Nacional de Estadística, presentaba una tasa de extranjería de 3.5%, con 3.789 extranjeros empadronados en el municipio. La nacionalidad mayoritaria era la marroquí que representaba el 64% de los extranjeros residentes en el municipio. El Gobierno de la Corporación Local era una gobierno de coalición PSOE y PA, desde la convocatoria electoral de 2003. El trabajo de campo en el municipio se realizó en julio de 2004, y se realizaron un total de ocho entrevistas semiestructuradas: dos de ellas a miembros técnicos de la Delegación de Políticas de Igualdad, una a un miembro del Grupo Popular, cinco miembros destacados de asociaciones destacadas en el ámbito de actuación del municipio (CEAR –miembro de CITE-CC.OO.-, Cruz Roja, Cáritas, Algeciras Acoge y África Horizonte). Junto a estas entrevistas se mantuvieron conversaciones informales con el Director General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía, y otros contactos y visitas a centros y otras entidades vinculadas al fenómeno migratorio en el municipio; entre estas se incluyen contactos con un párroco de la Iglesia Católica, conocido en el Campo de Gibraltar que trabaja en la asistencia a irregulares que cruzan el Estrecho, y un miembro del Grupo Operativo de Fronteras y Extranjeros de la Policía Nacional en Algeciras.

Alicante en la Comunitat Valenciana tenía en el momento de su selección una tasa de extranjería del 8%, los extranjeros eran 24.384 del total de la población de 305.911 habitantes; y donde los residentes comunitarios –la llamada inmigración rentista (4.577 extranjeros)- superaban la presencia de los africanos (4.266). Entre las principales nacionalidades no comunitarias es interesante señalar que los oriundos latinoamericanos (3.810 colombianos y 3.015 ecuatorianos) eran más numerosos que los africanos, y superaban a los marroquíes (1.613). La Corporación Local estaba gobernada por el PP, lo que supone una coincidencia de color político con el Gobierno Autonómico. El trabajo de campo en este municipio se desarrolló en septiembre de 2005, además de conversaciones informales con actores gubernamentales y no-gubernamentales –en los casos en los que no quisieron formar parte de mi registro formal de entrevistas-intervinientes en las acciones públicas de intervención sobre la población inmigrante, se

realizaron un total de once entrevistas semiestructuradas: un técnico del Servicio de Atención al Inmigrante (SAI) del Ayuntamiento de Alicante, un miembro del Grupo Socialista del Ayuntamiento, una entrevista a un miembro del CEIMigra Alicante de la Comunitat valenciana, una al responsable del servicio de atención a la inmigración de UGT, y siete entrevistas a miembros de distintas asociaciones vinculadas a la inmigración en el municipio (dos a Cruz Roja, Cáritas, Alicante Acoge, Casa de las Américas, CEAR Alicante, ACULCO).

Mataró (Barcelona) con una tasa de extranjería del 8,8% (9.891 extranjeros del total de la población de 111.879 habitantes) se encuentra en la zona del Maresme catalán y es por su sector económico uno de las tradicionales zonas de recepción de inmigrantes; el municipio representa una zona de asentamiento en la que la inmigración residente no es transitoria. Las nacionalidades africanas representan el 68% del total de los extranjeros, y entre ellos los marroquíes son muy mayoritarios, el 69% del total de los africanos y el 47% de los extranjeros; seguidos por las nacionalidades latinoamericanas (1.843). El Gobierno del municipio es un gobierno de coalición entre PSC/ERC/ICV-EUiA, con Alcalde del PSOE. En este municipio se realizaron en abril de 2005 un total de catorce entrevistas semiestructuradas registradas: una a la técnico de Igualdad y Solidaridad competente en el plan municipal de inmigración, cuatro a miembros de los Grupos Municipales –dos a ICV, CIU y PP-, tres entrevistas a sindicatos –dos a miembros de CITE-CC.OO. y una a UGT- y seis a miembros del movimiento asociativo – Cáritas, Cruz Roja, Asociación Club JAMA KAFO, Asociación Juvenil THE PETS, Associació de Mediadors VINE AMB MI y al presidente de la Asociación Musulman Al-Ouahda-; además de conversaciones informales con mediadores interculturales y otros miembros encargados de los planes territoriales puestos en marcha por el gobierno municipal, y responsables de las relaciones de las mezquitas de la ciudad con el Ayuntamiento.

Murcia es una ciudad de 391.146, de los que el 7% son extranjeros (27.384). La nacionalidad mayoritaria era la ecuatoriana con 8.901 nacionales, seguidos por las africanas (8.148), y entre ellas la marroquí representaba el 74% del total de los nacionales africanos. No obstante, Murcia se ha encontrado siempre entre las cinco provincias que mayor número de marroquíes tenían registrados, y esto ha condicionado no solo la política sino la consolidación del movimiento asociativo magrebí. Este municipio estaba gobernado por el PP en el momento de la realización del trabajo de campo entre abril y mayo de 2004. Este fue el más intenso de todos, realizando un total

de veintidós entrevistas registradas de la Administración regional a dos Directoras Generales (Directora General de Familia –que fue la anterior titular de la D.G. Política Social e impulsora del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004- y la Directora General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos), al Subdirector del ISSORM, al Jefe de Negociado y miembros de OFRAIN (cinco entrevistas), a la Coordinadora del Proyecto RASINET, y a la del EQUAL – gestionado desde la entidad social CEPAIM- , de la Administración Local a la técnico competente en materia de servicios sociales –e inmigración-, dos a sindicatos –CITE-CC.OO. y UGT- nueve a miembros del movimiento asociativo vinculado a la inmigración -Murcia Acoge, Cáritas, cuatro a Cruz Roja por sus distintos programas, Asociación COLUMBARES, ATIME y a la Asociación de Senegaleses de la Región de Murcia-. Junto a estas una vez, se mantuvieron conversaciones informales con miembros de Grupo Municipal Socialista, y con el Secretario del Foro Murciano para la Inmigración.

Dado que el trabajo de campo de esta investigación, se realiza entre 2004-2005, se analizan los planes de integración vigentes en las Comunidades Autónomas de los municipios estudiados –estos son el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004, el II Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004 de Cataluña, vigente hasta junio de 2005, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004, y el I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007-.

En el siguiente capítulo se abordará hasta qué punto la distribución competencial y el momento en que la inmigración entra en las agendas autonómicas y locales es un factor determinante de las diferencias en las políticas resultantes autonómicas y locales. Se exponen en primer lugar la distribución competencial de la inmigración entre los niveles autonómico y local, para después analizar sus políticas en función de las variables dimensión sustantiva (modelo público/privado y modelo homogéneo/diferencial) y dimensión operativa (modelo público/privado y modelo simple/complejo).

Finalmente, el movimiento asociativo inmigrante se revela como un determinante fundamental en el análisis de la arena política local. A partir del concepto de incorporación política, estudio la de las comunidades inmigrantes en el municipio a través del movimiento asociativo a partir de dos grupos de variables, los factores institucionales y la política de inmigración no-gubernamental. Respecto a los factores institucionales, centro este trabajo en las plataformas de representación habilitadas en

los distintos niveles de gobierno de las asociaciones inmigrantes. Respecto a la política de inmigración, analizo los servicios provistos por las ONG para los inmigrantes y la participación inmigrante en las ONG de modo paralelo a la estructura institucionalizada.

CAPÍTULO QUINTO: LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN DE ÁMBITO NO-ESTATAL

I. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA ARENA POLÍTICA AUTONÓMICA Y LOCAL

I.1. Políticas de inmigración en el caso español de gobierno multinivel

I.2. Las políticas autonómicas de inmigración

I.3. Las políticas locales de inmigración: la arena política municipal

II. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ENTRE LA NORMALIZACIÓN Y EL MANTENIMIENTO

II.1. I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004

II.1.1. Objetivos

II.1.2. Elementos sustantivos de intervención

II.1.3. Elementos operativos de intervención

II.1.4. Evaluación y seguimiento

II.1.5. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

II.1.6. Presupuesto

II.2. Algeciras

III. CATALUÑA: LA GESTIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE LA INMIGRACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE SU POLÍTICA

III.1. II Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004

III.1.1. Diagnósis de la situación

III.1.2. Objetivos

III.1.3. Elementos sustantivos de intervención

III.1.4. Elementos operativos de intervención

III.1.5. Evaluación y seguimiento

III.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

III.1.7. Presupuesto

III. 2. Mataró

IV. MURCIA: EL TERRITORIO COMO VARIABLE DETERMINANTE DE SU PRÁCTICA Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

IV.1. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004

IV.1.1. Diagnósis de la situación

IV.1.2. Objetivos

IV.1.3. Elementos sustantivos de intervención

IV.1.4. Elementos operativos de intervención

IV.1.5. Evaluación y seguimiento

IV.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

IV.1.7. Presupuesto

IV.2. Murcia

V. VALENCIA: ENTRE LA RETICENCIA POLÍTICA Y LA NORMALIZACIÓN DE SU INTERVENCIÓN SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

V. 1. Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007

V.1.1. Diagnósis de la situación

V.1.2. Objetivos

V.1.3. Elementos sustantivos de intervención

V.1.4. Elementos operativos de intervención

- V.1.5. Evaluación y seguimiento
- V.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales
- V.1.7. Presupuesto

V.2. Alicante

VI. POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN DE LOS INMIGRANTES. EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO INMIGRANTE EN LA ARENA POLÍTICA LOCAL.

VI.1. El papel de las asociaciones inmigrantes como actores en la arena política local

VI.1.1. Algeciras y su condición fronteriza

VI.1.2. Alicante y su *laissez faire*

VI.1.3. La comunidad musulmana de Mataró

VI.1.4. El movimiento asociativo de trabajadores extranjeros en Murcia

VII. CONCLUSIONES

CAPÍTULO QUINTO: LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN DE ÁMBITO NO-ESTATAL

I. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA ARENA POLÍTICA AUTONÓMICA Y LOCAL

I.1. Políticas de inmigración en el caso español de gobierno multinivel

En la distribución y consolidación competencial del Estado español, “las Comunidades Autónomas (aún con distintos grados de autonomía) han tendido a convertirse en las principales instancias definidoras e implementadoras de las políticas sociales que les han sido transferidas”⁴⁸⁹. La consolidación del Estado del Bienestar en España hoy por hoy es incomprensible sin tener en cuenta la dimensión autonómica del mismo y el papel de ésta en su definición.

La distribución competencial establecida por mandato constitucional y estatutario tiene sobre esta política sectorial un doble efecto, en términos analíticos y prácticos. En primer lugar, le confiere al territorio un máximo valor a la hora de definir, gestionar e implementar la política. Más que por las necesidades del número y características de los usuarios, por el hecho de que la descentralización político-administrativa de España tiene base territorial. En segundo lugar, en términos prácticos el marco formal de la política de inmigración se ha complejizado extremadamente. El marco legal inaugurado en 2000 provocó no solo la formulación del Plan Greco a nivel nacional sino también un mimetismo estructural de gestión de la inmigración vertical y horizontal dando lugar a planes autonómicos de integración de la inmigración. Por su lado, el poder local se

⁴⁸⁹ GALLEGO, R.; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003) *óp. cit.* Pág. 213

enfrenta a la ampliación de la prestación de servicios comunales, que por mandato constitucional le son competentes, y al empadronamiento de la población inmigrante, hecho administrativo que sorprendentemente conlleva que la administración local tenga incidencia sobre los derechos de este grupo de residentes⁴⁹⁰.

El art. 149.1.2 de la CE señala que la “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo” son competencias exclusivas del Estado. Este precepto daba el mismo tratamiento competencial al fenómeno de la extranjería (entendido éste como el estatuto administrativo diferenciado por carecer de la nacionalidad española) que al de la “inmigración”, conceptos que adquirirían distinto significado después de la adhesión de España a la Unión Europea, y atribuía al Estado una competencia absoluta, exclusiva y excluyente sobre esta materia⁴⁹¹. Esta regulación y la de los primeros estatutos, que no contemplaban la inmigración como un ámbito de actuación, se explica en un contexto en que España no ha experimentado aún la transición a país receptor de inmigración. No obstante, esta imprevisión constitucional en el reparto competencial no ha impedido que desde los años noventa las Comunidades Autónomas hayan implementado actuaciones y programas político-administrativos relativos a la integración de los inmigrantes en ejercicio de sus competencias sectoriales, a pesar de la literalidad del artículo 149.1.2 de la Constitución.

La LO 4/2000 ya se refería tímidamente a la competencia autonómica y local en la integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su artículo 68 plantea la “adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas con competencia sobre la integración”. Si bien no hacía un reconocimiento de la competencia autonómica, sí lo hacía de su participación en las decisiones del Estado con la premisa de la competencia estatal⁴⁹².

También el Plan Greco 2001-2004, a pesar de la centralización de sus medidas por el Ministerio del Interior, incluían las Comunidades Autónomas como actores copartícipes en el desarrollo y ejecución de algunas de las medidas. El GRECO planteaba una

⁴⁹⁰ ORTEGA-PÉREZ, N. 2005, “Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

⁴⁹¹ MOLINA, C. 2009, “El nuevo papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de la inmigración económica extranjera: el caso andaluz”, en MANOTO, F. (Coord.), *Inmigración y Unión Europea*. Ed. Blanca, Jaén. Pág. 59.

⁴⁹² MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 14.

actuación concertado para la ejecución de medidas de integración con Administraciones Públicas y Organizaciones no Gubernamentales a través de la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y de convenios con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Concretamente, en la medida 2.5 apartados a),b) y c) se hacía referencia a que las Comunidades Autónomas y la Administración local tienen atribuidas competencias en materias claves para la integración de los inmigrantes, como la sanidad, servicios y prestaciones sociales, vivienda, educación y cultura, por lo que se articularán mecanismos de actuación coordinada y de colaboración en todas estas materias. Se instaba también a la firma de convenios de colaboración y cooperación interadministrativa con las Comunidades Autónomas para la realización y puesta en práctica de proyectos y actuaciones dirigidos a la integración de los inmigrantes. Estos Convenios tendrían un ámbito nacional o regional, atendiendo a las necesidades específicas que se detectaran y al objeto de los mismos, donde se especificarían los compromisos que cada parte asumía.

Tal y como se planteaba en el capítulo tercero, la participación de los gobiernos autonómicos se contemplaba tan solo en ocho medidas de las setenta y dos, en dos ocasiones en colaboración con el Ministerio de Sanidad, en otras dos con el de Educación, tres con el de Trabajo y una vez con el de interior. Así dada la centralidad del Plan Greco en materia de control y el marco que permite la Constitución y la Ley 8/2000, la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración se centra en las cuestiones relativas a la integración abordadas a través de planes de acción de desarrollo y ejecución autonómica⁴⁹³.

En la práctica se ha configurado un modelo de distribución competencial en materia de extranjería sin referencia formal o incluso jurisprudencial. Según este reparto *de facto*, los aspectos relacionados con la situación jurídico-administrativa del inmigrante, cuestiones directamente vinculadas a las políticas de admisiones, son competencia del Estado; mientras que la prestación a las personas inmigradas de los diversos servicios públicos, que condicionan su proceso de integración en la sociedad de acogida, se incardinan en los títulos autonómicos de carácter sectorial aun siendo competencia

⁴⁹³ ORTEGA-PÉREZ, N. 2005, “Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

compartida. La consecuencia es la posibilidad de un espacio competencial autonómico en inmigración, hecho que reconocen las recientes reformas de los Estatutos de Autonomías “incorporando esa «realidad» a la Constitución territorial”⁴⁹⁴.

Como es bien sabido, la Constitución no ofrece un sistema de distribución competencial cerrado, sino que en su doble lista, que debe interpretarse simultáneamente, tan solo se refiere con carácter exclusivo a las competencias estatales (artículo 149.1 CE); en lo que respecta a las competencias asumibles por las CCAA (artículo 148.1 CE), la Constitución nos remite a los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta que las ,materias no asumidas en los mismos se consideran competencia residual del Estado (art. 149.3 CE). El reparto competencial derivado por tanto de los Estatutos, fuente subordinada a la Constitución e interpretados conforma a la misma, provoca que las reformas estatutarias sean susceptibles de variar el orden de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

De hecho, las nuevas regulaciones estatutarias de Autonomías como Cataluña o Andalucía han sustituido el sistema del listado de sus competencias por un tratamiento específico y detallado de las distintas materias, entre las que se encuentra la inmigración. El nuevo Estatuto de Autonomía andaluz (LO 2/2007⁴⁹⁵) en su art. 62 considera autonómicas las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes en el marco de sus competencias. De igual modo, entre los principios rectores de las políticas públicas de Andalucía se incluyen la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes (art. 37.1.9)⁴⁹⁶. En definitiva, supone -como anteriormente he comentado- el reconocimiento del proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida como competencia de las CCAA en el ejercicio de sus competencias sectoriales de carácter prestacional, no siendo por tanto asumibles por el Estado en virtud del alcance horizontal del artículo 149.1.2 CE.

⁴⁹⁴ MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Págs. 10-16.

⁴⁹⁵ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

⁴⁹⁶ MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 18.

El Estatuto catalán (LO 6/2006⁴⁹⁷) desglosa más en profundidad las materias que engloba bajo el concepto de políticas de integración. El artículo 138 se refiere específicamente a la primera acogida de los inmigrantes, incluyendo actuaciones socio-sanitarias y de orientación, el desarrollo de una política de integración en el marco de sus competencias, el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigrantes así como su participación social y la previsión por ley de un marco de referencia para su acogida e integración, como competencias exclusivas de la Generalitat. No existen realmente diferencias sustantivas entre ambas regulaciones, sino más bien formales en su redacción; en ambos casos, el potencial desarrollo puede ser el máximo a partir de las actividades desplegadas sobre los inmigrantes en virtud de otros títulos competenciales de carácter sectorial, configurando las políticas autonómicas de inmigración⁴⁹⁸.

El caso valenciano, sin embargo, resulta excepcional ya que su Estatuto reformado (LO 1/2006⁴⁹⁹) no hace mención a la competencia en materia de inmigración, y solo en el apartado de derechos se establece que la actuación del gobierno autonómico se centrará, entre otros ámbitos, en los “derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat valenciana” (artículo 10.3). Por otro lado, la Disposición Adicional segunda –conocida como “clausula Camps”⁵⁰⁰– conviene que la Generalitat promoverá las iniciativas legislativas correspondientes para garantizar que el nivel de autogobierno establecido en el Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas, y con cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas.

⁴⁹⁷ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm.172, de 20 de julio de 2006).

⁴⁹⁸ MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Págs. 18-19.

⁴⁹⁹ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006).

⁵⁰⁰ Así llamada por muy diversos medios de comunicación, como los que a continuación se citan: <http://www.rtve.es/noticias/20100629/valencia-aplicara-clausula-camps-para-ampliar-competencias-si-hay-discriminacion-respecto-a-cataluna/337702.shtml>, y en <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2010/11/08/consell-ultima-reformar-estatut-clausula-camps/755024.html> [Consulta 26 de marzo de 2011].

Dada la elección de mis estudios de caso, respecto a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, conviene señalar que la Asamblea Regional en su VI Legislatura creó en 2005 la “Comisión especial de estudio y valoración eventual de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia”. La mayor parte de los debates en el parlamento autonómico se dieron de 2005 a 2007⁵⁰¹, la cuestión de la inmigración aparecía vinculada a las materias potenciales objeto de un consejo sectorial de participación ciudadana, encargado de representar a la sociedad civil con capacidad de control y asesoramiento de la acción de gobierno y administrativa. En cuanto a la gestión de la inmigración, el objetivo es fomentar la participación de la Región de Murcia en las decisiones que le afectan y se toman en el gobierno central y en la Unión Europea. Finalmente, la reforma del Estatuto murciano salió de la agenda política del gobierno autonómico, aún con la oposición de los grupos PSOE e IU, para ser abordada en la siguiente legislatura⁵⁰².

A este articulado en materia de integración hay que sumar dos ámbitos de intervención autonómica, reconocida tanto en el Estatuto andaluz como en el catalán, en cuestiones vinculadas a la gestión de los flujos de trabajadores extranjeros, esto es, en una dimensión de la política de inmigración que en sentido estricto es competencia del Estado. Por un lado, los estatutos se hacen eco de una previsión de la LO 4/2000 relativa a la participación de la CA en las decisiones del Estado sobre inmigración de especial trascendencia para ella, participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros. Por otro lado, se menciona la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en la Comunidad, incluyendo la tramitación y resolución de autorizaciones y recursos y la aplicación del régimen de inspección y sanción, en coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia.

Conviene señalar la importancia que reviste el reconocimiento estatuario de la participación autonómica preceptiva previa en la fijación del contingente en los Estatutos andaluz y catalán, que conlleva que aún cuando no se reconociera esta

⁵⁰¹ <http://asamblearegionaldemurcia.es/reforma%20estatuto/reforma-estatuto-comparencias.htm> [Consulta 26 de marzo de 2011].

⁵⁰² “La Reforma del Estatuto de Autonomía de Murcia será abordada en la próxima legislatura”, *La verdad*, 16 de mayo de 2007

participación en la legislación nacional de extranjería –no siendo el caso actual- la determinación del contingente anual dejaría de ser una decisión unilateral del Estado⁵⁰³.

Según el artículo 39 de la Ley 2/2009⁵⁰⁴, la intervención autonómica es doble: en primer lugar, a través de la propuesta de necesidades laborales que elevan las Comunidades Autónomas al Ministerio de Trabajo e Inmigración que es tenida en cuenta por este para aprobar la previsión anual de las ocupaciones, que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en un período determinado, y en su caso el número de visados para búsqueda de empleo. La propuesta que se hace es previa consulta de los agentes sociales vinculados al fenómeno de la inmigración. En segundo lugar, el papel que hasta entonces había jugado el Consejo Superior de Política de Inmigración encargado de valorar la situación del empleo es sustituido por la consulta a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración previa a la previsión hecha por las Comunidades Autónomas.

Una de las modificaciones importantes de la Ley 2/2009 es el reconocimiento de la Comisión Laboral Tripartita como cauce institucional para establecer el dialogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materia de inmigración. La Comisión viene regulada en el artículo 72 de la mencionada Ley como órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con funciones de consulta sobre las propuestas de Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, las previstas en el artículo 39 de la Ley –mencionadas en el párrafo anterior- y las de contratación de trabajadores de temporada que se determinen.

Las Comunidades Autónomas participan en este procedimiento de la misma forma que lo hacen las organizaciones empresariales y los sindicatos. Se puede plantear que las funciones otorgadas a la Comisión Tripartita supone “el reforzamiento de la posición de los agentes sociales en detrimento de las CCAA, cuya intervención resulta formal y

⁵⁰³ MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Págs. 48-49.

⁵⁰⁴ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009)

materialmente diluida”, en un marco de amplias consultas y sin ser los actores socio-políticos titulares de competencias en materia de inmigración⁵⁰⁵.

Desde mi punto de vista, esta posición es sin duda un tanto extrema en su exposición; considero que está más que probada la importancia de la participación de sindicatos y empresarios en la fijación anual de trabajadores extranjeros y que en la práctica la propuesta autonómica –aún sin procedimiento que vincule a la misma –resulta efectiva.

La problemática sobre la participación de las CC.AA. se incrementa en la medida en que en el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁵⁰⁶ -previo al que se está redactando de desarrollo de la actual Ley 2/2009 de extranjería –se excluye a los gobiernos autonómicos del procedimiento de contratación de los trabajadores extranjeros en el marco del contingente fijado finalmente en el Acuerdo del Consejo de Ministros (ofertas en los países de origen, selección de inmigrantes, etc.). El artículo 79.4 del RD 2393/2004 señala que “4. Las diferentes actuaciones de gestión, selección, intervención social y concesión de autorizaciones de residencia y trabajo, entre otras que sean consecuencia de la ejecución del contingente, se desarrollarán en los términos que el Gobierno establezca en el acuerdo adoptado.” Así es la Administración General del Estado la que selecciona la contratación de los trabajadores extranjeros a través de la contratación en origen, aún cuando en puridad el Reglamento no impide que se previera su participación. No obstante, los Estatutos reformados se han limitado a recoger la situación existente, sin incluir instrumento alguno que reforzara su participación.

En casi todos los nuevos Estatutos se han incluido las referencias regulatorias señaladas anteriormente en materia de integración de los inmigrantes, en algunos casos de modo concreto o de modo más genérico, sin diferencias en la práctica, ya que de un modo u otro –con una ordenación por materias o a través de la doble lista –el gobierno autonómico ha tendido a asumir la competencia sobre inmigración. Se indica también de modo común en estas reformas estatutarias que la Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración de especial relevancia para ella, en esta

⁵⁰⁵ MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 50-51

⁵⁰⁶ BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005.

clausula se incardina la participación preceptiva previa a la fijación del contingente – arriba mencionada- en el contexto de las relaciones bilaterales y multilaterales.

Algunos Estatutos incluyen de forma taxativa la necesidad de participación en las decisiones sobre inmigración que revistan especial interés para el gobierno autonómico. El artículo 138 del estatuto catalán plantea en su apartado tercero que “Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V.”; y el artículo 62 del Estatuto andaluz también hace expresa referencia a su creciente participación en políticas de inmigración: “2. La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX.”

Desde un punto de vista de las variables de análisis expuestas en los capítulos del bloque anterior, las reformas estatutarias y la inclusión de referencias a la inmigración como competencia autonómica es un signo de progresiva consolidación sustantiva de la política a nivel regional, especialmente en los casos, como el andaluz o catalán, donde aparece regulada de modo detallado.

Estas reformas no han cambiado la distribución de competencias en inmigración, sino que han formalizado el espacio competencial autonómico configurado en la práctica y han concedido rango estatutario al reparto previo a las reformas. Por otro lado, las distintas redacciones de las reformas, o su ausencia –caso de la Región de Murcia- , no implica un tratamiento distinto en los diversos territorios; esto es debido a que las políticas de integración son competencia autonómica y la participación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas en la política de cuotas viene fijada por ley. No obstante, es importante señalar que desde una perspectiva práctica-funcional, el reconocimiento estatutario, lejos de ser una mera formalidad, aclara y acota el espacio de actuación autonómico e impide interpretaciones restrictivas de esas competencias autonómicas por parte de los operadores jurídicos.⁵⁰⁷

⁵⁰⁷ MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C.

Así, es posible afirmar que las CCAA desarrollan políticas de inmigración, incluso en la definición más completa de esta política sectorial desde la teoría migratoria, que incluye actuaciones político-administrativas en materia de entrada, integración de los inmigrantes y cooperación con los principales países emisores. Las políticas de inmigración a nivel autonómico pueden ser definidas como el conjunto de acuerdos, planes y programas de actuación político-administrativos cuya objetivo es la acogida e integración laboral, social y cultural de los inmigrantes extranjeros, y su incorporación política, en el territorio de dicha Comunidad. El perfil de la política podrá ser específico, si se dirige exclusivamente a la población extranjera, o bien genérico, donde el sujeto de la integración no es exclusivamente el grupo de inmigrantes, independientemente de que con posterioridad la mayoría de usuarios sean de origen extranjero⁵⁰⁸.

Tras la reactivación del discurso sobre la integración de los inmigrantes durante la pasada década, la constatación del desarrollo de políticas de inmigración por parte de los gobiernos autonómicos y su posterior formalización en algunos de los Estatutos de Autonomía reformados conllevan que el Estado no pueda limitarse a ejercer su ámbito competencial específico, sino que debe prestar la colaboración a las Comunidades Autónomas para atender el carácter sobrevenido de los costes financieros de determinados servicios públicos –como asistencia, educación, vivienda o sanidad- dado el incremento de inmigrantes en sus respectivos territorios. Esta colaboración se ha concretado en convenios en los que se garantiza la aportación económica del Estado a la atención social de los inmigrantes, convirtiéndose en un ejercicio compartido de la política de integración social de los inmigrantes.

El instrumento para facilitar la coordinación multilateral fue el Consejo Superior de Política de Inmigración creado en 2001, lugar de encuentro para el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Las valoraciones hechas en cuanto a su andadura han sido negativas, señalando que se ha visto reducido a un esporádico

Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Págs. 21-23.

⁵⁰⁸ ORTEGA-PÉREZ, N. 2009, “Continuidad y cambio en la política de inmigración española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en ESTEBAN, G. (ed.): *Estudios e Informes del Observatorio Permanente para la Inmigración en la Provincia de Jaén de la Universidad de Jaén 2007-2008*. Comares, Granada. Págs. 68-69.

intercambio de información y debate de las distintas cuestiones referidas a la inmigración⁵⁰⁹.

Sin embargo, en materia de inmigración la práctica política ha llevado a la reserva y transferencia de un fondo –dotado de cierta estabilidad- y a la firma de múltiples de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas que han cubierto parte importante de los fondos destinados a los planes autonómicos de inmigración. Los instrumentos utilizados desde el Gobierno y la Administración General del Estado para garantizar la mencionada dotación presupuestaria han sido el Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes (FAIREA) –iniciado en 2005- y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. La formulación y la implementación de ambos han supuesto por otro lado la confirmación de la nueva orientación y definición de la política de inmigración del primer Gobierno Zapatero, que reforzó el componente de la integración. Entre las áreas que se contemplan, educación, empleo y acogida son las áreas prioritarias de intervención en ambos instrumentos.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales puso en marcha un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración Social de los Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de 2004-07, de 182.400.000 € distribuido entre las CCAA a través de los acuerdos de colaboración entre el MTAASS, las CCAA., Ceuta y Melilla con una aportación común para cada territorio según situaciones específicas. Este despliegue de recursos en materia de integración no había tenido precedente en esta política. La apuesta que el Gobierno Socialista hizo por la dimensión integrativa de la política de inmigración y su implementación, a través de los gobiernos autonómicos y locales que se mantiene con subvenciones anuales, es clara en su práctica política.

Desde 2005 el Gobierno central ha consignado una partida presupuestaria destinada a ese fin a través del Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes (FAIREA). El porcentaje que gestionan directamente los municipios para el desarrollo de políticas municipales de integración de los extranjeros en su territorio varía anualmente. El FAIREA nace en el “Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como su refuerzo educativo”

⁵⁰⁹ Véase ROIG, E. 2006, “Las relaciones intergubernamentales en la inmigración” en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Págs. 110-115; y MONTILLA, J. A. (2007), “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 33.

donde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y después el Ministerio de Trabajo e Inmigración, estableció tanto los principios que deben regir la intervención en esta materia como los ejes en que debe inscribirse la actuación pública al respecto. Este se articula a través de los convenios de colaboración anuales entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, que añaden un porcentaje que varía entre el 30 y el 40% a la cantidad percibida, y reservando el 50% del Fondo para las entidades locales.

En 2005 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dotó con 120 millones de euros el Fondo de apoyo para la acogida e integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos. Un año después, en 2006 el incremento total del fondo fue del 56,25% respecto a la cifra correspondiente al ejercicio anterior. La AGE destinó 182,4 millones de euros. La Administración central distribuyó en 2007 a través del FAIREA un total de 198 millones de euros entre las comunidades autónomas para la acogida, integración y el refuerzo educativo de la población inmigrante, suponiendo un 3,1% respecto a 2006.

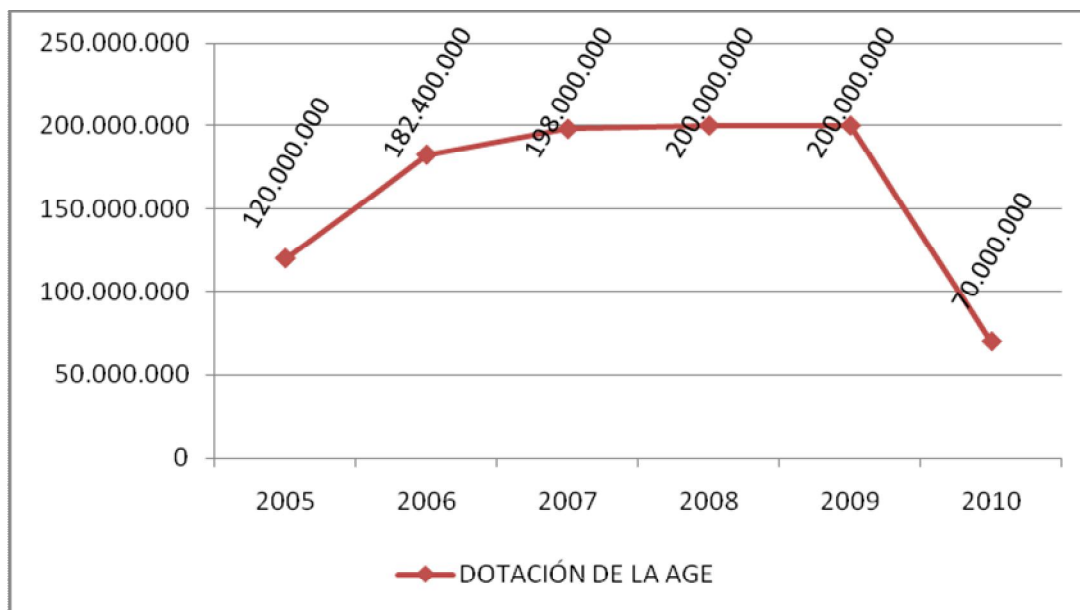
En 2008, el Consejo de Ministros aprobó un crédito extraordinario que dotaba al Fondo con 200.000.000 euros⁵¹⁰, asignando 7.500.000 euros para la atención a menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias; de los 192.500.000 euros restantes, el 55% se destinaba a la partida de Acogida y el 45% a la de Refuerzo Educativo. Un año después el Consejo de Ministros⁵¹¹ aprobaba otra vez un presupuesto de 200 millones de euros. Finalmente, la crisis financiera experimentada desde el verano de 2008 se ve reflejada en una drástica reducción del Fondo, en 2010 la dotación presupuestaria del Fondo aprobada por el Consejo de Ministros⁵¹² fue de 70.000.000, la menor desde su comienzo.

GRÁFICO 17. FONDO DE APOYO PARA LA ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES 2005-2010

⁵¹⁰ Real Decreto-ley 1/2008, de 18 de enero que modificaba la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

⁵¹¹ Resolución de 24 de marzo de 2009 (BOE núm. 80) y Resolución de 24 de junio de 2009 (BOE núm. 157).

⁵¹² Resolución de 18 de mayo de 2010 (BOE núm. 127)



FUENTE: elaboración propia a partir de datos publicados en http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/pmigratorias/fondo_apoyo_2010.php?nav=1&valnav=28&idreg=264 [Consulta 28 de enero de 2011]

Por su lado, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, interministerial en su elaboración y liderado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, supuso abordar a nivel nacional nuevas áreas de intervención que no cubrían los anteriores planes y la consolidación de otras. Como ya se ha comentado en el capítulo tercero, las áreas de intervención más importantes son educación, empleo y vivienda; otras son servicios sociales, salud, infancia, juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización, co-desarrollo y acogida. Este programa tiene un presupuesto calculado de 2.005.017.091€ donde destacan la financiación de la educación con un 40% del presupuesto, 20% a acogida y 11% a empleo. No obstante, hasta ahora no se disponen de datos ni evaluaciones del cumplimiento de estos recursos presupuestarios destinados al Plan. Los datos económicos de los dos últimos años, así como las reformas emprendidas por el Ejecutivo para afrontar la crisis económica generan un fuerte escepticismo en cuanto al mismo.

La actuación del Estado en cuanto a potenciar la integración y su relación con los gobiernos autonómicos se ha centrado en la consolidación de la formulación de la política de inmigración y en la aportación de fondos, con la constitución reciente de un fondo común y unas pautas básicas para su reparto consensuado con las CC.AA. Por su lado, estas a lo largo de la última década no han favorecido el establecimiento de prácticas colaborativas, a lo que se suma además el desarrollo de los planes de integración autonómicos que se han desarrollado –como no puede ser de otro modo– de

forma autónoma. Algunas opiniones en contra –principalmente de constitucionalistas⁵¹³ señalan la falta de marco colaborativo en la elaboración de los planes de integración de las Comunidades Autónomas, sin atender a las experiencias de otros territorios y sin contar con el Estado. Estas posiciones críticas con la experiencia actual apuestan por un programa conjunto de actuación multilateral y con la intervención directa o indirecta del Estado en el plan autonómico de integración, donde se potencie el Consejo Superior de Inmigración como instrumento coordinador.

No obstante, considero importante señalar que el desarrollo de la política de inmigración a nivel autonómico ha supuesto un refuerzo de la capacidad de autogobierno de las Autonomías, y así lo han entendido las mismas, cuando los planes se han utilizado como instrumento político de consenso en la línea marcada por el Gobierno central o de conflicto en función de los colores políticos presentes. Los planes han marcado estilos y liderazgos políticos y en la gestión, y han definido arenas migratorias, en la respuesta que al fenómeno de la inmigración se ha dado. No comparto pues la posición de estos constitucionalistas, ya que la definición de la política es contextual y la diversidad de situaciones a las que los territorios autonómicos han debido responder en la última década ha sido marcadamente distinta. Un modelo homogeneizado de política no necesariamente es sinónimo de mayor eficacia en la consecución de sus objetivos. Más allá del actual marco de política de integración diseñado, formalizado y consolidado como parte de la política integral de inmigración desarrollada por el Gobierno central, no se puede limitar la reconocida capacidad de desarrollo de la competencia en materia de inmigración llevada a cabo por los gobiernos autonómicos, primero de facto a partir de las actividades desplegadas sobre los inmigrantes –como grupo-objetivo- en virtud de otros títulos competenciales de carácter sectorial, y después en el marco de algunos de sus reformados Estatutos.

I.2. Las políticas autonómicas de inmigración

Las Autonomías han ido ganado protagonismo a lo largo de los años noventa, en consonancia con el asentamiento de la población inmigrante en España. No obstante, no es posible definir un mapa homogéneo en cuanto a la extensión e intensidad de los

⁵¹³Véase por ejemplo MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid; y AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.)2006, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

ámbitos de intervención de las políticas autonómicas o de un modelo de acogida e integración definido. De hecho se dan claras diferencias entre algunos territorios autonómicos en cuanto a la dimensión sustantiva se refiere. Mientras que algunas Comunidades cuentan con un amplio bagaje en cuanto a medidas integrativas como Madrid, Murcia, Andalucía, Valencia, Baleares, Navarra o País Vasco, otras como Aragón, Castilla-La Mancha o Extremadura son neófitas en cuanto al desarrollo de estas políticas, frente a la especificidad fronteriza de Ceuta, Melilla o Canarias que tiene una problemática distinta.

Así, las CC.AA. han tejido una red de asistencia y acogida de inmigrantes adaptado progresivamente al mayor número de actores sociales intervinientes en el proceso, y desde 2006 a las reformas estatutarias, detectándose –sobre todo en los planes de primera generación –muy poca relación entre los distintos territorios autonómicos.

En algunos casos, el origen de estas intervenciones ha dependido principalmente de la tasa de extranjería de su territorio, por tanto, del aumento y asentamiento de la población inmigrante, y la necesidad de afrontar las necesidades de un nuevo colectivo; mientras que en otros casos, el gobierno autonómico ha decidido tejer una red de servicios preventiva para los inmigrantes, aun cuándo su presencia era menor que en otras Comunidades, como un modo de maximizar su capacidad de autogobierno y con el fin de disminuir el coste electoral y la opinión pública negativa que a menudo conllevan la ejecución y dotación presupuestaria de políticas públicas específicas cuyo grupo-objetivo son no-nacionales. Así, no toda intervención pública relacionada con la inmigración es competencia del estatal, pues supondría, sino que la Administración regional se ha tornado protagonista en la última década de la presencia inmigrante en su territorio.

Como ya se dijo en el capítulo tercero, independientemente de los tiempos de entrada de la inmigración en las agendas políticas de los gobiernos autonómicos, de la intensidad y extensión de los servicios prestados, y de las características de la inmigración en sus territorios, como factor común se puede afirmar que las autoridades político-administrativas han sido los actores que han provocado ese proceso inclusivo de la inmigración en la agenda política elaborando políticas activas y anticipativas. En estos

casos de “anticipación interna”⁵¹⁴, los actores administrativos y las autoridades públicas han tenido un peso decisivo en la constitución de la agenda política.

Los actores públicos desplazan a los actores privados en la definición del problema a abordar, y desarrollan su iniciativa en contextos donde, por un lado, no hay una demanda social claramente articulada y, por otro, la audiencia del problema (el alcance de los efectos negativos del problema sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados, la localización geográfica de tales efectos y el desarrollo del problema en el tiempo) es restringida con independencia de la mediatización que de él se haya hecho. Al hacerlo, esos actores se garantizan un plus de legitimidad, pudiendo preservar incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos. Los procesos de toma de decisión se soportan sobre las reglas institucionales de las autoridades públicas, lo que conlleva que los recursos para crear el componente institucional de la política o su estructura político-administrativa provengan de las agencias gubernamentales que elaboran la política.

Más concretamente, las políticas de inmigración de las CCAA son el resultado de un esquema de diseño operativo mimético del nivel estatal, y los planes de integración de las mismas no son una excepción respecto del Plan GRECO y el actual Plan Estratégico de Ciudadanía, es decir, la dimensión integrativa de la política de inmigración se desarrolla a través de planes o programas autonómicos. Esto convierte a los planes de integración autonómicos en el principal instrumento de las Comunidades en la elaboración de las políticas públicas de integración de los inmigrantes, y en un elemento de continuidad y normalización de la política de inmigración en España. Las nuevas características de la población inmigrante junto con el nuevo marco de la política de inmigración han marcado la necesidad de agrupar en una política global e integral todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando tiempo atrás, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, y de atención al menor entre otras.

Los planes de integración desarrollados a partir del diseño de la política de inmigración de 2000 presentan, como anteriormente se ha planteado, diferencias en cuanto a su contenido sustantivo, la estructura operativa-institucional de los mismos y su duración,

⁵¹⁴ En el marco del análisis de políticas públicas, las variables teóricas definidoras del proceso de inclusión de “anticipación interna” de los problemas en la agenda política se tratan, entre otros trabajos, en SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; y VARONE, F. (2008), *op. cit.* Págs. 144-145.

que va desde dos (Murcia en su primer plan) a cuatro años (Andalucía también en su primer plan) dependiendo de la Autonomía que lo desarrolle. Sin embargo, estudios comparados⁵¹⁵ señalan que coinciden en tres principios rectores: normalización, transversalidad e igualdad. Paradójicamente, aunque los planes son políticas públicas de acción sobre un grupo-objetivo de la población determinado, en este caso el inmigrante, la mayoría de ellos han partido del principio de *normalización* que busca la integración de los inmigrantes en los sistemas generales de prestación de servicios. Como el capítulo IV del I Plan Andaluz expresó, "no se trata de crear una red paralela (a la de los ciudadanos autóctonos) para la prestación de los servicios o la dotación de equipamientos, sino de dotar a esas redes de medios y de estrategias adecuadas para responder al fenómeno de la inmigración".

La transversalidad implica la adopción de un enfoque multidimensional de la integración social; y la igualdad supone la equiparación de derechos, deberes y oportunidades de la población inmigrante con respecto a los nacionales. El desarrollo de estos planes de acción, constitutivos de una política integral de inmigración a nivel autonómico, prevén la participación de actores tanto institucionales como no-institucionales para la elaboración e implementación, y entienden conjuntamente un grupo-objetivo específico (inmigrantes) y el principio de normalización. Esto suponen una política basada en un "modelo integracionista"⁵¹⁶ por el que la política diseñada se orienta hacia políticas genéricas de acción específica. En este sentido, todas las intervenciones públicas, que se analizan en este capítulo, hacen referencia como destinatarios finales tanto a la población inmigrante como a la sociedad de acogida como copartícipes del proceso de integración, lo que alude a la llamada *bidireccionalidad*⁵¹⁷. Esta apunta a un proceso de cambio social donde la integración supone un elemento de valor y propone un modelo que no quiere imponer ni asimilar.

⁵¹⁵ VIDAL, Ma. C. 2007, "Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006", en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. CIDOB, Barcelona, y de la misma autora VIDAL, Ma. C. 2007, "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Véase también los trabajos de HERRERA, M. 2008, *Las Administraciones Autonómicas ante la inmigración: el caso de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia*. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid, y el editado por CC.OO. 2003, *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Fundación 1º de Mayo, Madrid.

⁵¹⁶ ZAPATA, R. 2001, "¿De qué modo las instituciones políticas públicas deberían acomodar a los inmigrantes?. Un marco analítico para el análisis", *Revista gestión y análisis de políticas públicas*, N° 20. Pág. 28.

⁵¹⁷ HERRERA, M. 2008, *Las Administraciones Autonómicas ante la inmigración: el caso de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia*. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid.

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004 alude a esta concepción al señalar que la integración es un “proceso complejo, algo que se va descubriendo y haciendo, algo que se va incorporando al propio vivir: hacia dentro y hacia fuera, y eso requiere compartir significados, conceptos, objetivos, prácticas y finalidades. Algo que implica tanto al inmigrante como a la sociedad de acogida de modo que, sin una positiva complicidad de ésta por su disposición, actitudes y capacidad de apertura a ello, la inmigración es imposible.”⁵¹⁸

Ahora bien, más allá de estas notas comunes, no es posible plantear la existencia de un modelo de integración definido en la intervención pública desarrollada en materia de integración social de la población inmigrante. Los textos principalmente gubernamentales, como los planes y otras acciones dentro del abanico de la integración, hacen referencia a la interculturalidad como modelo, utilizando también como sinónimos pluralidad cultural y en otros casos –la cáscara de la– multiculturalidad. Actualmente no hay una formulación teórica de la interculturalidad ni se está cerca de formularla. Este concepto da cabida a todas las formas institucionalizadas y de organización habilitadas por las instituciones de la sociedad de acogida en su interacción con la población inmigrante para fomentar su inclusión en la misma, estas son las que incluyo bajo el concepto de políticas de incorporación.

La interculturalidad es un concepto amplio con márgenes poco definidos que incluye todas las acciones llevadas a cabo por los actores gubernamentales elaboradas a partir de la detección de la problemática en la interacción de la política inmigrante con la sociedad de acogida. Los instrumentos de intervención desarrollados son políticas de incorporación cuyo actor principal es gubernamental y el grupo-objetivo el inmigrante, donde los actores sociales vinculados al fenómeno ocupan un lugar muy periférico del proceso de la política, y se desarrollan independientemente de la integración de los individuos o de la percepción de esa integración.

En el caso español se suma el hecho de que las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales son competentes en materia de integración de la población inmigrante, y por tanto desarrollan diversos modelos de gestión que –a excepción de

⁵¹⁸ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002, *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia. Pág. 9.

los principios generales y de las áreas de intervención en común señaladas en este epígrafe –no permiten referirnos a un modelo de integración compartido.

En cuanto a la estructura de los planes se puede hablar de una clara heterogeneidad entre ellos, no obstante, los más completos como el andaluz, el catalán o el balear, suelen incluir: 1) un análisis de la situación y características de la inmigración en sus territorios; 2) una enumeración de los principios, objetivos y áreas de intervención del plan (dimensión sustantiva de la política); 3) incorporan un presupuesto detallado por objetivos, áreas y administraciones que van a implementar el plan; 4) establecen unos indicadores de seguimiento y evaluación lo suficientemente concretos para evitar que el plan sea tan solo una declaración programática; y 5) determinan una estructura político-administrativa que desarrolla la política de integración (dimensión operativa). Estos elementos convierten los planes en sentido estricto en políticas públicas autonómicas, en la medida en que no solo estudian el grupo-objetivo al que se dirige, sino que hace una previsión de recursos disponibles para la implementación de las medidas.

La dimensión operativa presenta ciertos perfiles comunes entre las CC.AA. y un grado destacable de mantenimiento continuado de las estructuras político-administrativas competentes en inmigración y de normalización del componente institucional de la política. Las estructuras administrativas especializadas en inmigración están compuestas básicamente por cuatro cuerpos: un órgano interno, intra-administrativo de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración; un órgano gestor, una dirección general, un servicio, etc.; un órgano de participación, consultivo en el que se reúnen la Administración y ONGs, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y patronales, que posibilita la comunicación horizontal; y un sistema de información o agencia con criterios de calidad definidos que ofrecerá valoraciones de las actitudes ante la inmigración e informes estadísticos sobre cómo se está produciendo la incorporación de la población extranjera a la sociedad de acogida.

Como es observable, la estructura organizativa creada en la dimensión autonómica de la política de inmigración responde a un diseño con clara correspondencia con el que existe en la Administración Central. Esta característica no es exclusiva de esta política, el mimetismo operativo Estado-CA y CA-CA en el desarrollo de políticas sectoriales sociales es común desde los primeros procesos de descentralización competencial en cuanto al uso de esquemas organizativos que se han demostrado eficaces y como iniciativas regionales que intentan evitar “agravios comparativos” entre Autonomías.

En cuanto a la dimensión sustantiva, los objetivos generales que abordan los planes de integración de las distintas Comunidades son favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en la sociedad andaluza; y asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda y los servicios sociales. Las áreas de intervención de la política varían, pero coinciden en los aspectos más importantes como son las áreas socio-laboral, que abarcaría la inserción laboral, la orientación y la formación para el empleo de la población inmigrante, el área socio-sanitaria, con atención normalizada a toda la población, independientemente de su situación administrativa, el área socio-educativa, con plena integración educativa de los inmigrantes en los diferentes tramos de edad, y la vivienda, con adopción de soluciones efectivas en colaboración con los Ayuntamientos para favorecer el acceso a las de promoción pública, y el alojamiento en régimen de alquiler para temporeros.

La educación es uno de los ámbitos más importantes, prácticamente todas las CC.AA. están desarrollando políticas educativas ad hoc, conscientes de que el derecho a la educación de que la administración debe poner en marcha medidas que compensen las dificultades que puedan encontrar los niños extranjeros. Se han diseñan protocolos de acogida en los centros, guías informativas sobre el sistema escolar y cursos de formación de profesores para adquirir las habilidades y criterios de la atención a la diversidad cultural, “pero se detecta una falta absoluta de comunicación entre las distintas administraciones autonómicas en los que se refiere al intercambio de experiencias”⁵¹⁹.

La Ley 2/2009 de extranjería en su artículo 12 reconoce el derecho a la asistencia sanitaria del siguiente modo: “1. Los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. 2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.” Uno de los grandes problemas que

⁵¹⁹ VIDAL, Ma. C. 2007, “Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 69.

condicionan el acceso al sistema sanitario es el idioma, que ha intentado superarse con la dotación de partidas presupuestarias específicas para mediadores e intérpretes.

Vivienda es otra de temas más referidos en los planes de integración, en todos ellos se expone la necesidad de potenciar el acceso a una vivienda digna para los inmigrantes, previniendo los procesos de concentración espacial en las zonas urbanas más deprimidas. “Sin embargo, esta no es una materia respecto a la que se esté dedicando especial atención desde los gobiernos autonómicos y, en el mejor de los casos, se les incluye dentro de las ayudas dirigidas a colectivos en «dificultades sociales de adaptación»»⁵²⁰. El Área de Equipamiento, Vivienda y Alojamiento del II Plan Andaluz es un ejemplo, buscando que los promotores públicos y privados se acojan a las distintas ayudas y subvenciones al objeto de llevar a cabo la promoción de viviendas en régimen de alquiler destinadas al alojamiento de trabajadores temporales desplazados, reforzados por los decretos de ayudas a la promoción de los mencionados alojamientos.

Por último, la inserción laboral ocupa un lugar privilegiado en todos los planes regionales. La Región de Murcia se ha caracterizado por el crecimiento paralelo de la inmigración y el sector agrícola. En 2006, destaca el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Trabajo y Política Social de la CARM y la Coordinadora de organizaciones de Agricultores y Ganaderos Iniciativa Rural (COAG-IR-Murcia) para el desarrollo de un programa de fomento y apoyo a la gestión de contratación en origen de trabajadores extranjeros en la Región de Murcia. El objetivo es crear un servicio de gestión de recursos humanos que adecue la oferta y la demanda del mercado laboral en el sector agrícola, y gestionar la acogida de los contratados⁵²¹.

A lo largo de esta década con tiempos independientes de entradas en la agenda, como ya se ha señalado, se han desarrollado una media de dos planes por Comunidad Autónoma. En la mayor parte de los casos la periodicidad de los mismos ha dependido de los procesos electorales de las CC.AA., del color político de los gobiernos central y autonómicos –marcando un modelo homogéneo o diferencial –, y de los tiempos marcados por la política de inmigración a nivel central y de la activación del discurso sobre integración.

⁵²⁰ VIDAL, Ma. C. 2007, “Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 73.

⁵²¹ VIDAL, Ma. C. 2007, “Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006”, en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. CIDOB, Barcelona. Pág. 125.

Los planes de integración de “primera generación” son primeras experiencias aproximativas sobre la integración de los inmigrantes, que en muchos casos carecen de presupuestos asignados al mismo o de partidas económicas definidas con exactitud. Son programas de actuación que no incluyen planes de acción, programación temporal, y generalmente tampoco referencias al conjunto de actores que van a participar en su implementación, más allá de las agencias administrativas implicadas. Los casos en los que encontramos documentos que contemplan auténticos planes de acción, aún cuando no conllevan la reagrupación conjunta de las decisiones en materia de inmigración en una disposición unificada- caso del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004-, son excepciones. Generalmente, estamos ante planes que no incluyen medidas o instrumentos novedosos, sino que se da una recopilación de los servicios sociales comunitarios de los que hace uso la población inmigrante. Todos los planes defienden el principio de la *normalización* y universalización, pero en estos planes de primera generación es un signo característico la inexistencia de elementos de intervención especializados con cobertura presupuestaria.

Los planes de “segunda generación” son generalmente segundas o terceras versiones más extensas y específicas, con planes de acción incorporados –en ocasiones muy detallados –donde se determina actores y presupuesto por medidas a ejecutar. Este tipo respondería a la estructura anteriormente planteada de un análisis de la situación de la inmigración en sus territorios, una relación de los principios, objetivos y áreas de intervención del plan, un presupuesto detallado por objetivos, áreas y administraciones que van a implementar el plan, establecen indicadores de seguimiento y evaluación, y una estructura político-administrativa que desarrollan la política de integración. Estos elementos convierten a los planes de integración de “segunda generación” en políticas públicas autonómicas, en la medida en que cumplen formalmente con todos los elementos de un programa de actuación político-administrativo.

CUADRO 14. LOS PLANES DE INTEGRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA, MURCIA Y VALENCIA

Comunidades Autónomas	PLANES DE PRIMERA GENERACIÓN	PLANES DE SEGUNDA GENERACIÓN
ANDALUCÍA		I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía

		2006-2009
CATALUÑA	I Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000 II Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004	Pla de ciudadanía i immigració 2005-2008 Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012
MURCIA	Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004	II Plan de Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009
VALENCIA		I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007 Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011

FUENTE: Elaboración propia

Estos últimos programas –desarrollados principalmente en la segunda mitad de la década dos mil –se han visto influidos por la reactivación del discurso sobre la integración en el marco de la UE desde 2003 y en consecuencia en la arena política nacional coincidiendo con el cambio de Gobierno en 2004 –tal y como se exponía al final del capítulo tercero de esta tesis –a través de las premisas discursivas establecidas por el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010, y en muchos casos por las reformas estatutarias estudiadas en este mismo epígrafe. Las ocasiones en las que los primeros planes desarrollados como auténticas políticas de inmigración, antes de la mencionada reactivación del discurso integracionista, responden a motivos muy diversos, o bien a la voluntad política del gobierno autonómico –como es el caso andaluz – de desarrollar un modelo diferencial respecto al Gobierno Central del PP 2000-2004, o bien la identificación objetiva y política del problema de la regulación de la inmigración en su territorio –caso catalán –como objeto de una política pública.

Respecto a la UE, cabe recordar que su incidencia se ha visto de modo claro y directo sobre el control de los flujos migratorios y la regulación de las situaciones jurídico-administrativas de los inmigrantes con la incorporación del Título IV “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” en el Tratado de Ámsterdam. No obstante, no es hasta 2003 que la Comisión Europea dedica por primera vez una Comunicación monográfica al tema de la integración, y más en

concreto a la relación entre mercado de trabajo, inmigración e integración de las personas inmigrantes [COM(2003)336]. En esa Comunicación, la Comisión establece como parte del concepto de integración los aspectos económicos y sociales, la dimensión cultural y religiosa, y también la participación cívica y política⁵²², profundiza así en el enfoque global de la política de inmigración, orientando hacia la revisión de las prácticas en materia de inmigración y del papel de la inmigración en el contexto demográfico de la población europea combinado el crecimiento económico y la cohesión social. La Comisión identifica seis elementos para conformar ese enfoque global y multidisciplinar: integración en el mercado de trabajo, educación y habilidades lingüísticas, sanidad y servicios sociales, entorno social y cultural, nacionalidad, ciudadanía y respeto por la diversidad.

El Consejo Europeo celebrado bajo presidencia griega de la Unión Europea en Salónica, los días de 19 y 20 de junio de 2003, respaldó plenamente en sus conclusiones este planteamiento de la Comisión Europea recogió el planteamiento global de la Comisión y consideró la necesidad de una política global y multidimensional sobre la integración de los inmigrantes. En el plano estratégico, señaló que “aunque la responsabilidad principal de su elaboración sigue incumbiendo a los Estados miembros, dichas medidas deberían articularse dentro de un marco coherente de la Unión Europea, teniendo en cuenta la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural de los Estados miembros. Para facilitar la puesta a punto de este marco habría que pensar en definir *Principios Básicos Comunes*”.⁵²³

La Constitución Europea 2004 también hacía referencia a esta materia, aún reconociendo los límites de su competencia sobre la integración de los inmigrantes como de apoyo, coordinación y complemento, sin sustituir la competencia de los Estados y sin conllevar la armonización de las disposiciones legales o reglamentarias.

El desarrollo conceptual que se aprecia en la evolución desde las primeras comunicaciones de la Comisión hasta el Consejo de Salónica es reflejo del creciente protagonismo que las cuestiones relativas a la integración han ido asumiendo en la Unión Europea. Este cambio se ha cristalizado en la aprobación de los “Principios Básicos Comunes sobre Integración” en Bruselas, en el Consejo de Ministros de Justicia

⁵²² Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2007, *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Págs. 117-120

⁵²³ Citado en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2007, *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Pág. 119.

y Asuntos de Interior del 19 de noviembre de 2004, como conclusión de los debates celebrados en la Primera Conferencia Interministerial sobre Integración, celebrada en Groningen, bajo presidencia holandesa, y cumpliendo con el mandato emanado del Consejo de Salónica de sentar las bases para contar con un marco coherente europeo en el que insertar las distintas políticas nacionales.

Estos principios suponen un consenso europeo de mínimos de la orientación de las políticas de integración europeas, que se ha visto materializado en el aprobado Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013⁵²⁴ que incluye entre sus ámbitos de actuación “la integración de los nacionales de terceros países en situación regular”, junto a las líneas tradicionales de la política europea de control y vigilancia de fronteras exteriores, el retorno de los nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal y el asilo.

En relación con el ámbito nacional, el Plan Estratégico de Ciudadanía reconoce el papel de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales en las políticas de integración de los inmigrantes. El PECE ha supuesto un punto de inflexión en el desarrollo y en enfoque de la mayor parte de los planes de integración autonómicos de segunda generación.

El Plan Estratégico exponía que “si atendemos a las políticas de integración, que son políticas sectoriales en materia de empleo, educación, vivienda, sanidad, asuntos sociales, etc., es evidente que las Comunidades Autónomas tienen asumidas numerosas competencias en estos ámbitos, a través de sus propios Estatutos de Autonomía y de las transferencias competenciales realizadas, que en unos casos son plenas, de legislación y ejecución, y en otros son solo de ejecución”; reconocía así las políticas desarrolladas hasta el momento por las CC.AA. como parte de las políticas de inmigración en España, y a estas como actores principales del proceso. Del mismo modo, parte de que el actual marco de extranjería, y la inclusión de la inmigración en los Estatutos se debe al “hecho de que numerosas Comunidades Autónomas hayan aprobado planes interdepartamentales de inmigración e integración, dispongan en su estructura administrativa de centros directivos con responsabilidades en esta materia y hayan

⁵²⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por el que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013 (COM-2005-123 final –no publicada en el Diario Oficial-), citada en MONTILLA, J. A. (2007), “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 25.

creado órganos participativos específicos de ámbito autonómico, como los diversos Foros autonómicos para la inmigración existentes.”⁵²⁵

Aún cuando podemos observar características comunes entre los planes y algunos territorios con amplia experiencia en la gestión de la inmigración, estamos ante una incipiente política de inmigración autonómica en fase de normalización. Si bien las reformas estatutarias pueden entenderse como primeros elementos de consolidación sustantiva de la política, considero que el elemento comparado es importante y solo en los casos en los que se puede constatar que se abordan por los gobiernos autonómicos las mismas áreas de intervención en el tiempo se puede valorar la consolidación sustantiva de la política de esa Autonomía en concreto.

Dado que el trabajo de campo de esta investigación, se realiza entre 2004-2005, se analizan los planes de integración vigentes en las Comunidades Autónomas de los municipios estudiados –estos son el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004, el II Pla interdepartamental d’inmigració 2001-2004 de Cataluña, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004, y el I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007-. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de julio de 2004 se formalizaron los compromisos financieros de la Administración General del Estado para el año 2004 aprobados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales reunida el 17 de junio de 2004.

En 2004 con el cambio de Gobierno se da no solo una reactivación del discurso en materia de integración, sino que también se le da cobertura presupuestaria. El crédito para el desarrollo conjunto de Programas de Integración Social de Inmigrantes fue de 3.735.890 €⁵²⁶ del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁵²⁷. De ahí, que los planes de segunda generación no se limitaran a agrupar las medidas de los servicios sociales comunitarios de los que hacen uso los inmigrantes, sino que en la mayoría de los casos inicien programas e instrumentos específicos de integración social.

⁵²⁵ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2007, *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Pág. 107.

⁵²⁶ En la aplicación presupuestaria 19.04.313L.456 del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁵²⁷ Resolución de 26 de julio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de julio de 2004, por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2004, de los compromisos financieros aprobados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en su reunión de 17 de junio de 2004 (BOE Núm. 195, de 13 agosto 2004).

Por otro lado, el hecho de que para la distribución de los recursos se partiera de los datos publicados en el Balance 2002 de la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio de Interior –que recogía datos referidos a 30 de junio de 2002- muestra que el impacto del GRECO fue prácticamente nulo, y confirma la hipótesis –que se exponía en el Capítulo 3 de este trabajo- de que el Plan GRECO nunca fue diseñado como una política de integración a pesar del discurso político que lo rodeaba.

Para determinar la distribución presupuestaria se tuvieron en cuenta el número de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor por Comunidades Autónomas y Provincias según Régimen (General) de Residencia, expuesto en el Balance, el número de trabajadores extranjeros afiliados al sistema de la Seguridad Social y que se refieren al número total de extranjeros que al 10 de julio de 2002 se encontraban en alta laboral según datos del IMSERSO, el número de trabajadores extranjeros en alta laboral en el Régimen Especial Agrario, -modalidad por cuenta ajena de la Seguridad Social-, por provincias y CCAA, al considerar que, por su situación específica y por su muy desigual distribución geográfica, debe otorgarse una especial consideración a su presencia en las diferentes Comunidades, y las situaciones especiales de ciertas Autonomías en lo que respecta al gasto que les puede suponer atender llegadas no controladas de inmigrantes que requieren en un primer momento atención humanitaria.⁵²⁸

⁵²⁸ “La distribución del crédito se ha realizado sobre las bases siguientes:

1. Se ha incrementado la asignación básica en un 2% respecto a la del año 2002, obteniéndose la cantidad de 49.043 € por cada Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla, para asegurar una cantidad mínima para el desarrollo de programas con garantías de mantener en funcionamiento los servicios habilitados en años anteriores, independientemente de la cifra de residentes extranjeros.

2. La cantidad restante (2.902.159 €) se ha distribuido teniendo en cuenta los siguientes indicadores:

- a) Número de residentes extranjeros en Régimen General por CC.AA.
- b) Número de trabajadores extranjeros en alta en Seguridad Social por CC. AA. que no sean nacionales de estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo.
- c) Número de trabajadores extranjeros en alta en Seguridad Social en el Régimen Especial Agrario, modalidad por cuenta ajena.
- d) Comunidades Autónomas con un volumen considerable de inmigrantes en situaciones especiales. Se estima que estas comunidades son: Andalucía, Canarias, Cataluña y Madrid.

Para la utilización de estos indicadores y la obtención del resultado de la distribución final que se presenta se ha asignado un peso desigual de cada indicador.

El indicador «residentes del Régimen General» supone un reparto del 54% del total del presupuesto. La cantidad a repartir considerando esta ponderación es de 2.009.622€

El indicador «trabajadores extranjeros en alta en Seguridad Social» supone un reparto del 11% del total del presupuesto. La cantidad a repartir considerando esta ponderación es de 410.948 €

El indicador «trabajadores extranjeros en alta en Seguridad Social en el Régimen Especial Agrario, modalidad por cuenta ajena» supone un reparto del 10% del total del presupuesto. La cantidad a repartir considerando esta ponderación es de 373.589€

En el momento de aplicar esta distribución presupuestaria, el porcentaje de inmigrantes respecto a la población total ascendía al 2,01%, y las Comunidades Autónomas con mayor porcentaje de inmigrantes eran Madrid (4,03%), Cataluña (3,66%), Murcia (3,00%), Melilla (2,75%), La Rioja (2,68%), Baleares (2,19%) y Canarias (2,06%).

Respecto a los trabajadores extranjeros afiliados y en alta laboral en el Sistema de la Seguridad Social, los datos del IMSERSO –de los datos aportados por la Gerencia de Informática de la Tesorería General de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) a 10 de julio de 2002- mostraban un total de 820.662 extranjeros. La Comunidad Autónoma con más extranjeros en alta laboral era Madrid con 186.081, seguida por Cataluña con 180.158.

Finalmente, en cuanto a la distribución geográfica de los trabajadores extranjeros incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por cuenta ajena, -excluyendo a los nacionales del Espacio Económico Europeo- eran 86.634 trabajadores. Estos se encontraban concentrados en más del 80% en Andalucía (32,31%), Murcia (30,66%), Valencia (9,14%), Cataluña (8,55%) y Extremadura (5,38%).

TABLA 11. CRÉDITO PARA EL DESARROLLO CONJUNTO DE PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE INMIGRANTES DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES PARA 2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EUROS	PORCENTAJE
Andalucía	440.872,38	11,801
Aragón	130.681,43	3,498
Asturias	66.797,71	1,788
Baleares	119.137,53	3,189
Canarias	196.918,76	5,271
Cantabria	62.800,31	1,681
Castilla-La Mancha	131.839,56	3,529
Castilla y León	119.212,25	3,191
Cataluña	801.049,53	21,442
Extremadura	93.808,20	2,511

Por último, para situaciones especiales la distribución considera el 3% restante, resultando una cantidad de 108.000 €”[Resolución de 26 de julio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de julio de 2004, por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2004, de los compromisos financieros aprobados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en su reunión de 17 de junio de 2004 (BOE Núm. 195, de 13 agosto 2004. Págs. 29106-29107)]

Galicia	80.471,07	2,154
Madrid	753.977,32	20,182
Murcia	265.397,63	7,104
La Rioja	74.979,31	2,007
Valencia	290.764,32	7,783
Ceuta	51.405,85	1,376
Melilla	55.776,84	1,493
TOTAL	3.735.890,00	100,000

FUENTE: BOE Núm. 195, de 13 de agosto de 2004. Pág. 29107

El resultado final muestra que las Comunidades Autónomas que recibieron un mayor porcentaje del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fueron Cataluña (21,442%), Madrid (20.182), Andalucía (11,801), Valencia (7.783) y Murcia (7.104).

Esta dotación obligaba a desarrollar proyectos que propiciaran la integración social de los inmigrantes a través de acciones de información, orientación y asesoramiento sociolaboral, programas de acogida básica y de atención y promoción del acceso a los derechos reconocidos, y programas de sensibilización, promoción de la participación ciudadana y respeto a la diferencia.

Las CC.AA. que mayor dotación recibieron, excepto Valencia, desarrollaban planes de integración. Como se verá a lo largo de este capítulo, en 2004 las iniciativas del caso andaluz y catalán responden a modelos diferenciales respecto de las líneas marcadas por el gobierno central; para el primero (I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004) –con color político distinto como variable determinante- supuso adelantarse al GRECO, y sobre todo a una auténtica política de integración de los extranjeros a nivel nacional, y para el segundo (II Pla interdepartamental d'inmigració 2001-2004) supuso parte del proceso de definición del modelo específico de ciudadanía residencial que impregna su intervención pública sobre la población inmigrante. Murcia y Valencia muestran modelos homogéneos respecto al Gobierno central, con intervenciones orientadas claramente a insertar a la población inmigrante en los servicios sociales comunitarios. La Región de Murcia (Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004) desarrolla explícitamente desde finales de los noventa y primeros dos mil una política en la línea del Gobierno central, con el que además tiene coincidencia de color político –pero también lo hacía

respondiendo al PISI de diseño socialista-; y Valencia (I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007) se resiste a desarrollar una política específica, y solo con la presupuestación concreta para este fin, diseña en 2004 su primer programa de integración de los inmigrantes, mayoritariamente sustantivo, resistiéndose al desarrollo de una estructura de intervención social específica que cede a los agentes privados corporativos.

I.3. Las políticas locales de inmigración: la arena política municipal

La arena política local en materia de inmigración ha mostrado mayoritariamente, como se verá en los estudios de caso, una dinámica claramente independiente respecto a la actividad autonómica. La administración local es la más cercana al ciudadano y la principal prestadora de servicios públicos, es competente además en materias vinculadas al desarrollo de las políticas sociales del Bienestar.

El compromiso de los entes locales con la inmigración en España ha sido claro en muchos casos desde mediados de los años noventa; no obstante, aún en los primeros 2000, se detectaba una ausencia de estudios y datos sistematizados de las experiencias en la gestión de la inmigración y la diversidad étnica de los gobiernos locales⁵²⁹, que todavía hoy se observa.

En relación con la prestación de servicios sociales, los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar el servicio público de asistencia social. Los servicios sociales son clasificados en básicos y especializados de cara a garantizar o no el acceso a los mismos de los inmigrantes no empadronados.

La Constitución Española no se refería en ningún artículo a las competencias que tendrían que asumir los entes locales, reguladas finalmente en los artículos 25 al 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que no hace referencia al fenómeno migratorio.

Las vías de participación de las personas inmigrantes en el ámbito local se derivan del reconocimiento que el artículo 6 de la ley de extranjería en su redacción de 2009 –y también en las versiones de las leyes 8/2000 y 14/2003- hace en su apartado “2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser

⁵²⁹ PAJARES, 2006, “Las políticas locales en el ámbito de la inmigración”, en AJA, E. y ARANGO, J. (Eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]*. CIDOB, Barcelona.

oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.” Este precepto nos remite al artículo 18⁵³⁰ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que recoge los derechos y deberes de los vecinos⁵³¹, pudiendo además ser oídos en los asuntos que les afecten.

El empadronamiento del extranjero se convierte en condición indispensable para ejercer los derechos del artículo 18, haciéndose expreso que la inscripción en el padrón municipal no es prueba de residencia legal en España⁵³². Además de los datos habituales (nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, y lugar y fecha de nacimiento), el extranjero aporta número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia⁵³³. El acceso al padrón por la Dirección General de la Policía queda

⁵³⁰ Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (BOE núm. 102, de 27 de abril de 2004).

⁵³¹ “Artículo 18. 1. Son derechos y deberes de los vecinos:

- a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.
- f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.
- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.
- i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.”

⁵³² Así aparece en el apartado segundo de artículo 18: “2. La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.”

⁵³³ Artículo 16 (Artículo modificado por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local:

“1. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado

2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

regulado exclusivamente para el ejercicio de las competencias sobre control y permanencia de extranjeros en España, establecidas en la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.⁵³⁴

El acceso de los inmigrantes a los servicios sociales apareció regulado por primera vez en la Ley 4/2000, este articulado no sufrió ninguna modificación ni en la Ley 8/2000 –primera reforma– ni en la Ley 14/2003 –segunda reforma– hasta la Ley 2/2009 –tercera versión aprobada recientemente actualmente vigente–.

a) Nombre y apellidos.

b) Sexo.

c) Domicilio habitual.

d) Nacionalidad.

e) Lugar y fecha de nacimiento.

f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo. (Párrafo modificado por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre).

g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo

Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

3. Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia. (Apartado redactado conforme a la Ley 4/1996, de 10 de enero)."

⁵³⁴ Disposición adicional séptima. Acceso a los datos del padrón. (Disposición añadida por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

"Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática.

A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados.

Con el fin de mantener actualizados los datos de inscripción padronal de extranjeros en los padrones municipales, la Dirección General de la Policía comunicará mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, para el ejercicio de sus competencias, los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros.

Se habilita a los Ministros de Economía y del Interior para dictar las disposiciones que regulen las comunicaciones de los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros por medios electrónicos, informáticos o telemáticos al Instituto Nacional de Estadística."

CUADRO 15. REGULACIÓN COMPARADA DEL ACCESO DE LOS EXTRANJEROS A LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS LEYES DE EXTRANJERÍA 4/2000 Y 2/2009

LEY ORGÁNICA 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
<p>“Artículo 14. Derecho a Seguridad Social y a los servicios sociales.</p>	<p>“Dieciséis. El artículo 14 queda redactado de la siguiente manera:</p>
<p>1. Los extranjeros residentes tendrán derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.</p>	<p>1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.</p>
<p>2. Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles.</p>	<p>2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico.</p>
<p>3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.”</p>	<p>3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.»”</p>

FUENTE: Elaboración propia

En cuanto a lo que nos ocupa, esta reforma de la legislación de extranjería no altera en esencia el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales básicos independientemente de cuál sea su situación administrativa, más allá del requisito de empadronamiento para garantizar el acceso a los servicios sociales. Mientras que el acceso a básicos y especializados en las mismas condiciones que los españoles es reconocido a los extranjeros residentes –los que se encuentran en situación administrativa regular- y a

aquellos con discapacidad y menores, aquellos irregulares o indocumentados empadronados tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña supone una interesante excepción al reconocer en el artículo 84 apartado m) “La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”, como competencia específica de los entes locales.

No existen definiciones legales de cuáles son los servicios básicos o especializados, pero del análisis de la legislación se infiere que los primeros son los servicios de información, orientación y asesoramiento técnico, ayuda a domicilio, cooperación social para impulsar y fomentar la iniciativa social, el asociacionismo y voluntariado social, y los programas de convivencia y sensibilización. Por otro lado, los servicios sociales especializados son la atención a la familia, infancia, adolescencia, juventud, mayores, minorías étnicas, mujer, y otras situaciones particularizadas, como inmigrantes económicos, temporeros, prevención de delincuencia y discriminación social.⁵³⁵

Los entes locales participan también en algunas fases del proceso de concesión de permisos de trabajo y residencia. Además –como he señalado en este mismo epígrafe– sus competencias relacionadas con la gestión y el mantenimiento del padrón municipal afecta a los derechos reconocidos al inmigrante.

En la concesión de los permisos temporales de residencia por arraigo social, los ayuntamientos han de realizar el informe de integración social. El artículo 46.2 apartado c) del Reglamento de extranjería⁵³⁶ señala que “En los supuestos de arraigo acreditado mediante informe emitido por un ayuntamiento, en éste deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, los medios de vida con los que cuente, su grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo. El ayuntamiento correspondiente podrá recomendar que

⁵³⁵ GÓMEZ, I. 2007, “Las normas y políticas de los entes locales en materia de inmigración”, en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. CIDOB, Barcelona. Págs. 135-136

⁵³⁶ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE Núm. 6, de 7 de enero de 2005)

se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes.” El ayuntamiento se convierte así en un partícipe principal del procedimiento de las situaciones excepcionales reguladas en el mencionado artículo.

Así mismo, en la reagrupación familiar, los municipios tienen atribuidas competencias en relación con la acreditación de los requisitos relativos a la habilitación de la vivienda del reagrupante. El artículo 42.2. e) señala como documento acompañante de la solicitud “Justificación documental que acredite la disponibilidad, por parte del reagrupante, de una vivienda adecuada para atender las necesidades del reagrupante y la familia. Este requisito deberá justificarse mediante informe expedido por la Corporación Local del lugar de residencia del reagrupante. En el plazo máximo de quince días desde la solicitud, la Corporación deberá emitir el informe y notificarlo al interesado y, simultáneamente y por medios telemáticos cuando fuera posible, a la autoridad competente para resolver la autorización de reagrupación. Subsidiariamente, podrá justificarse este requisito presentando acta notarial mixta de presencia y manifestaciones en caso de que la Corporación local no hubiera procedido a emitir el informe de disponibilidad de vivienda en el plazo indicado, lo que será acreditado con la copia de la solicitud realizada. En todo caso, el informe o acta notarial debe hacer referencia a los siguientes extremos: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la habitan y condiciones de habitabilidad y equipamiento.” Una vez más, la legislación ha dotado al municipio de una competencia que afecta a la concesión de permisos, que afecta en definitiva al estatus jurídico del inmigrante.

La práctica política y de gestión pública ha seguido –sin embargo –pautas independientes a la andadura legislativa arriba expuesta. En la presentación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994, la Ministra de Asuntos Sociales Alberdi planteaba con relación a la participación de las administraciones en el desarrollo e implementación del Plan, que “Las medidas obligan en distinta proporción. Esto también es importante decírselo a las diferentes instancias implicadas. Están implicados los departamentos de la Administración General del Estado pero también, y en este tema es muy importante, las corporaciones locales y las comunidades autónomas. El plan representa una propuesta de actuación dentro de este ámbito de

actuación de las tres administraciones. Singularmente, los ayuntamientos tienen mucho que trabajar en el área de la integración de los inmigrantes.”⁵³⁷

Hasta el PISI, el gobierno central había adoptado una actitud pasiva ante la población inmigrante, que de hecho estaba en manos de los gobiernos locales. Las acciones integrativas desarrolladas no formaban parte de ningún cuerpo normativo, formaban parte de medidas institucionales, a iniciativa a veces política y otras veces técnica, de carácter genérico a nivel local, que se empezaron a desarrollar desde finales de los 80 y a lo largo de los 90 dependiendo del porcentaje de residentes extranjeros en el municipio. La lógica administrativa hacía que esas medidas dependieran de la administración local y se centraran de hecho en las áreas que afectaban a la integración de los inmigrantes. De este modo, las medidas integradoras, desarrolladas en cualquier nivel de gobierno, no tenían ni soporte material ni marco formal dentro de la política de inmigración. En los años 90 el desarrollo de las actividades de las organizaciones no-gubernamentales fue indirectamente promovido por los gobiernos nacionales a través de programas de financiación y paquetes de subvenciones. Así, financiando las actividades de las ONGs, el Estado había encontrado así el modo informal de operar sobre la población inmigrante⁵³⁸, lo que al tiempo supuso una vía para la promoción de la participación social y política de los inmigrantes a través del asociacionismo inmigrante.

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) aprobado el 2 de diciembre de 1994 por el Consejo de Ministros, en el primer punto del Acuerdo presentaba el Plan como “marco de referencia para la Administración General del Estado, propuesta de acción para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y cauce para una participación activa de la sociedad civil a favor de la integración de la población inmigrante”. Este Plan incipiente supone una mención formal de la competencia compartida por las Administraciones Públicas en materia de integración de los inmigrantes. No obstante, el carácter programático de este Plan, no establecía la participación concreta de los actores públicos no las medidas concretas a ejecutar.

⁵³⁷ “Solicitud de comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Asuntos Sociales ante la Comisión de Política Social y Empleo, para informar sobre las líneas generales del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes” (214/000087) (Diario de Sesiones Congreso de los Diputados Núm. 399 de 21/12/1994 Pág.: 12323)

⁵³⁸ CASEY, J. 1998, “Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora”, en GOMA, R. y SUBIRATS, J. (coord.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.

También el GRECO hacía mención a la participación conjunta de las administraciones, aunque no como una cuestión prioritaria de la gestión. Recordemos que solo en una de las medidas hace referencia expresa a las competencias que las Comunidades Autónomas y la Administración local tienen atribuidas competencias en materias claves para la integración de los inmigrantes, como sanidad, servicios y prestaciones sociales, vivienda, educación y cultura (medida 2.5.c). Los mecanismos de actuación coordinada y de colaboración en todas estas materias vienen referidos en el mismo punto, a través del Consejo Superior de Política de Inmigración (medidas 2.5 a), y de su participación el Foro para la Integración (medida 2.5. b).⁵³⁹ Tan solo en algunas otras cuestiones puntuales se refiere también a la participación conjunta de las administraciones, como son las medidas orientadas a proporcionar datos sobre inmigración, donde se refiere al establecimiento efectivo de mecanismos e instrumentos de coordinación y comunicación entre todas las Administraciones Públicas con competencias en materias que afecten a los inmigrantes –enlistando Administración General del Estado, Administraciones autonómicas y locales -; o en materia de formación para la inserción laboral en el mercado de trabajo y primera acogida de los inmigrantes.

Aun cuando una de las hipótesis de este trabajo es que desde el marco de 2000, se inaugura formalmente una política de inmigración integral, y así se refleja en la rúbrica de de la Ley 4/2000 –y de su primera reforma Ley 8/2000 ese mismo año –, de la que también forma parte el GRECO –interministerial en su elaboración –, este es un plan muy centralizado en su ejecución, que apenas considera la participación de las corporaciones locales en la integración de la población inmigrante.

Tras el cambio de Gobierno –bajo la Ley 14/2003, segunda reforma de la Ley 4/2000– el Reglamento⁵⁴⁰ de la ley de extranjería que contó con un amplio consenso en su aprobación, tal y como sucedió con la mencionada Ley tras el pacto en inmigración en septiembre de 2003 de PP y PSOE, supuso un refuerzo del papel de los Ayuntamientos en el proceso de integración de la población inmigrante. En el Reglamento, vivienda y reagrupación familiar son dos ámbitos en los que se reafirma el papel del poder local. En este sentido se da la reserva del 50% del Fondo de Apoyo a la Integración

⁵³⁹ BOE Núm. 101 de 27/04/2001 Pág. 15334

⁵⁴⁰ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (⁵⁴⁰ BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005)

(FAIREA) para las entidades locales, entendiendo que es en este ámbito donde actúan los servicios sociales comunitarios.

Como anteriormente se ha comentado, también la UE ha impulsado los principios políticos de la integración a través de las distintas comunicaciones de la Comisión, en la llamada fase post-Tampere, con la relativa a una política comunitaria de inmigración, de 22 de noviembre de 2000 [COM(2000)757], donde señala que el marco ya establecido para la lucha contra la discriminación y xenofobia deberá complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. En el plano estratégico, subraya también la corresponsabilidad de gobiernos y sociedad civil por la integración y la necesidad de actuar de manera concertada, con particular incidencia en el ámbito local. Este planteamiento se ha visto reafirmado en la Comunicación relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, de 11 de julio de 2001 [COM(2001)387], en la monográfica dedicada a la integración en el mercado de trabajo [COM(2003)336] y cuestión planteada como condición *sine qua non* ya en la llamada “Estrategia de Lisboa” en 2000.

Finalmente, tal y como el PECEI expone “también las entidades locales ostentan competencias que inciden en las políticas de integración, y de hecho existen también numerosos municipios que cuentan con Planes de Integración propios o que, en cualquier caso, desarrollan multitud de iniciativas en este ámbito.”⁵⁴¹ Esta supone el primer reconocimiento expreso de la experiencia de las autoridades autonómicas y locales en la gestión de la integración de los inmigrantes, y la confirmación formal como actores principales en el proceso de la política de inmigración.

Con independencia del marco que a partir de 2000, en materia de política de integración han desarrollado la UE, el Gobierno central y las Autonomías –a través de los planes para la integración y posteriormente el reconocimiento formal de sus competencias en materia de inmigración en los Estatutos reformados-, los gobiernos locales enfrentaron desde los años noventa el fenómeno de la inmigración con políticas específicas que en el discurso oficial sin embargo tendían a la normalización de los servicios sociales prestados a la población inmigrante. Gobiernos locales como el de Murcia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) o Mataró en Barcelona (Cataluña), y en menor medida también Alicante en la Comunitat valenciana, han

⁵⁴¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2007, *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Pág. 107

desarrollado programas específicos de atención primaria e integración de la población inmigrante, cuyo diseño e implementación en esos casos conllevaba la participación del movimiento asociativo inmigrante también en mesas o foros de negociación con los gobiernos y agentes administrativos locales, en una toma de pulso del movimiento asociativo inmigrante y como mecanismo de control del círculo étnico asociativo. De hecho, la existencia de un movimiento asociativo inmigrante y su incorporación en las instituciones políticas receptoras como representantes de la población extranjera en estos estudios de caso se ha mostrado como una variable determinante del desarrollo de políticas de inmigración locales. El reconocimiento de la necesidad de programas dirigidos a la población inmigrante por parte de los gobiernos locales conlleva también el reconocimiento y la inclusión de la comunidad inmigrante en la arena política a través de un movimiento organizado como es el asociativo, cuestión que abordaré al final del capítulo.⁵⁴²

En general, esta red de asistencia –desarrollada tanto por ayuntamientos, comarcas y provincias– a través de planes locales o territoriales ha intentado sistematizar las medidas que en la práctica se venían desarrollando con relación a la integración de los inmigrantes. En general, estos planes son instrumentos sin naturaleza normativa (*soft law*) elaborados por los ayuntamientos, normalmente con participación de la ciudadanía a través de distintas fórmulas que, en el marco de los planes autonómicos desarrollados, establecen los objetivos, líneas prioritarias de actuación y acciones específicas que han de integrar la política municipal en materia de integración social de los inmigrantes⁵⁴³.

En relación con el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales municipales, encontramos una amplia variedad de fórmulas; los municipios son los que deciden si incluyen a los extranjeros dentro de los servicios sociales básicos o desarrollan un servicio específico –como se verá en los estudios de caso en este capítulo desarrollados–, que en mayor o menor medida generalmente contemplan –asistencia jurídica e información, mediación intercultural, promoción sociolaboral y campañas de sensibilización son los más comunes–.

⁵⁴² ORTEGA-PÉREZ, N. 2008, “El asociacionismo inmigrante magrebí en España y su incorporación como fuerza política emergente”, en PAREJO, M^a A. (coord.) *Los procesos electorales como elemento democratizador en el Magreb*. Ed. Bellaterra, Barcelona.

⁵⁴³ GÓMEZ, I. 2007, “Las normas y políticas de los entes locales en materia de inmigración”, en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. CIDOB, Barcelona. Pág. 135

Dentro de este mosaico de experiencias locales, algunos servicios –y fórmulas de intervención- destacan por ser comunes en muchos casos y ofrecer un mapa de ruta de la intervención local de mínimos sobre la población inmigrante. Acogida, salud, educación, vivienda, empleo, participación y mediación son algunos de estos servicios.

II. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ENTRE LA NORMALIZACIÓN Y EL MANTENIMIENTO

La visión integral de la política y global del fenómeno migratorio supone un instrumento de planificación que define principios, objetivos y ámbitos de actuación. La Junta ha desarrollado desde finales de los años ochenta medidas de intervención sobre la población inmigrante en los ámbitos de recursos sociales y de cooperación al desarrollo. Desde un punto de vista operativo, la entrada en la agenda política andaluza de la inmigración se observa con la creación de la Dirección General de Políticas Migratorias de la Consejería de Asuntos Sociales en 1990, y de la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios un año después para garantizar la coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de migración.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, recogía en su Título I, bajo la rúbrica "Competencias de la Comunidad Autónoma", una serie de artículos que contenían el reparto competencial de las distintas materias. Concretamente, en su artículo 13 se recogían distintas competencias exclusivas, destacan, por su relación con la materia objeto del Plan Integral para la Inmigración, la competencia sobre vivienda (artículo 13.8), sanidad (artículo 13.21), asistencia y recursos sociales (artículo 13.22), cultura (artículo 13.26), deporte y ocio (artículo 13.31) y educación (artículo 19.1).

El Estatuto de Autonomía, en su artículo 12.1, establecía que la Comunidad Autónoma de Andalucía “promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social”.

Así desde la dimensión sustantiva, desde los primeros años noventa, la Junta ha asumido competencias en materia de promoción sociocultural y organización de actividades de animación sociocultural dirigidas a sectores sociales marginados, con especial referencia al ámbito de la juventud, que hagan posible su participación,

promoción social y cultural. En esta línea, la Ley 2/88, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, configuró un sistema público inspirado, entre otros principios generales, en la participación de los ciudadanos y usuarios, a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los servicios sociales (artículo 2.4), siendo para esta participación fundamental fomentar las asociaciones y organizaciones de los inmigrantes y su participación al objeto de impulsar una mejor integración de los mismos en la vida social.

La mencionada Ley 2/1988, al amparo de lo previsto en el artículo 148.1.20 de la Constitución y en el artículo 13.22 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, establecía expresamente en su artículo 3 que tendrían derecho a los Servicios Sociales “los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, siempre de conformidad con lo dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes en esta materia, sin perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente, para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad”.

La atención al colectivo de inmigrantes se ha articulado a través de dos tipos de prestaciones: los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales especializados. El primero es el que constituye la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran. Por otro lado, los servicios sociales especializados son los dirigidos hacia determinados sectores de la población que necesitan de una atención específica, y se estructuran territorialmente de acuerdo con las necesidades y características de cada uno de ellos. Atienden igualmente, entre otros sectores, a las minorías étnicas, con el objeto de promover actuaciones que generan, de modo real y efectivo, su igualdad social con respecto al resto de los ciudadanos andaluces.

Por su lado, la Ley andaluza 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación, recoge entre sus objetivos potenciar el valor de la interculturalidad, integrando en el hecho educativo la riqueza que supone el conocimiento y respeto por la cultura de los grupos minoritarios, así como desarrollar actitudes de comunicación y respeto entre todos los miembros de la comunidad educativa, independientemente de su situación social o cultural. En su artículo 17 establecía que “Los centros con alumnado perteneciente a (...) minorías étnicas o culturales o inmigrantes incluyan en sus proyectos de Centro medidas que favorezcan el desarrollo y el respeto de la identidad

cultural de este alumnado, que fomente la convivencia y que faciliten su participación en el entorno social”. Respecto a los MENAs, conviene señalar que también son objeto de consideración particular y reconocimiento en la Ley andaluza 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor.

En cuanto a sanidad, la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía regula que son titulares de los derechos de la misma, y la restante normativa reguladora del Sistema Sanitario Público de Andalucía, “los extranjeros residentes en cualesquiera de los municipios de Andalucía (...) los extranjeros no residentes en Andalucía, que tengan establecida su residencia en el territorio nacional, con el alcance determinado por la Legislación estatal. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, se garantizará a todas las personas en Andalucía las prestaciones vitales de emergencia”, consolidando así un sistema sanitario público con vocación pluralista y universal.

Estas normas contienen parámetros de acción social y jurídica sobre los extranjeros dispersos hasta la formulación del PIPIA, que ponen de manifiesto el reconocimiento del gobierno autonómico de los inmigrantes como grupo-objetivo y de la necesidad normativa de intervención pública.

Andalucía ha desarrollado hasta ahora dos planes de integración el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 (aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 14 de Febrero de 2001) y II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-09 (aprobado el 9-5-2006 por el Consejo de Gobierno). El impasse entre el primero y el segundo coincide con el cambio de Gobierno en 2004, y la nueva definición que promovió el primer Gobierno Zapatero (2004-2008) de la política de inmigración. Éste es un ejemplo de la influencia que la política estatal tiene sobre la iniciativa autonómica andaluza que en su segundo plan se mantuvo a la espera de que el Gobierno central PSOE normalizara sus cambios en inmigración. Esta tendencia no se ha dado en todos los territorios autonómicos, en la mayoría de los casos por tener distinto color político al del Ejecutivo central.

Conviene señalar que el I Plan Andaluz es un caso distinto, éste se aprobó antes del Plan GRECO del segundo Gobierno Aznar basándose en el marco de la Ley 4/2000. En estas circunstancias, el diferente color político del Gobierno de la Junta de Andalucía y el central PP, convirtió el plan autonómico en una baza de claro valor político, siendo

junto con el de Madrid y Cataluña uno de los primeros planes autonómicos de integración aprobados en el país⁵⁴⁴.

Este instrumento es el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía⁵⁴⁵, bajo impulso y seguimiento de la Dirección General de Políticas Migratorias, como expresa en su introducción, es un programa integral de intervención pública en materia de inmigración. Éste se fundamenta en las diversas competencias que la Junta de Andalucía tiene atribuidas por mandato constitucional y estatuario⁵⁴⁶, en relación con la prestación de servicios básicos a los ciudadanos, donde la población inmigrante supone uno de los sectores con mayores dificultades de acceso a dichas prestaciones. El desarrollo de este plan de acción constitutivo de una política integral de inmigración a nivel autonómico, donde para cuya elaboración e implementación se prevén la participación de actores tanto institucionales como no-institucionales, conjugando un sector de la población específico como objeto del mismo y el principio de normalización, supone una política basada en un “modelo integracionista”, por el que la política diseñada se orienta hacia políticas genéricas de acción específica. Aunque la actuación del gobierno autonómico de Andalucía ha sido tardía en comparación con el temprano peso adquirido por la inmigración en esta Comunidad, en comparación con otros gobiernos la Junta ha sido uno de los primeros en poner en marcha una política integral debido al peso y a la presión ejercida en determinadas zonas y momentos del año por las comunidades migrantes que han desbordado las posibilidades de respuesta de los entes locales. En este contexto que el gobierno autonómico andaluz vistiera un color político distinto al del gobierno central, convirtió el Plan mismo en una baza política de iniciativa regional⁵⁴⁷. Desde un punto de vista teórico, el Plan Integral representa una política pública, al considerar un estudio de la realidad sobre la que va a actuar, combinados con una combinación de los recursos económicos y administrativos disponibles⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴ ORTEGA-PÉREZ, N. 2005, “Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

⁵⁴⁵ Decreto 1/2002, de 9 de Enero de 2002

⁵⁴⁶ Artículo 148 de la Constitución Española de 1978 y artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁵⁴⁷ PÉREZ, M. ^a L. y GRANDE, M. ^a L. 2003, “La inmigración en Andalucía: intervenciones socioeducativas y socio-sanitarias”, ponencia presentada en *VI Congreso Nacional de Ciencia Política y de la Administración*, 18-20/9/2003 Barcelona. Pág. 3

⁵⁴⁸ ARENILLA, M. 2001, *Administración y políticas públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla. Pág. 39

II.1. I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004

La elaboración del Plan arranca de la voluntad de atribuir la coordinación de las políticas migratorias a un Departamento de carácter horizontal -la Consejería de Gobernación- y de refuerzo con el órgano permanente de coordinación como es la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratoria –presidida por el Consejero de Gobernación y como secretario el Director General de Coordinación de Políticas Migratorias-.

El 29 de septiembre de 2000, la mencionada Comisión acuerda iniciar la elaboración del Plan. Se realiza el Documento Marco del Plan Integral, del que es informado el Consejo de Gobierno, y aprobado sin cambios el 14 de febrero de 2001 por dicha Comisión. A partir de ese momento, con el impulso y coordinación de la Consejería de Gobernación, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, se entra en el proceso de interlocución con los responsables técnicos del Plan en cada Consejería competente en materia de inmigración.

El borrador del Plan aprobado por la Comisión Interdepartamental, en su reunión de 21 de mayo de 2001, fue objeto de consultas con la FAMP y los sindicatos más representativos (UGT y CCOO), y de diálogo con las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Asimismo, fue presentado ante el Foro Andaluz de la Inmigración –que aprobó el Plan por unanimidad el 10 de octubre de 2001-, universidades y medios de comunicación por el Director General de Coordinación de Políticas Migratorias.

El resultado es uno de los mejores planes diseñados de entre los que se exponen en este trabajo. Ahora bien, conviene señalar que el Plan se ha elaborado en arenas de interacción gubernamentales casi de modo exclusivo, y el proceso de consultas tuvo un impacto más simbólico que efectivo. La Junta desarrolló de modo pionero y exclusivo, como actor principal del proceso decisorio, un programa de actuación que por su momento político de nacimiento tiene pocos elementos comparativos en el resto de territorios autonómicos, a excepción de Cataluña y Madrid.

La política integral de la Junta, cuya finalidad última expresada es la plena integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza independientemente de su situación administrativa, se fundamenta en una serie de principios definidores, expresados en el Plan y en su documento marco aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de

Andalucía el 14 de Febrero de 2001. En primer lugar, el principio de igualdad como principio según el cual la incorporación de las personas de origen extranjero a la sociedad andaluza y española ha de producirse en condiciones de equiparación con los nacionales, en derechos, obligaciones y oportunidades. La contención de los aspectos de prevención, atención y promoción, en la medida en que abarca distintas formas de actuación, responden al principio de integralidad. La coordinación como principio se impone de forma intraadministrativa, entre los organismos de la Junta de Andalucía, y verticalmente, entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos. El principio de participación se define como la implicación e intervención activa de las organizaciones sociales, civiles y culturales tanto en la elaboración del plan como en la implementación del mismo. El principio de la interculturalidad queda unido a la pluralidad cultural como el respeto a las culturas propias y a sus peculiaridades. La descentralización queda definida de forma sorprendentemente explícita al establecer que la ejecución del Plan y su concreción final se hagan en un nivel profundamente descentralizado, mediante la firma de Convenios singulares de la Junta de Andalucía con cada Ayuntamiento en cuestión. Junto a ellos, se contempla también el ya comentado principio de normalización; y finalmente el llamado principio de socialización, donde se fija la obligación de los poderes públicos de impulsar la integración plena de los inmigrantes compatibilizándolo con la participación y colaboración activas de la iniciativa social en materia de inmigración.

II.1.1. Objetivos

Los objetivos generales establecidos en el Plan son, en primer lugar, favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en la sociedad andaluza. En segundo lugar, asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda y los servicios sociales. En tercer lugar, cualificar la oferta de bienes y servicios tanto a la población inmigrante como a la de acogida, fomentando la coordinación y cooperación de las actuaciones de los poderes públicos. En cuarto lugar, mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio. En quinto lugar, fomentar la sensibilización social acerca de los valores positivos del hecho migratorio, y de rechazo a toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación. Finalmente, contribuir a mejorar las

condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante, mediante el conjunto de actuaciones que constituyen la cooperación al desarrollo, incidiendo así en las causas de la inmigración.⁵⁴⁹

Los principios rectores que se establecieron en este documento, y se han repetido en el Plan 2006-2009, son nueve: (1) la igualdad, como principios que equipara en derechos, obligaciones y oportunidades a españoles y extranjeros, (2) la integralidad de la política andaluza, ya que el Plan debe contener aspectos de prevención, atención y promoción, (3) la globalidad, como principio orientador del plan en su actuación, (4) la coordinación entre todos los organismos de la Junta de Andalucía que intervienen sobre la población inmigrante, (5) la participación, que implica el fomento de la implicación e intervención activa de las organizaciones sociales, profesionales, civiles y culturales, así como de las Universidades, en la elaboración y desarrollo del Plan, (6) la interculturalidad, definida como principio que debe regir la interacción entre la sociedad de acogida y la población inmigrante, con el fin de garantizar la pluralidad cultural que el fenómeno de la inmigración conlleva, (7) la descentralización marca la implementación del Plan, haciendo especial referencia al papel de los ayuntamientos, la (8) normalización implica que las actuaciones y medidas que el Plan contemple no pueden ser excepcionales a las que desarrollan los poderes públicos ordinariamente, “no se trata de crear una red paralela para la prestación de los servicios o la dotación de equipamientos, sino de dotar a esas redes de medios y estrategias adecuadas para responder al fenómeno de la inmigración.”⁵⁵⁰, y finalmente (9) la socialización conlleva la obligación de los poderes públicos de impulsar la integración plena de los inmigrantes a partir de la participación y colaboración activas de la iniciativa social, tanto las organizaciones sociales como las redes no formales de socialización en el espacio público y privado.

II.1.2. Elementos sustantivos de intervención

Las áreas de intervención de este plan, haciendo eco de su visión integral y global, son las siguientes: 1.- área socio-laboral, que abarcaría la inserción laboral, la orientación y la formación para el empleo de la población inmigrante; 2.- área socio-sanitaria, con atención normalizada a toda la población, independientemente de su situación

⁵⁴⁹ JUNTA DE ANDALUCÍA. 2001, *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*. Consejería de Gobernación, Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Sevilla. Pág. 68

⁵⁵⁰ *Ibidem* pág. 66

administrativa; 3.- área socio-educativa, con plena integración educativa de los inmigrantes en los diferentes tramos de edad; 4.- área de vivienda, con adopción de soluciones efectivas en colaboración con los Ayuntamientos para favorecer el acceso a las de promoción pública, y el alojamiento en régimen de alquiler para temporeros; 5.- área de recursos sociales, permitiendo el acceso de la población inmigrante, con especial compromiso en los servicios sociales comunitarios y con programas específicos para los menores y la mujer inmigrante; 6.- área de formación e investigación, orientada a garantizar la especialización y cualificación de los recursos humanos profesionales y la puesta al día permanente en el análisis de la compleja realidad de la inmigración; 7.- área socio-cultural, promoviendo y favoreciendo el intercambio de culturas en todas sus manifestaciones, que a su vez se convierte en un área de sensibilización social; y finalmente 8.- área de cooperación, de carácter transversal, que integra el conjunto de actuaciones de los poderes públicos dirigidos a mejorar las condiciones de desarrollo económico y cohesión social en los países de procedencia de la población inmigrante.

Siguiendo una estructura muy similar al GRECO, cada una de estas áreas se ve desarrollada en 61 objetivos específicos, y en 172 medidas que aparecen en el Plan. Se recogen también de un modo extremadamente detallado en el mismo para cada objetivo específico, las medidas asociadas, la dotación presupuestaria, el calendario de ejecución, los órganos gestores y los indicadores de evaluación de modo específico y detallado; todos estos elementos que conforman un auténtico plan de acción. La determinación presupuestaria del Plan hasta el ejercicio de 2004, unido al seguimiento y evaluación anual a través de informes semestrales supone otro aspecto reseñable del mismo.

A continuación se aborda la definición sustantiva que se da de la política a partir de las áreas de intervención; no obstante, conviene señalar que a lo largo de las mismas se contemplan dos grupos privilegiados de atención, mujeres y jóvenes –diseñados como ejes transversales en el II Plan Andaluz-. Por otro lado, aunque el plan le otorga un papel fundamental al desarrollo y participación en la implementación de las asociaciones vinculadas a la inmigración, este se diseña como parte de una intervención pública canalizada institucionalmente y tutelada.

1. Área socio-educativa (seis objetivos específicos, veintitrés medidas): que viene articulada alrededor de seis objetivos específicos que hacen referencia a la escolarización, a la puesta en marcha de modelos educativos que asuman el

compromiso de la llamada interculturalidad, al aprendizaje de la lengua española así como de la lengua materna, a la difusión de los valores democráticos en la comunidad educativa y en el entorno social y a la promoción educativa, social y laboral de las personas adultas inmigrantes. El cumplimiento de estos objetivos se garantiza a través de veintitrés medidas, algunas de ellas relacionadas con las áreas de Formación e Investigación, Sociocultural y de Sensibilización previstas en este Plan.

El Plan señala que la interculturalidad pone “el acento en una educación que se destina a la generalidad de la población y no sólo a las minorías nacionales o inmigrantes”⁵⁵¹, implica también facilitar la igualdad de oportunidades para los miembros de las minorías culturales desfavorecidas, adquiriendo un carácter compensador con medidas y actuaciones dirigidas específicamente a los colectivos que presentan necesidades educativas especiales.

Este documento hace referencia a tres colectivos concretos, el alumnado hijo de inmigrantes, de origen africano, asiático o del este europeo, como grupos-objetivo específicos sobre los que actuar. Este basa la diferencia y las dificultades de su escolarización en tres hechos: estos alumnos proceden, en primer lugar, de culturas diferentes a la andaluza, traducido en normas, costumbres, referentes religiosos, pautas de convivencia, asignación de roles familiares y sociales muy diferenciados en función del sexo; en segundo lugar, su lengua materna dispone de caracteres orales y escritos que distan bastante de la lengua española; y en tercer lugar, son alumnos y alumnas que, en general, tienen necesidades educativas derivadas mayoritariamente de situaciones de desigualdad en los ámbitos social y económico.

Teniendo en cuenta tanto la perspectiva adoptada en esta área como los grupos señalados, los objetivos específicos se concretan en facilitar la escolarización – en cualquier época del año- de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes en las mismas condiciones que el alumnado andaluz; favorecer que los centros elaboren proyectos de centro interculturales que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre las culturas; potenciar programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua española; mantener y valorar la cultura de origen del alumnado; favorecer un

⁵⁵¹ *Ibídem* Pág. 72

clima social de convivencia, respeto y tolerancia, en especial en las zonas que acogen inmigrantes, fomentando que los centros educativos sean un núcleo de encuentro y difusión de los valores democráticos; y potenciar el desarrollo de acciones de formación integral de los alumnos y alumnas inmigrantes adultos, interviniendo de forma especial sobre los padres y madres cuyas hijas e hijos estén escolarizados en la enseñanza básica.

Las medidas que acompañan esta área son principalmente –en materia de formación- incentivadoras, de la participación inmigrante, de provisión directa de bienes y servicios, como materiales y cursos de formación, y en menor medida reguladoras del establecimiento de convenios con asociaciones o instituciones que trabajan con población inmigrante.

2. Área de intervención socio-laboral (diez objetivos específicos, veintiuna medidas): esta área señala como principal desequilibrio que se puede encontrar en la economía andaluza el desempleo, resultado en parte por su estructura poblacional, con una pirámide muy ancha en su base, que presiona fuertemente sobre la incorporación de efectivos al mercado de trabajo, la inversión del saldo migratorio, y los cambios en las pautas sociales, que se traducen en una intensa incorporación de la mujer al mercado de trabajo.⁵⁵²

No obstante, a pesar de la existencia de una alta tasa de desempleo en la economía andaluza la configuración y fragmentación del mercado de trabajo provoca que existan actividades laborales que, por su precariedad, informalidad o naturaleza de la prestación, son rechazadas por los trabajadores nacionales y finalmente desempeñadas por trabajadores extranjeros.⁵⁵³

⁵⁵² Véase para mayor desarrollo del COLECTIVO IOÉ 2001, *Mujer, inmigración y trabajo*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

⁵⁵³ La literatura internacional y comparada ha dado interesantes trabajadores que abordan la coexistencia de altas tasas de desempleo y la contratación de trabajadores extranjeros en el Sur de Europa, véase KING, Russell. (Eds.) 1993, *The new geography of Europeans migrations*. Belhaven Press, Londres, y del mismo autor en colaboración con BLACK, R. (Eds.) 1997, *Southern Europe and the new immigrations*. Sussex Academic Press, Brighton, también MENDOZA, C. 2003, *Labour immigration in Southern Europe*. Ashgate, Aldershot, y VAN OUDENAREN, John (Ed.) 1996, *Employment, economic development and migration in Southern Europe and the Maghreb*. European American Center for Policy Analysis, Santa Mónica.

Sobre la segmentación y estratificación del mercado de trabajo español, véase CACHÓN, L. 1999, *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. IMSERSO, Madrid, CARRASCO, Concepción. 2000, *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, y SOLÉ, C. (Coord.) 2001, *El impacto de la inmigración en la economía española y en la sociedad receptora*. Anthropos, Barcelona.

Vinculada a esta situación surgen las medidas y acciones desarrolladas en el marco del Programa de Intervención Comunitaria EQUAL, que pretende el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas con dificultades de integración laboral, combatiendo racismo y la xenofobia con relación al mercado de trabajo.

Las acciones vinculadas a la inserción y formación laboral han supuesto un sustento básico de las medidas sobre la población inmigrantes desde 2001 hasta la actualidad, no solo por la financiación comunitaria sino también por los planes sectoriales de empleo que con posterioridad y a partir de 2006 han mantenido la dotación presupuestaria de la Junta en materia de inmigración en niveles comparativamente superiores a los de otras Comunidades Autónomas, incluso después de la crisis financiera de 2008.

Esta área viene definida a partir de diez objetivos específicos –desarrollados en veintiuna medidas- resumidos en los siguientes puntos:

- abordar desde el ámbito de las relaciones laborales las problemáticas que genera la incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo;
- favorecer el acceso de la población inmigrante al Servicio Público de Empleo;
- favorecer el acceso de la población inmigrante a las acciones de formación y orientación profesional;
- facilitar el acceso de la población inmigrante al programa de apoyo al autoempleo, y a ayudas al empleo en proyectos de interés social para la formación de la dotación de mediadores interculturales;
- fomentar la integración laboral de la población inmigrante mediante orientación laboral y la realización de cursos de formación para el empleo en el sector hostelero;

Más concretamente, para el caso andaluz, ha sido emblemático el trabajo de MARTÍN, Emma, MELIS, Ana y SANZ, Gonzalo. 2001, *Mercados de trabajo e inmigración extracomunitaria en la agricultura mediterránea*. Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, Sevilla, y recientemente la aportación del grupo de Sociología de la Universidad de Huelva, representado en el trabajo de GUALDA, Estrella (Direcc.) 2007, *Hacia un “trabajo decente”. Inserción socio-laboral de la población extranjera en Andalucía*. Junta de Andalucía, Sevilla.

- mejorar la cualificación profesional de los inmigrantes en los perfiles profesionales que precisa el sector agrario, desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía;
- facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para reintegrarse o integrarse en un mercado de trabajo;
- y combatir las actitudes racistas y xenófobas en relación con el mercado de trabajo.

Las medidas que desarrolla esta área son de tipo regulador, principalmente de las comisiones y sub-comisiones de migraciones dentro de los consejos sectoriales laborales, e incentivadoras a la contratación de mediadores culturales y a la organización de acciones formativas.

3. Área socio-sanitaria (ocho objetivos específicos, once medidas): los objetivos específicos que definen el área son potenciar la captación de la población inmigrante para atender los problemas de salud que presentan, al objeto de preservar la salud individual y comunitaria, por medio de la atención individualizada, promover la captación de inmigrantes y determinar las necesidades de salud de cada persona que lo precise, posibilitar a la población inmigrante intérpretes que faciliten el encuentro con el Sistema Sanitario Público Andaluz, mejorar la información de los inmigrantes sobre el Sistema Sanitario Público Andaluz, sus programas de prevención y las vías de acceso al mismo, mejorar la información de los profesionales socio-sanitarios sobre la atención sanitaria a inmigrantes, facilitar el acceso de las mujeres inmigrantes a los programas de educación sexual y salud reproductiva para mejorar su salud, impulsar programas orientados a la promoción de la salud y dirigidos especialmente a los drogodependientes inmigrantes, reducir los riesgos y daños derivados del consumo de drogas. Las medidas de esta área son principalmente regulativas de los servicios especializados previstos.
4. Área de recursos sociales (diez objetivos específicos, cuarenta y dos medidas): este es un ámbito sustantivo de la política andaluza privilegiado desde mediados de los años noventa en su intervención sobre la población inmigrante.

Desde que la Junta desarrollara su Plan de Servicios Sociales de Andalucía 1993-1996, coincidiendo con el proceso extraordinario de 1991 –que regularizó en la Comunidad Autónoma a 15.000 inmigrantes- el gobierno autonómico estableció una partida presupuestaria específica para la de atención social de la población inmigrante.

Del mismo modo, los Convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta se han establecido para la de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, y para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida a inmigrantes.

En esta línea, y vinculado al fomento del asociacionismo inmigrante se han mantenido subvenciones anuales desde 1993 a aquellas organizaciones que realizaban programas de atención social. En este ámbito de intervención, los menores extranjeros son definidos como un grupo-objetivo privilegiado de programa de acogimiento residencial y de actuaciones de promoción de la integración de los mismos desde los Centros de Información Juvenil (CIJ). Algunos de estos son promovidos por asociaciones de inmigrantes, en los que tanto profesionales como trabajadores sociales, asesores jurídicos, psicólogos, desarrollan su labor en estos Centros. Junto a ellos, las mujeres –como grupo de intervención específico- son usuarias de los Centros de Asistencia en Andalucía para la atención de la mujer en general, como son los Centros Municipales de Información a la Mujer, Centros Provinciales de la Mujer, Centros de Acogida para Mujeres víctimas de malos tratos, y pisos tutelados para mujeres que hayan estado acogidas. Desde dichos Centros se les facilita el acceso a ayudas económicas, así como a los programas de formación para el empleo.

Los objetivos específicos que desarrollan esta área son: informar, orientar y asesorar a los inmigrantes en materia laboral, jurídica, social y educativa, que faciliten su integración; promover la participación social y el asociacionismo de los inmigrantes, así como su agrupamiento en federaciones, redes y otras organizaciones participativas; ofrecer atención inmediata y ejercer la tutela de los MENA; ejercicio de la guarda legal de estos en los centros de protección de acogimiento residencial; atención socioeducativa a los niños de 0 a 3 años de edad hijos de inmigrantes; detección, formación e integración de jóvenes

inmigrantes; facilitar el acceso de las mujeres inmigrantes a los recursos existentes y la información y la atención necesaria a las mujeres inmigrantes víctimas de la violencia de género; asesorar, informar y acoger a mujeres inmigrantes que hayan sido víctimas de explotación sexual, para facilitarles la salida de esa situación poniendo en juego los recursos pertinentes; promover la participación social de la población inmigrante, con especial atención a los menores inmigrantes, haciendo de la práctica deportiva un instrumento para la adquisición de valores tales como la solidaridad, la colaboración, el diálogo, la tolerancia, la no-discriminación y la igualdad.

Estos objetivos se ven desarrollados a través de medidas principalmente de carácter regulativo, de los programas gestionados por las Corporaciones Locales y las entidades sin ánimo de lucro así como de las subvenciones a las mismas, y de provisión directa de bienes y servicios, resultado de los programas de información y asesoramiento e inserción social previstos.

5. Área de vivienda (dos objetivos específicos, ocho medidas): esta área centra su ámbito de actuación sobre los trabajadores extranjeros a través de la construcción de viviendas y alojamientos en condiciones adecuadas para trabajadores inmigrantes temporeros, así como el apoyo a la población inmigrante para la obtención de créditos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas, y la promoción del alojamiento temporal o normalizado de la población inmigrante, como los objetivos específicos. Las medidas que los acompañan son de tipo incentivados –como ayudas a fondo perdido- y de prestación directa de bienes y servicios –principalmente alojamientos-.
6. Área socio-cultural (cinco objetivos específicos, veinte medidas): esta área busca favorecer el conocimiento de otras culturas, con el fin de combatir las actitudes de xenofobia y de racismo. Esta parte del fomento de la participación de la población inmigrantes en las iniciativas y políticas específicamente dirigidas a los mismos, a través del asociacionismo entre los jóvenes y mujeres inmigrantes. Para esto se busca aumentar el número de asociaciones que concurren a las convocatorias públicas de ayudas dirigidas a entidades juveniles y de mujeres, difundiendo la existencia de las ayudas entre las asociaciones con presencia entre los mencionados colectivos, orientadas a los responsables de estas organizaciones en la realización de los proyectos de actividades.

Una vez más, jóvenes y mujeres aparecen como grupos privilegiados en la definición que de la intervención pública se da en este Plan; lo que tiene su reflejo en los objetivos específicos del área: ofrecer y asegurar el acceso de la población inmigrante y minorías étnicas y lingüísticas a un servicio bibliotecario, favoreciendo el conocimiento de su cultura por parte del resto de los usuarios de las bibliotecas municipales y fomentando el uso de la Biblioteca Pública como lugar de encuentro e intercambio cultural; promoción de la integración de jóvenes inmigrantes en Asociaciones Juveniles andaluzas ya existentes, y de su participación en los programas europeos; hacer de la práctica deportiva un instrumento para la adquisición de valores tales como la solidaridad, la colaboración, el diálogo, la tolerancia, la no-discriminación y la igualdad, mediante el conocimiento de otras culturas; y fomentar el asociacionismo de las mujeres inmigrantes para promover su participación y facilitar su integración en las asociaciones de mujeres existentes en Andalucía como medio de acceso al conocimiento de la cultura de la sociedad de acogida e integración en la misma. Las medidas que desarrolla son de carácter incentivador, principalmente de informativas y de difusión.

7. Área de atención jurídica (dos objetivos específicos, cuatro medidas): se orienta hacia el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros y prestación de asistencia legal, y el asesoramiento jurídico e información integral a inmigrantes. Las medidas son principalmente regulativas, y aparece la especificidad del Campo de Gibraltar, al contemplar la creación de un punto avanzado a desplazados extranjeros, demandantes de asilo, mediante la suscripción de un Convenio específico entre la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado/Sur.
8. Área de formación e investigación (trece objetivos específicos, veinticinco medidas): esta área se incluye con el objetivo de dar a conocer la evolución del fenómeno migratorio, con la puesta al día de los datos que informan sobre los cambios que se estén produciendo, a través de los soportes clásicos de difusión de información –publicaciones impresas de diversos tipos- así como las nuevas tecnologías.

Entre los destinatarios de las medidas de esta área destacan tanto los gobiernos municipales, en contacto directo con las necesidades que surgen en la implementación de las políticas, y las universidades, objetos del desarrollo de nuevas líneas de investigación fomentadas desde la Administración que tengan relación con el fenómeno inmigratorio, de interés tanto para la propia actividad de la Administración como de otras entidades y de la propia comunidad científica.

Los objetivos específicos recogidos en el área son:

- conocer la realidad de la inmigración en Andalucía, de los factores que la determinan y de sus repercusiones, así como de su evolución en el ámbito autonómico, provincial y local;
- difundir la información disponible sobre las características del fenómeno inmigratorio;
- favorecer el intercambio y el enriquecimiento mutuo entre personas que intervienen y/o investigan en el ámbito de la inmigración;
- análisis y estudio de los procesos de integración social de la inmigración y formación de profesionales en materia de Intermediación intercultural;
- conocimiento de la realidad de la población inmigrante con una perspectiva de género;
- mejorar el conocimiento sobre la posibilidad de inserción del colectivo inmigrante en Andalucía y estudiar un dispositivo de intermediación laboral, que favorezca y facilite con los países emisores contratos en origen que garanticen unas condiciones adecuadas de trabajo;
- mejorar la formación en materia de inmigración de profesionales que desarrollan su trabajo en contacto directo con inmigrantes o bien contribuyen a difundir conocimientos y crear opiniones y actitudes;
- generar ideas que puedan servir a los responsables públicos locales en el área de la inmigración; sensibilizar a través de la formación del personal de la gerencia pública local en el área de la interculturalidad;

- mejorar la prestación de los servicios públicos mínimos obligatorios con relación a las personas con una situación administrativa no regularizada;
- promover contactos entre los participantes y representantes de asociaciones juveniles europeas, al objeto de transmitir a los colectivos implicados una información clara y didáctica sobre el Programa Juventud;
- mejorar los conocimientos y habilidades de los profesionales sociosanitarios sobre la atención a inmigrantes;
- atender con garantía de especialización a los inmigrantes demandantes de asistencia jurídica gratuita.

Las medidas que desarrollan son de naturaleza incentivadora, subvenciones que promueven la actividad investigadora en el ámbito de la inmigración y su gestión, y mayoritariamente en colaboración con las instituciones públicas gubernamentales, como ejemplo claro del modelo público desarrollado por la Junta.

9. Área de sensibilización social (cuatro objetivos específicos, quince medidas): esta área recoge la regulación del artículo 21 apartado primero de la Ley 4/2000 –sin reforma en la redacción de la Ley 8/2000- que define la discriminación como "todo acto que, directa o indirectamente, conlleve a una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones o prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en el campo político, económico, social o cultural".

La Consejería de Gobernación de la Junta se convierte en principal actor entre las medidas diseñadas en esta área, al tener atribuidas la de coordinar la relación con otras administraciones para la adopción conjunta de medidas que favorezcan el arraigo, la inserción y la promoción social de emigrantes e inmigrantes, centradas mayoritariamente entre la financiación de programas de sensibilización, encuentros interculturales y la producción de material divulgativo.

Los objetivos específicos que la completan son

- propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de la población inmigrante, tratando de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas ya existentes;
- sensibilizar y prevenir las actitudes racistas y xenófobas;
- contribuir a mejorar el conocimiento del fenómeno de la inmigración por parte de la sociedad en general y, en particular, de profesionales que trabajan en contacto directo con la población inmigrante o que contribuyen directamente a la formación de opiniones y actitudes de la población hacia esta realidad;
- prevenir posibles actitudes xenófobas y favorecer la toma de conciencia de los valores culturales para crear las condiciones que permitan la integración social de las personas inmigrantes y el enriquecimiento y desarrollo de la sociedad andaluza.

10. Área de cooperación al desarrollo (un objetivo específico, tres medidas): el Plan recoge en esta área la necesidad de trabajar sobre las causas de la inmigración, siendo esta parte de la política de cooperación de Andalucía. La cooperación de la Junta de Andalucía y los programas de sensibilización de la población andaluza y de formación de inmigrantes se fundamentan en⁵⁵⁴:

- El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación internacional para el desarrollo.
- El respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales y especialmente el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión.
- La necesidad de promover un desarrollo humano global, participativo, duradero, sostenible y respetuoso con el medio ambiente, entendiendo por desarrollo humano el proceso que afecta a las condiciones de vida globales de las personas y de los pueblos y no únicamente a su capacidad

⁵⁵⁴ JUNTA DE ANDALUCÍA. 2001, *op.cit.* Págs. 162-163

de ingreso económico. La protección del medio ambiente determina la definición y ejecución de la cooperación para el desarrollo.

- El fomento del diálogo, la paz y la tolerancia y el respeto de los modelos de desarrollo social y económico de otros pueblos y de sus particularidades culturales.
- El principio de asociación entre las partes y de corresponsabilidad en la definición, ejecución y determinación de los resultados de la cooperación.

Las áreas geográficas prioritarias son Iberoamérica, el Magreb y el África Subsahariana. En esta línea, Marruecos ocupa una posición privilegiada en las acciones promovidas con la finalidad de incidir en las causas de la inmigración en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG-III.

En definitiva, el objetivo de esta área se refiere a tres aspectos: por un lado, contribuir a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible; por otro lado, informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales así como de su diversidad cultural e impulsar y dar cauces a la participación social; y finalmente, formar e informar en origen a inmigrantes temporales en materias en las que posteriormente trabajarán en la Comunidad Autónoma de Andalucía a partir de la demanda de empresarios y con un contrato laboral.

CUADRO 16. PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2001-2004 SEGÚN OBJETIVOS Y MEDIDAS

ÁREA DE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	MEDIDAS
SOCIO-EDUCATIVA	6	23
SOCIO-LABORAL	10	21
SOCIO-SANITARIA	8	11
RECURSOS SOCIALES	10	42
VIVIENDA	2	8
SOCIO-CULTURAL	5	20
ATENCIÓN JURÍDICA	2	4
FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN	13	25
SENSIBILIZACIÓN SOCIAL	4	15

COOPERACIÓN AL DESARROLLO	1	13
TOTAL	61	172

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCÍA. 2001, I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Consejería de Gobernación, Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Sevilla. Pág. 70

II.1.3. Elementos operativos de intervención

En el caso de la CA de Andalucía, la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, la Dirección General de Políticas Migratorias, el Foro Andaluz de la Inmigración, el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones y el Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía respectivamente responderían a la estructura organizativa expuesta en el apartado introductorio. La Junta de Andalucía ha querido así que la coordinación, el impulso y el seguimiento del conjunto de políticas referidas a la inmigración caigan dentro de la Consejería de Gobernación como órgano político de carácter horizontal. Como es observable, la estructura organizativa creada en la dimensión autonómica de la política de inmigración responde a un diseño con clara correspondencia con el que existe en la Administración Central. Esta característica no es exclusiva de esta política, el mimetismo operativo Estado-CA y CA-CA en el desarrollo de políticas sectoriales sociales es común desde los primeros procesos de descentralización competencial en cuanto al uso de esquemas organizativos que se han demostrado eficaces y como iniciativas regionales que intentan evitar “agravios comparativos” entre Autonomías.

Como se ha comentado anteriormente, desde un punto de vista operativo, la entrada en la agenda política andaluza de la inmigración se observa con la creación de la Dirección General de Políticas Migratorias de la Consejería de Asuntos Sociales en 1990, y de la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios un año después para garantizar la coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de migración.

El Decreto 287/1990, de 11 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales otorgaba a esta la competencia en materia de políticas migratorias con la creación de la Dirección General de Política Migratoria; en cuyo artículo quinto definía las competencias de la misma centradas en el desarrollo, coordinación e impulso de las intervenciones públicas en los ámbitos que eran de su competencia, de asistencia

a los trabajadores emigrantes e inmigrantes del territorio andaluz, y de formación e investigación del hecho migratorio.⁵⁵⁵

Un año después se creó la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios para garantizar la coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de migración, dependiente en ese momento de la Consejería de Asuntos Sociales.⁵⁵⁶ El origen de esta se encuentra en la Comisión Interdepartamental de Emigración, creada por Orden de la Consejería de la Presidencia de 17 de noviembre de 1982, a los efectos de coordinar las actuaciones emprendidas por la Junta de Andalucía en esta materia, y reestructurada por el Decreto 74/1984, de 27 de marzo, y por los Decretos 50/1988, de 29 de febrero, y 250/1988, de 12 de julio, que atribuían a la Consejería de la Presidencia las competencias correspondientes a Emigración.

Con el posterior traspaso de competencias en materia de política migratoria a Asuntos Sociales, por el Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio, se acomoda la composición y la denominación de la Comisión Interdepartamental de Emigración a las nuevas funciones asignadas a la Dirección General de Política Migratoria por el arriba mencionado Decreto 287/1990 de 11 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales.

⁵⁵⁵ “Artículo 5. Dirección General de Política Migratoria.

A la Dirección General de Política Migratoria le corresponde:

1. El desarrollo y coordinación de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en el art. 8.3. del Estatuto de Autonomía, para garantizar la relación con las Comunidades Andaluza asentadas fuera de Andalucía y su derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo andaluz.
2. La promoción de iniciativas para instar al Gobierno de la Nación a la celebración o revisión de convenios o tratados con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia a los mismos.
3. La elaboración de proyectos para la celebración de convenios con otras Comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios de carácter cultural especialmente dirigidos a ciudadanos de origen andaluz residentes en dichas Comunidades.
4. La asistencia a los trabajadores andaluces y sus familias que se desplacen dentro del territorio de Andalucía, a otras Comunidades Autónomas o al extranjero, para realizar trabajos de temporada.
5. Promover planes de colaboración con el Gobierno de la Nación y con las Corporaciones Locales para facilitar la reinserción social, laboral y cultural de los emigrantes retornados y sus familias, así como los programas sectoriales convenientes para estos fines.
6. El impulso y la coordinación de acciones económicas, culturales y sociales que permitan la superación de las condiciones que determinan la emigración de los andaluces.
7. La colaboración con los órganos competentes de la Administración Central del Estado en orden a garantizar la promoción e integración cultural y social de los inmigrantes residentes en el territorio andaluz, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.2. de la Constitución Española.
8. La realización de estudios y análisis de los movimientos migratorios para el mejor conocimiento de su problemática.” [Decreto 287/1990 de 11 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales (BOJA Núm. 77 de 13 de septiembre de 1990)]

⁵⁵⁶ Decreto 37/1991, de 12 de febrero, por el que se regula la comisión interdepartamental de asuntos migratorios (BOJA Núm. 19 de 12 de marzo de 1991)

El Decreto 37/1991, de 12 de febrero, por el que se regula la comisión interdepartamental de asuntos migratorios, y le asigna la misión de “garantizar la coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de migración.”⁵⁵⁷ Esta estaba compuesta por un presidente –el titular de la Consejería de Asuntos Sociales-, un vicepresidente –el Viceconsejero de Asuntos Sociales-, un secretario general –el titular de la Dirección General de Política Migratoria-, los representantes, con rango de Director General, de cada una de las restantes Consejerías, en calidad de vocales, y un representante del Instituto de Fomento de Andalucía, del Instituto Andaluz de Reforma Agraria, y del Instituto de Estadística de Andalucía. No obstante, recoge la posibilidad de que la Comisión pueda recabar el concurso o el asesoramiento técnico de otros órganos de la Administración Autónoma o de entidades y personas cuya competencia o conocimientos especializados en la materia así lo aconseje.

Las dos reformas de las que es objeto la Comisión en 2000 responde a las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en el ámbito andaluz resulta de la nueva distribución dada por el Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, que en su artículo 4.2 atribuye a la Consejería de Gobernación la coordinación de las políticas migratorias⁵⁵⁸; y por el Decreto 138/2000, de 16 de mayo, de estructura orgánica de la Consejería de Gobernación.

El Decreto 138/2000 atribuye a la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, en primer lugar, el impulso y coordinación de las políticas públicas de las distintas Consejerías en atención a las consecuencias sociales de los fenómenos migratorios de cualquier origen, y de las actuaciones que al respecto se aborden en lo sanitario, social, cultural, educativo, laboral y cualquier otro ámbito de intervención en la materia; en segundo lugar, le corresponde el estudio de la evolución de la migración como fenómeno social, la planificación de la actuación de la Junta de Andalucía al respecto y la evolución permanente de los resultados de la misma; y finalmente,

⁵⁵⁷ Artículo 2º del Decreto 37/1991, de 12 de febrero, por el que se regula la comisión interdepartamental de asuntos migratorios (BOJA Núm. 19 de 12 de marzo de 1991)

⁵⁵⁸ “2. Asimismo, corresponden a la Consejería de Gobernación las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Cultura en materia de asistencia a las comunidades andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz, las atribuidas a la Consejería de Asuntos Sociales en materia de voluntariado, la coordinación de las políticas migratorias y las atribuidas a la Consejería de Gobernación por el Decreto 68/1994, de 22 de marzo, en materia de drogodependencias.” [Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA Núm. 50 de 29 de abril de 2000)]

coordinar la relación con otras Administraciones para la adopción conjunta de medidas que favorezcan el arraigo, la inserción y la promoción social de emigrantes e inmigrantes.⁵⁵⁹

La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias se convierte así en el órgano gestor de la inmigración en la Junta y se mantendrá en la Consejería de Gobernación hasta 2009. Vinculado al cambio político, tras la investidura de José Antonio Griñán el veintiuno de abril de 2009 y aunque mostró continuismo respecto a las líneas fundamentales de gobiernos anteriores, se produjo el traspaso de competencias en materia de inmigración de la Consejería de Gobernación a la de Empleo –que ha supuesto otro cambio en la adaptación de esta política-, no solo al marco económico sino también a cuestiones de un cambio de liderazgo político. El Decreto del Presidente 3/2009, de 23 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, recogía en su artículo 5 las competencias que le corresponden a la Consejería de Empleo, asignándole la coordinación de políticas migratorias. La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias⁵⁶⁰ tiene asignadas las mismas competencias relativas a impulso y coordinación de las políticas públicas de las distintas Consejerías en los ámbitos sanitario, social, cultural, educativo y en cualquier otro ámbito de intervención sobre la realidad migratoria, así como la evaluación de sus resultados, y al estudio de la evolución de la migración como realidad social.

Volviendo sobre la Comisión, como un órgano interno de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración, esta sufre en 2000 dos reformas; en primer lugar, el Decreto 9/2000, de 24 de enero, crea la Comisión Interdepartamental de Extranjería, como órgano de asesoramiento adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales, para promover, entre otras funciones, las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Tras la reestructuración de las Consejerías andaluzas en abril de 2000, y el traspaso de inmigración a Gobernación, el Decreto 382/2000, de 5 de septiembre,⁵⁶¹ transforma la misma en la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, como órgano de

⁵⁵⁹ Artículo 10 del Decreto 138/2000, de 16 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de la Consejería de Gobernación (BOJA Núm. 59 de 20 de mayo de 2000)

⁵⁶⁰ Decreto 170/2009, de 19 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo (BOJA Núm. 95 de 20 de mayo de 2009)

⁵⁶¹ BOJA Núm.111 de 26 de septiembre de 2000

asesoramiento a la Administración de la Junta de Andalucía y quedar adscrita a la mencionada Consejería de Gobernación.

El artículo segundo del Decreto 382/2000 señala entre sus funciones la de coordinación e impulso de las actuaciones en materia de migración que en el ámbito de sus competencias mantiene la Administración Autonómica andaluza, informar sobre las repercusiones de la normativa vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, proponer las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de la normativa vigente en relación con los procesos migratorios en Andalucía, elaborar propuestas para su elevación a las distintas Administraciones Públicas en relación con la situación y problemática de los extranjeros en Andalucía, y aquellas otras funciones que le sean asignadas en materia de asesoramiento de política migratoria.

En cuanto a la composición, está queda compuesta por un Presidente –el titular de la Consejería de Gobernación-, el Vicepresidente –titular de la Viceconsejería de Gobernación-, un Secretario –titular de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias-, y trece vocales –con rango de Director General de cada una de las Consejerías competentes en materia de inmigración-.⁵⁶²

⁵⁶² “Artículo 3. Composición.

1. La Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias estar compuesta por los siguientes miembros:
Presidente: El titular de la Consejería de Gobernación.

Vicepresidente: El titular de la Viceconsejería de Gobernación

Secretario General: El titular de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.

Vocales:

- El titular de la Dirección General competente en materia de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Relaciones Institucionales.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Planificación Económica.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Instituciones y Cooperación con la Justicia.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Trabajo y Seguridad Social.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Actividades y Promoción Deportiva.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Arquitectura y Vivienda.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Producción Agraria.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Salud Pública y Participación.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Orientación Educativa y Solidaridad.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Instituciones del Patrimonio Histórico.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Infancia y Familia.
- El titular de la Dirección General competente en materia de Bienestar Social.

2. Podrá asistir, asimismo, a las reuniones de la Comisión el personal de la Administración de la Junta de Andalucía, con voz y sin voto, que, por sus conocimientos, sea designado, a tal efecto, por el Presidente [Artículo 3 del Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, transforma la misma en la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias” (BOJA Núm.111 de 26 de septiembre de 2000)]

De un modo muy similar al caso de Murcia, el Decreto 453/1996, de 1 de octubre, por el que se crea el Foro de la Inmigración en Andalucía⁵⁶³ nace al amparo, tal y como señala el Decreto, de las líneas básicas de la política de extranjería en España en el marco del resultado de la proposición no de ley de 1991 y, tal y como se señaló en el capítulo tercero, de la política de integración de los inmigrantes que se concretó en el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994. Por otro lado, la Junta ha asumido competencias en materia de promoción sociocultural, con especial referencia al ámbito de la juventud y desarrollo comunitario, las funciones de promoción y organización de actividades de animación sociocultural dirigidas a sectores sociales marginados, que hagan posible su participación, promoción social y cultural, y desarrollo de su creatividad. Así mismo, la Ley 2/88, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, establece un sistema público de Servicios Sociales cuya finalidad es la promoción del desarrollo de los individuos y grupos sociales, para la obtención de un mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, y recogen en su artículo 2.4 como objetivo “Fomentar las asociaciones y organizaciones de los inmigrantes y su participación desde la solidaridad ciudadana al objeto de impulsar una mejor integración de los mismos en la vida social”.

El Foro Andaluz se constituye en 1996 como un cauce de “participación y debate de todos los agentes sociales implicados en el fenómeno de la inmigración, para promover la integración social de los inmigrantes de origen extranjero residentes en Andalucía”,⁵⁶⁴ y órgano de consulta, representación y participación en el ámbito de la Política Social para Inmigrantes, adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales.

La reforma de 2001 del Foro Andaluz es resultado de la reestructuración de Consejerías, antes comentada, que traslada la inmigración de Asuntos Sociales a Gobernación y crea la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. El Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración⁵⁶⁵ no cambia la naturaleza del órgano que sigue configurándose como un cauce de participación y debate y un órgano de representación y consulta. También mantiene las funciones que le fueron otorgadas: facilitar el diálogo y la comunicación entre el colectivo inmigrante y la sociedad de acogida, formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la

⁵⁶³ BOJA Núm. 119 de 17 de octubre de 1996

⁵⁶⁴ Artículo 1 del Decreto 453/1996, de 1 de octubre, por el que se crea el Foro de la Inmigración en Andalucía (BOJA Núm. 119 de 17 de octubre de 1996)

⁵⁶⁵ BOJA Núm. 34 de 22 de marzo de 2001

integración social de los inmigrantes, recabar y canalizar propuestas de las organizaciones sociales que trabajan con inmigrantes para su discusión y asunción, en su caso, por parte de las Administraciones Públicas, conocer los programas y actividades que se llevan a cabo en materia de inmigración por todas las Administraciones competentes, promover estudios e investigaciones sobre la integración social de los inmigrantes de origen extranjero y presentar propuestas sobre políticas de integración social del colectivo, actuar como órgano activo de lucha contra el racismo, la xenofobia y por la tolerancia, haciendo campaña activa en los medios de comunicación sobre la imagen del inmigrante, favorecer con iniciativas propias la mejora de las relaciones interétnicas y la difusión de las distintas culturas presentes en Andalucía, y mantener contactos e intercambios con otros órganos análogos, de ámbito local, autonómico, nacional e internacional, sin perjuicio estos últimos de lo que corresponda a la Administración General del Estado.

Esta regulación de 2001 aumentó la tanto la representación institucional como la no-institucional, y amplió el mandato de tres a cuatro años. La composición del Foro de 1996 estaba integrada por un Presidente, un Vicepresidente, Secretario y veintiún vocales, nueve representantes de las Administraciones Públicas y doce de organizaciones sociales⁵⁶⁶. La reforma de 2001 incorpora el mismo espíritu

⁵⁶⁶ “Artículo 4. Composición.

El Foro de la Inmigración en Andalucía estará integrado por su Presidente, Vicepresidente, Secretario y 21 vocales, representantes de las Administraciones Públicas con competencias que afecten al colectivo inmigrante en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y de las organizaciones sociales y de inmigrantes más representativas.

1. Las Administraciones Públicas estarán representadas por nueve miembros distribuidos de la siguiente forma:

a) Cuatro representantes de la Administración Local procedentes de municipios con presencia significativa de población inmigrante, designados por el titular de la Consejería de Asuntos Sociales, a propuesta de la Asociación de Entidades Locales de ámbito autonómico con mayor implantación.

b) Cuatro representantes de la Administración Autonómica, procedentes de los Departamentos con competencias en Políticas de Integración Social de Inmigrantes, nombrados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

c) Un representante de la Administración General del Estado con competencias sobre Inmigración en el territorio de la Comunidad Autónoma, designado por el titular de la Consejería de Asuntos Sociales, a propuesta de dicha Administración.

2. Las organizaciones sociales estarán representadas por doce miembros designados por el titular de la Consejería de Asuntos Sociales, distribuidos como sigue:

a) Cuatro representantes de asociaciones de inmigrantes, de ámbito autonómico.

b) Cinco representantes de entidades de ayuda al inmigrante, de ámbito autonómico.

Estos nueve representantes serán seleccionados con criterios objetivos mediante convocatoria pública.

c) Dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas que cuenten con programas o servicios de atención al trabajador inmigrante, a propuesta de las mismas.

d) Un representante de la organización empresarial más representativa, a propuesta de la misma.”

[Decreto 453/1996, de 1 de octubre, por el que se crea el Foro de la Inmigración en Andalucía (BOJA Núm. 119 de 17 de octubre de 1996)]

interdepartamental que recogiera la Comisión, y aumenta la representación institucional a dieciséis miembros y la social a diecisiete vocales; este queda integrado por su Presidente, tres Vicepresidentes y treinta y tres Vocales representantes de las Administraciones Públicas con competencias que afecten al colectivo inmigrante en el ámbito de la Comunidad Autónoma y de las organizaciones sociales y de aquéllas relacionadas con inmigrantes más representativas. La Presidencia corresponde al titular de la Consejería de Gobernación o a la persona de reconocido prestigio y trayectoria profesional en este ámbito que éste designe; se configuran tres Vicepresidentes, el Primero es el titular de la Viceconsejería de Gobernación, el Vicepresidente Segundo el titular de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y Vicepresidente Tercero un Vocal elegido por el Pleno de entre los representantes de las asociaciones de inmigrantes o de las asociaciones pro inmigrantes. Actúa también como Secretario, con voz pero sin voto, un funcionario de la Consejería de Gobernación con categoría –al menos- de Jefe de Servicio, designado por su titular. Los vocales se ven repartidos en dieciséis representantes de las Administraciones Públicas (dos representantes de la AGE con competencias sobre inmigración en el territorio de la Comunidad Autónoma, nueve representantes de la Administración Autonómica, titulares de las siguientes Direcciones Generales y Organismos Autónomos con competencia en materia de inmigración, y cinco de la Administración Local procedentes de municipios y diputaciones con presencia significativa de población inmigrante), y en diecisiete miembros de organizaciones sociales (cinco representantes de asociaciones de inmigrantes, cinco representantes de asociaciones pro inmigrantes, ambas de ámbito autonómico, dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas que cuenten con programas o servicios de atención al trabajador inmigrante en el territorio andaluz, dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas, una de ellas encuadrada en la actividad agrícola, un representante de los medios de comunicación social, y dos vocales de entre personas de reconocido prestigio y organizaciones relacionadas con la inmigración).⁵⁶⁷

⁵⁶⁷ “Artículos 7. Vocales.

1. Las Administraciones Públicas estarán representadas en el Foro Andaluz de la Inmigración por dieciséis miembros, distribuidos de la siguiente forma:

- a) Dos representantes de la Administración General del Estado con competencias sobre Inmigración en el territorio de la Comunidad Autónoma, designados por el titular de la Consejería de Gobernación, a propuesta de dicha Administración.
- b) Nueve representantes de la Administración Autonómica, titulares de las siguientes Direcciones Generales y Organismos Autónomos:

El Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM) nace en el marco del I Plan Andaluz para la Inmigración, y como parte de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, busca garantizar el conocimiento de todas las actuaciones que desde las distintas entidades públicas y privadas se ejecutan sobre la población inmigrante, excluyendo –como se verá- el seguimiento del Plan. Junto a este, la Junta cuenta con otro instrumento, el Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía (SIDIA) se centra en el análisis estadístico. El objetivo de estos mecanismos es conocer, por un lado, acerca de las migraciones internacionales con destino a Andalucía, su impacto en los ámbitos económico, social y cultural, así como su evolución longitudinal y la comparación con la manifestación del hecho migratorio en otros territorios, tanto del entorno nacional como europeo, y por otro, cómo se está produciendo la incorporación y normalización de la población inmigrante en la sociedad andaluza y proporcionar las claves e información necesarias para mejorar este proceso.

Este diseño organizativo señalado se ha mantenido en Andalucía desde el I Plan, lo que confirma esa tendencia de normalización operativa que se señalaba anteriormente,

-
- Dirección General de Empleo e Inserción de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.
 - Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.
 - Dirección General de Salud Pública y Participación de la Consejería de Salud.
 - Dirección General de Orientación Educativa y Solidaridad de la Consejería de Educación y Ciencia.
 - Dirección General de Instituciones del Patrimonio Histórico de la Consejería de Cultura.
 - Dirección General de Bienestar Social de la Consejería de Asuntos Sociales.
 - Dirección General de Infancia y Familia de la Consejería de Asuntos Sociales.
 - Instituto Andaluz de la Mujer.
 - Instituto Andaluz de la Juventud.

c) Cinco representantes de la Administración Local procedentes de Municipios y Diputaciones con presencia significativa de población inmigrante, nombrados por el titular de la Consejería de Gobernación, a propuesta de la Federación o Asociación de Municipios y Provincias de mayor implantación en Andalucía.

2. Las organizaciones sociales estarán representadas por diecisiete miembros, nombrados por el titular de la Consejería de Gobernación, distribuidos como sigue:

- a) Cinco representantes de asociaciones de inmigrantes de ámbito autonómico.
- b) Cinco representantes de asociaciones pro inmigrantes de ámbito autonómico.

Las asociaciones representadas serán seleccionadas con

criterios objetivos mediante convocatoria pública entre entidades privadas sin ánimo de lucro, de ámbito regional, que estén legalmente constituidas y registradas en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía, en los términos que se establezcan en la citada convocatoria.

c) Dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas que cuenten con programas o servicios de atención al trabajador inmigrante, a propuesta de las mismas, en el territorio andaluz.

d) Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas, una de ellas encuadrada en la actividad agrícola, a propuesta de las mismas.

e) Un representante de los medios de comunicación social, a propuesta de las organizaciones más representativas en este sector en el ámbito autonómico.

f) Dos Vocales de entre personas de reconocido prestigio y organizaciones relacionadas con la inmigración.” [Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración (BOJA Núm. 34 de 22 de marzo de 2001)]

superior a la continuidad en cuanto al contenido de la política (dimensión sustantiva). No obstante, no podemos hablar en este sentido de *consolidación* operativa en la medida en que el II Plan ha incorporado cambios en la estructura de gestión de la política de hondo calado, como son los planes provinciales de integración y los foros provinciales de la inmigración.

Estos nuevos instrumentos están en proceso de definición, como tales no pueden ser aún evaluados, pero estos cambios son muestra de que, a pesar de la experiencia de Andalucía en la gestión del fenómeno migratorio en términos comparados, la política de inmigración andaluza está en proceso de normalización tanto operativa como sustantiva. La Junta de Andalucía muestra con los planes y foros provinciales tener una política extremadamente activa y expansiva abarcando hasta la gestión provincial del fenómeno migratorio, lo que implica *per se* un control sobre otros ámbitos administrativos y una limitación de su capacidad de autogobierno. Frente a esta regulación, la perspectiva que da el tiempo y permite la evaluación de las políticas es imprescindible para señalar los efectos de la misma.

II.1.4. Evaluación y seguimiento

La coordinación del Plan recae en la Consejería de Gobierno, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que dota para este fin con una Oficina Técnica. Concreta también que la coordinación de las políticas públicas de la Junta es competencia de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias. Para lo que las Consejerías se podrán dotar de Subcomisiones Técnicas de Ámbito Regional para temas específicos. En el ámbito provincial, le corresponde la coordinación a los Delegados de Gobierno de la Junta, que constituirán Comisiones Provinciales, en relación a sus competencias; coparticipación de las Delegaciones de otras Consejerías y Dirección de Órganos Autónomos; y la coordinación con la Administración Central y Local dependen de lo que se determine en el Convenio.

El seguimiento es competencia de la Oficina Técnica –adscrita a la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias- con la que colaboran el OPAM y el Foro Andaluz para la Inmigración.

Respecto a la evaluación, el Consejero de Gobernación, como Presidente de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, recibe de cada Centro Directivo

informes internos semestrales, que derivan en un Informe anual que es evaluado por el Foro, el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía.

Se han realizado Documentos Técnico de Seguimiento anuales, en los que se exponía el grado de cumplimiento de los objetivos y medidas, y una evaluación final externa. En todos los casos, se han seguido las recomendaciones en el II Plan 2006-2009.

II.1.5. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

El conjunto de medidas diseñadas en el Plan configuran un acuerdo de actuación-político administrativo abierto, plural y público. Tanto sustantiva como operativamente se da un claro liderazgo departamental ejercido por Gobernación. El modelo de gestión por otro lado es ampliamente público con un número de actores que se ha ido complejizando en el II Plan.

El Plan recoge en todas las áreas medidas que –de modo más directo o indirecto– promocionan el asociacionismo vinculado a la inmigración, y que en definitiva suponen el reconocimiento de la actuación pública de incentivos y financiación de programas desarrollados por las mismas desde 1993. No obstante, a diferencia de otros casos – como el de Murcia- en que se da un seguimiento informal de las actividades y programas de las asociaciones, la Junta en su Plan desarrolla medidas orientadas a un tutelaje institucionalizado de la iniciativa inmigrante en materia de acción social y un control de las redes desarrolladas.

La Junta canaliza el crecimiento del desarrollo del asociacionismo vinculado a la inmigración a través de programas gestionados por las mismas o por las entidades públicas con participación inmigrante, del mantenimiento y potenciación de la Red de Mediadores Interculturales y de la Red de Información, Orientación y Asistencia Sociolaboral, de convenios con los sindicatos, y de subvenciones a ONGs de inmigrantes y pro- inmigrantes, mantenimiento y equipamiento de dichas ONGs, encuentros y jornadas entre asociaciones, y fomento del voluntariado social entre la población inmigrante como herramienta y apoyo para su participación en las asociaciones.

Este proceso de tutelaje sustantivo e institucionalizado sobre el movimiento asociativo es común en la arena política local, pero extraordinario en la autonómica, teniendo en cuenta que uno de los efectos indirectos que se da es el tutelaje así mismo y control indirecto de la iniciativa local en materia de inmigración.

II.1.6. Presupuesto

El presupuesto viene detallado por áreas, objetivos, actores intervinientes, y por años con un total presupuestado de 306.315.493,32 €. Las áreas que más se privilegian sustantivamente son la socio-educativa, recursos sociales y la socio-sanitaria. La dotación presupuestaria asignada ofrece una interpretación distinta de la que en un primer momento el diseño del Plan mostraba; mientras que existe cierto equilibrio entre las áreas según las medias que van a desarrollar, las tres áreas arriba mencionadas agrupan el 81% del presupuesto, lo que revela los pilares de la política andaluza respecto a la población inmigrante.

CUADRO 17. DISTRIBUCIÓN DE LOS OBJETIVOS, MEDIDAS Y PRESUPUESTO POR ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2001-2004

ÁREA DE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	MEDIDAS	PRESUPUESTO POR ÁREAS
SOCIO-EDUCATIVA	6	23	117.927.600,42 €
SOCIO-LABORAL	10	21	4.910.858,93 €
SOCIO-SANITARIA	8	11	39.521.097,27 €
RECURSOS SOCIALES	10	42	92.148.157,23 €
VIVIENDA	2	8	8.167.923,07 €
SOCIO-CULTURAL	5	20	357.602,2 €
ATENCIÓN JURÍDICA	2	4	11.063.508,949 €
FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN	13	25	3.528.539,012 €
SENSIBILIZACIÓN SOCIAL	4	15	4.146.446,54 €
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	1	13	24.543.759,69 €
TOTAL	61	172	306.315.493,32 €

FUENTE: Elaboración propia a partir de JUNTA DE ANDALUCÍA. 2001, I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Consejería de Gobernación, Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Sevilla. Pág. 170-180

La Junta de Andalucía desarrolla una de las políticas de inmigración más completas y mejor diseñadas de los estudios de caso expuestos. Su elaboración e iniciativa marcan un modelo claramente diferencial respecto del desarrollado a nivel central, en una línea de política eminentemente pública tanto en términos sustantivos como operativos. La Junta ejerce también una fuerte centralidad en el proceso decisorio desde la Consejería de Gobernación. El Plan responde al esquema de un programa de actuación política-administrativa, y supone la disposición unificada de las decisiones del Gobierno

autonómico en materia de gestión de la inmigración. Las ocho áreas de intervención, desarrolladas a partir de 61 objetivos específicos y 172 medidas ofrecen contenido sustantivo, pero también la estructura administrativa de la inmigración.

I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004

Legitimidad gubernamental

Inmigrantes residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía y sociedad andaluza

Programa detallado

Programa mixto (elemento sustantivos y operativos/institucionales)

8 áreas de intervención, a partir de 61 objetivos específicos y 172 medidas

Programa centralizado

Actor principal:

Consejería de Gobernación

Presupuesto detallado por áreas, objetivos, actores intervinientes y años.

Total del periodo de ejecución
306.315.493,32 €

La Junta de Andalucía ha querido así que la coordinación, el impulso y el seguimiento del conjunto de políticas referidas a la inmigración caigan dentro de la Consejería de Gobernación como órgano político de carácter horizontal. Las nuevas características de la población inmigrante junto con el nuevo marco de la política de inmigración han marcado la necesidad de agrupar en una política global e integral todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando tiempo atrás, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, y de atención al menor entre otras. La visión integral de la política y global del fenómeno migratorio supone un instrumento de planificación que define principios, objetivos y ámbitos de actuación.

Más recientemente, el Plan Integral para la Inmigración 2006-2009 de Andalucía es un referente importante en términos comparados por dos puntos: en primer lugar, establece una previsión presupuestaria concreta para el desarrollo de actuaciones que se integran en el mismo, y en segundo lugar, dedica todo el capítulo VIII a fijar un modelo de seguimiento y evaluación basado en el diseño de un sistema de información con indicadores y que cuenta con valoraciones de las actitudes ante la inmigración. Todo esto se concreta en el Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía (SIDIA), al que se unen los análisis estadísticos del Observatorio Permanente Andaluz de la Migraciones

(OPAM), destinados a evaluar la normalización e incorporación de los inmigrantes en la sociedad andaluza⁵⁶⁸.

De hecho, lo que supone una gran diferencia con respecto al primer plan es la dotación presupuestaria de este segundo. Frente a los 306 millones de euros del I Plan, para el actual se ha presupuestado la cifra de 1.177 millones de euros, concentrando las áreas de educación y sanidad el 80% de la misma. A pesar de que existe continuidad en el contenido sustantivo de los planes andaluces, la profundización presupuestaria unida al hecho de que quedan por determinar las áreas de intervención, comunes y específicas, que van a abordar los planes provinciales no permite afirmar la consolidación de la política autonómica andaluza en materia de inmigración, pero sí su normalización.

II.2. Algeciras

Algeciras en la Comunidad Autónoma de Andalucía, según datos del Instituto Nacional de Estadística, presentaba una tasa de extranjería de 3.5%, con 3.789 extranjeros empadronados en el municipio. La nacionalidad mayoritaria era la marroquí que representaba el 64% de los extranjeros residentes en el municipio. El Gobierno de la Corporación Local era un gobierno de coalición PSOE y PA –con Alcalde del PSOE-, desde las elecciones de 2003. El trabajo de campo en el municipio se realizó en julio de 2004, y se realizaron un total de ocho entrevistas semiestructuradas: dos de ellas a miembros técnicos de la Delegación de Políticas de Igualdad, una a un miembro del Grupo Popular, cinco miembros destacados de asociaciones destacadas en el ámbito de actuación del municipio (CEAR –miembro de CITE-CC.OO.-, Cruz Roja, Cáritas, Algeciras Acoge y África Horizonte). Junto a estas entrevistas se mantuvieron conversaciones informales con el Director General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía, y otros contactos y visitas a centros y otras entidades vinculadas al fenómeno migratorio en el municipio; entre estas se incluyen contactos con un párroco de la Iglesia Católica, conocido en el Campo de Gibraltar que trabaja en la asistencia a irregulares que cruzan el Estrecho, y un miembro del Grupo Operativo de Fronteras y Extranjeros de la Policía Nacional en Algeciras.

En el Ayuntamiento de Algeciras, primero la Delegación de Asuntos Sociales y después la de Políticas de Igualdad –desde 1999- ha sido la competente en materia de

⁵⁶⁸ VIDAL, Ma. C. 2007, “Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 65

inmigración, junto con mujer y drogodependencia. Las acciones desarrolladas respecto al colectivo inmigrante se han insertado dentro de los servicios sociales básicos. Las iniciativas concretas han sido escasas, y dependientes de financiación comunitaria o de la Junta de Andalucía. La clase política de la Corporación Local, aún después de 2003 y la coincidencia de color político entre la mayoría del Gobierno de la Corporación Local y de la Junta de Andalucía, ha mostrado escasa iniciativa en cuanto al desarrollo de intervenciones específicas, según los técnicos entrevistados de la Delegación de Política de Igualdad.

EL Proyecto EQUAL-ARENA financió de 2000 a mediados de 2004 una Oficina de Mediación Intercultural, que no ha producido documentación publicitada, a excepción de algunas notas –traducidas al francés, inglés y árabe –sobre su servicio de atención e información para inmigrantes, lo que acabó constituyendo su principal servicio a la población inmigrante. El Proyecto promovido por la Delegación de Políticas de Igualdad del Ayuntamiento tenía como objetivo facilitar la participación en igualdad de la población inmigrante, y su eje de actuación era la prevención del racismo y la xenofobia en el ámbito laboral.

La materialización del Proyecto fue la mencionada Oficina de Mediación. Los servicios ofrecidos eran 1) servicios de recepción (atención de demandas, información y orientación sobre recursos, acompañamiento, traducción e interpretación lingüístico-cultural, y mediación entre profesionales e inmigrantes), 2) cursos de lengua española, y 3) mediación en los servicios de orientación laboral (mediación y apoyo entre profesionales del ámbito laboral, acompañamiento en la gestión de demandas –INEM, empresas, etc. –e información sobre los derechos y deberes de los trabajadores). Se centró en servicios de inserción laboral, no de asesoramiento jurídica.

La cuestión más interesante en la gestión de oficina es que la persona contratada como mediador fue el Presidente de la asociación “África Horizonte”, lo que supone una intervención directa –no necesariamente intencional –en el proceso de reclutamiento de la élite inmigrante. La administración selecciona al que considera el interlocutor y “hombre de confianza”, bien por el tiempo de residencia en el país o bien por su participación en el movimiento asociativo de la ciudad, cuestión que se tratará en este capítulo.

A principios de los noventa, se puso en funcionamiento la llamada Mesa de Coordinación para la Inmigración, coordinada desde la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, y –desde Algeciras- compuesta por la anterior Delegación de Asuntos Sociales del Ayuntamiento, Algeciras Acoge y Cruz Roja. Las reuniones de la Mesa no ha sido periódicas, y –miembros del Ayuntamiento- apuntan a la falta de operatividad de la misma, aún cuando la Mancomunidad ha ejercido funciones de asesoramiento jurídico a inmigrantes desde 1994.

Las características geográficas de la ciudad y el carácter de emergencia que reviste la inmigración que llega a las costas de Cádiz, junto con la amplia experiencia en esa acción de asistencia primaria y de urgencia de Cruz Roja y Algeciras Acoge, ha hecho que la Administración Local ceda informalmente esta tarea a las asociaciones más consolidadas. De hecho estas dos últimas asociaciones empezaron a operar en la zona a principios de los noventa, su asentamiento y relación privilegiada formal –tienen convenios con el Ayuntamiento de Algeciras- e informal con la Corporación Local, desplaza en la presencia y capacidad de acción de otras asociaciones más pequeñas y de inmigrantes. Junto a esto, Cáritas se ha visto en parte desplazada por su escindida Acoge, pero realiza una labor importante de sensibilización respecto del fenómeno de la inmigración irregular que cruza el Estrecho.

El inicio de la Mesa y de las subvenciones a asociaciones –Algeciras Acoge y Cruz Roja- que trabajan en la zona desde los años noventa marcan la entrada de la inmigración en la agenda política local. De las entrevistas realizadas a los miembros de la Delegación de Políticas de Igualdad del Ayuntamiento no se observó una política clara, ni una definición identificada de intervención con la población inmigrante. Esta política sectorial no formó parte de la voluntad del PP, en el poder hasta 2003. Los actores sociales esperaban una relación distinta bajo el Gobierno PSOE/PA, con alcalde del PSOE, por su coincidencia con el Gobierno de la Junta; no obstante, las medidas desarrolladas dependiente de recursos económicos externos a la Corporación Local, hace que los instrumentos de intervención sean puntuales, sin carácter de continuidad y sin política pública específica de inmigración del Ayuntamiento de Algeciras. De hecho, el emplazamiento físico de la Delegación competente en materia de inmigración se encuentra en un edificio periférico de la Corporación, lo que resta presencia a la inmigración en la Corporación.

El carácter de emergencia de la asistencia a la inmigración irregular en la zona, en este caso no ha fomentado que se mantuviera el tema de la inmigración en la agenda institucional, sino que el tema ha entrado y salido en función de financiación de la Junta o europea. Los actores partícipes del proceso político local están claramente identificados, en aquellas asociaciones consolidadas de tipo federal subvencionadas por la Corporación. Otro factor de contexto señalado por todos los entrevistados, es la importancia que adquiere la seguridad en el Campo de Gibraltar, y la lucha policial contra el contrabando que tiene adjudicados parte importante de los recursos. Por otro lado, la presencia del Consulado de Marruecos en Algeciras descarga trabajo a la asistencia que puede ejercer el Ayuntamiento.

III. CATALUÑA: LA GESTIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE LA INMIGRACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE SU POLÍTICA

La Generalitat de Cataluña se ha caracterizado en la última década por ser la Comunidad Autónoma que ha intentado con más fuerza configurar un discurso propio en materia de política de integración de inmigrantes; de hecho, fue la primera Comunidad en elaborar un plan interdepartamental de inmigrantes en 1993, adelantándose al PISI ministerial de 1994, y marcando un modelo sustantivo y operativo diferencial respecto al Gobierno central. A lo largo de esos años y la década de 2000, el Gobierno de la Generalitat ha desarrollado más una política de gestión de la diversidad étnica que de inmigración a través de un conjunto de programas departamentales muchos de ellos desarrollados desde la década de los noventa.

No obstante, las primeras iniciativas en materia de inmigración partieron del movimiento asociativo. En 1991, un conjunto de organizaciones presentó las “Propuestas de Girona”, que buscaban actuar en ámbitos de integración de la población extranjera como vivienda, educación, trabajo, etc. La situación geográfica de Cataluña que concentró desde el cierre de fronteras de 1973 un porcentaje importante de extranjeros que esperaban poder avanzar hacia Europa fomentó la temprana definición pública de la cuestión de la integración de la inmigración en los años noventa.

Cataluña introduce en su agenda la gestión de la inmigración muy pronto, y la mantiene de modo intermitente hasta 1993, momento en el que se asienta como un tema constante en la agenda política catalana. Los primeros programas y actuaciones administrativas de la Generalitat dedicados a la inmigración extranjera aparecieron alrededor de 1986-

básicamente en los ámbitos sanitarios y de enseñanza- tras la Ley de extranjería de 1985. En este contexto, la capacidad de la Administración Regional en la tutela de los derechos y las libertades que afectaban a los extranjeros, y en el control y la canalización de flujos migratorios ocupaban el debate y el discurso político.

En 1993 se creó, por acuerdo del Gobierno de la Generalitat, la Comisión Interdepartamental para el seguimiento y la coordinación de las actuaciones en materia de inmigración, presidida por el titular del Departamento de Bienestar Social e integrada por los departamentos de Presidencia, Gobernación, Educación, Cultura, Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Ganadería y Pesca, y Bienestar Social. Esta agencia nace con el fin de coordinar los programas de los Departamentos mencionados en materia de atención a la inmigración, hasta que un año después se agrupa y racionaliza las distintas actuaciones con el I Plan Interdepartamental de Inmigración 1993-2000. A partir de este se inicia un proceso de normalización de la política que continúa con la creación en 2000 de la Secretaría de Inmigración, adscrita a Presidencia y con en el II Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004, con cierto grado de continuidad y consolidación en el desarrollo de sus medidas y estructura de intervención.

Uno de los puntos más problemáticos de los planes interdepartamentales hasta el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 –adoptado por Acuerdo de Gobierno el 28 de junio de 2005- es que estos planes de acción interdepartamentales no tenían dotación presupuestaria específica, sino que se hacían eco de cómo la Administración presta servicios a los extranjeros y nos muestra cuándo la inmigración entra en la agenda política catalana. No se puede afirmar, por tanto, que desarrollaran una política de inmigración específica –tampoco de integración, concepto que no recoge en su nomenclatura pero se ve necesariamente citado en los principios rectores-, sino que se da una gestión de la diversidad étnica dentro de los servicios sociales prestados por la Generalitat formulados como planes interdepartamentales. Estos recogen las diferentes actuaciones sectoriales ordenadas, estableciendo finalidades conjuntas y prioridades, en los que en definitiva viene a mostrar cómo el Gobierno presta servicios a los extranjeros. Estos planes tienen tal contenido programático y vocación general que un análisis exclusivo del Plan dificulta la identificación de una política en el mismo.

No obstante, Cataluña ha sido la primera Autonomía en desarrollar una estrategia discursiva estructurada respecto a la gestión de un grupo-objetivo –el inmigrante- que

aborda desde los servicios sociales comunitarios, y que no tiene una política pública específica hasta mediados de 2005. Se ha desarrollado antes la dimensión discursiva de la política, en mucha menor medida la operativa y muy posteriormente la sustantiva. El discurso político del Gobierno de Cataluña se ha movido desde finales de los años noventa entre la reivindicación de competencias para la contratación en origen y el control de flujos, y el debate sobre la construcción de la identidad para los residentes extranjeros poniendo en valor la lengua y la cultura catalanas, hasta desarrollar en la mitad de la década de dos mil el llamado modelo de *ciudadanía residencial*.

De los primeros planes, se infiere el tratamiento y definición de la inmigración como una cuestión que pone en jaque aspectos intrínsecamente vinculados a la identidad catalana, de ahí que inmigración se haya gestionado mayoritariamente desde Presidencia. Las reformas de política de inmigración a nivel central, y la inclusión explícita de la inmigración como competencia de la Generalitat en el Estatuto reformado en 2006 también han fomentado que el debate virara hacia cuestiones más de ciudadanía que de identidad y se desarrollara una política específica con una dotación presupuestaria comprometida ya en 2005.

De acuerdo con las funciones y las tareas desplegadas por la citada Comisión Interdepartamental, el Gobierno de la Generalitat aprobaba el 28 de septiembre de 1993 su primer Plan interdepartamental de inmigración, que contó con consultas con las entidades de iniciativa social y las organizaciones sindicales. El Plan Interdepartamental de Inmigración 1993-2000 contó con las intervenciones de los Departamentos de Presidencia, Gobernación, Educación, Cultura, Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas. Trabajo, Agricultura, Ganadería y Pesca, Justicia y Bienestar Social. El objetivo de este Plan era buscar un enfoque global y coordinado de las diversas actuaciones para conseguir la integración del inmigrante, racionalizando los recursos e integrando los distintos departamentos.⁵⁶⁹

Este plan, igual que el Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004, se caracteriza por una superposición de programas no interconectados. Así mismo, en ambos casos carecían de dotación presupuestaria específica, que sirvieron para plantear la necesidad de intervención sobre la población inmigrante y consolidar el modelo de

⁵⁶⁹ GENERALITAT DE CATALUNYA. 2000, *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000*. Departament de Benestar Social, Barcelona.

intervención y definición política de la cuestión de la inmigración como tema de su agenda institucional.

En este marco, las actuaciones durante la década de los noventa se centraron en actuaciones sectoriales de los departamentos implicados, como el estudio y tratamiento de los problemas específicos de las mujeres inmigradas, la cooperación para el desarrollo, la formación de profesionales que atienden a inmigrantes, -asistentes sociales, sanitarios, maestros, personal de las oficinas de atención ciudadana, etc.-, la sensibilización ciudadana contra el racismo, la puesta de información de interés general en internet, la escolarización de los hijos de inmigrantes, el fomento de la asociacionismo de los inmigrantes y acciones favorecedoras de su integración a las asociaciones juveniles, la atención sanitaria, las ayudas a la vivienda, la colaboración en las campañas de la fruta, y entre otras medidas la protección de menores.

Junto con la Comisión Interdepartamental, en 1993 también se constituyó el Consejo Asesor de Inmigración –lo que supuso el inicio de la dimensión operativa de la política- como plataforma de representación que integraba sindicatos, municipios, organizaciones no gubernamentales, organizaciones profesionales agrarias, organizaciones empresariales, asociaciones de padres de alumnos, etc. El Consejo Asesor nació como un órgano colegiado de consulta y participación externa en cuanto a la situación e integración social de las personas inmigradas.

El seguimiento y evaluación del Plan del periodo 1993-2000 indicó la necesidad de consolidar y afianzar la dimensión interdepartamental de la acción de gobierno, favorecer el incremento de propuestas de actuación de los diversos servicios y mejorar la coordinación con otras instituciones políticas, como el Parlamento catalán.⁵⁷⁰

La Moción 60/IV, sobre la política de inmigración extranjera aprobada unánimemente por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 21 de febrero de 2000 manifiesta expresamente «la necesidad de trabajar desde el consenso político y social en las políticas y acciones que afecten a la inmigración y, de manera especial, sobre el hecho de no hacer de la inmigración una herramienta de confrontación política ni de instrumentalización electoral en perjuicio de la convivencia ciudadana» e instaba al

⁵⁷⁰ GENERALITAT DE CATALUNYA. 2000, *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000*. Departament de Benestar Social, Barcelona.

Gobierno de la Generalitat a aprobar, en el plazo de tres meses, el Plan interdepartamental de inmigración correspondiente al período 2001-2004.⁵⁷¹

Por otro lado, la Resolución 423/VI, sobre la integración social de los inmigrantes extranjeros del Parlamento –adoptada por la Comisión de Política Social en sesión parlamentaria de 28 de febrero de 2001- instaba al Gobierno catalán a desarrollar la legislación estatal de extranjería en los aspectos que son competencia de la Generalitat, a establecer formas de coordinación con los entes locales, a poner en marcha campañas de sensibilización social hacia el inmigrante, a adoptar medidas contra el tráfico de las mafias y a establecer acuerdos con el Gobierno central que posibiliten al Gobierno catalán otorgar permisos de trabajo y residencia, participar en la elaboración de un plan director que establezca los objetivos de la política de inmigración y de un fondo estatal de participación proporcional al número de inmigrantes que acoge la Comunidad Autónoma. Estas reivindicaciones centraron el debate político hasta la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006.

Otra intervención parlamentaria destacada ha sido la Resolución 858/VI que aprobó en pleno el Documento de la Comisión de Estudios sobre la Política de Inmigración en Cataluña de 27 de junio de 2001, que contó con la intervención de expertos y organizaciones no gubernamentales vinculadas al fenómeno de la inmigración. Esta Comisión planteaba las líneas de actuación generales que debían orientar la acción social y política en materia de inmigración de la Generalitat. No obstante, el Parlamento no ha desarrollado ningún tipo de seguimiento de sus conclusiones.⁵⁷²

En 2001, se aprobó el Decreto 188/2001, de 26 de junio, sobre los extranjeros y su integración social en Cataluña⁵⁷³ que venía a aplicar, en el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Una de las cuestiones más interesantes es que reconoce en su artículo 2 el derecho de participación en los asuntos municipales: “Las corporaciones locales de Cataluña han de garantizar a los extranjeros residentes, empadronados en un municipio de Cataluña, el

⁵⁷¹ Artículo 2.a de la Moción citada en GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona. Pág. 128.

⁵⁷² Citada en LARIOS, M.ª J. 2006, “Cataluña”, en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Pág. 289.

⁵⁷³ DOGC Núm. 3431, de 16 de julio de 2001.

ejercicio de todos los derechos que reconoce la normativa vigente en materia de régimen local a los ciudadanos empadronados en un municipio, en especial, a ser escuchados en todas aquellas cuestiones que les afecten.” Este precepto viene a darles reconocimiento legal y a promover la creación de plataformas de representación de la inmigración y consulta en los asuntos que les afecten en la arena política local.

Otros derechos que recoge siguiendo la normativa de extranjería son el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el derecho a la asistencia sanitaria, derechos del ámbito laboral, derecho de ayudas en materia de vivienda, derechos a los servicios y prestaciones sociales, y derecho de acceso a las administraciones públicas como personal laboral.

Respecto al derecho a la educación, el decreto prevé que el departamento de Educación y Bienestar Social garantizaran a los menores extranjeros que se encuentren en el territorio de Cataluña el acceso a la enseñanza básica, gratuita y obligatoria y el acceso al sistema público de becas y ayudas. También recogía en el artículo 4.6 que “El Departamento de Enseñanza y el Departamento de Bienestar Social adoptarán las medidas necesarias para facilitar el acceso de los extranjeros inscritos en el padrón de cualquiera de los municipios de Cataluña, a la enseñanza de naturaleza no obligatoria y a los centros de formación de adultos, respectivamente.” Este precepto fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por exceso competencial de la Generalitat y vulneración de la ley de extranjería al facilitar el acceso a la enseñanza no obligatoria “utilizando fondos públicos en una actividad no querida por el legislador estatal que tiene competencia exclusiva en materia de extranjería” (Fundamento Jurídico 7º). La Sentencia hace en definitiva una interpretación restrictiva de los derechos educativos de los menores inmigrantes y de las competencias de la Generalitat; reconoce el derecho a todo extranjero menor de 18 años el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, pero solo al residente legal la educación no obligatoria.⁵⁷⁴

Este decreto recogía expresamente el fomento por parte de las administraciones públicas de la integración y la participación de los inmigrantes en las entidades, asociaciones e instituciones que actúen en Cataluña, a fin de facilitar su participación en la vida política, social, económica y cultural de la Comunidad Autónoma.

⁵⁷⁴ LARIOS, M. a J. 2006, “Cataluña”, en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Págs.303-304.

Finalmente, como se ha comentado anteriormente, el “Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d’Immigració 1993-2000” del Departamento de Bienestar Social indicó la necesidad de consolidar y afianzar la dimensión interdepartamental de la acción de gobierno. Así, la disposición final primera del Decreto 188/2001 facultaba a “los consejeros de la Presidencia, Gobernación y Relaciones Institucionales, Enseñanza, Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas, Trabajo, Justicia y Bienestar Social, para adoptar las medidas necesarias para la aplicación y ejecución de este Decreto.”

En cuanto al resto de administraciones catalanas, se han dado también iniciativas comarcales y municipales muy diversas, que han ido configurando –y siguiendo la premisa marcada por la Administración Autonómica- la llamada vía catalana de integración, de la que forma parte el Plan interdepartamental de inmigración 2001-2004. Parte importante de este discurso responde en señalar que cualquier respuesta a la inmigración es responsabilidad de toda la ciudadanía y que la intervención pública tiene explícitamente como destinatarios finales no sólo a las personas inmigradas, sino también los responsables y profesionales de los recursos públicos y el resto de agentes económicos y sociales.⁵⁷⁵

III.1. II Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004

Este plan interdepartamental fue aprobado por el Gobierno de la Generalitat el 18 de julio de 2001 para un periodo de cuatro años (hasta junio de 2005). Este es un plan extenso de 304 páginas, que sin embargo no responde al modelo de programa de actuación político-administrativo, sino que supone la disposición unificada de los planes de acción que desarrollan los distintos departamentos en la gestión de la inmigración. En las 124 primeras páginas, el Plan desarrolla un análisis del marco legal de la inmigración y de la situación de Cataluña. La última parte llamada “Actuacions previstes en el Pla interdepartamental d’immigració 2001-2004. Programes departamentals” es dedicada a la exposición de los planes de acción.

⁵⁷⁵ “Es va arrelant la concepció que les respostes als nous reptes que planteja la immigració són responsabilitat de tota la ciutadania, tal com ho va plantejar el president de la Generalitat: «Sobre el tema de la immigració és necessari treballar en dos fronts simultàniament, i em refereixo sobretot a tasques que corresponen per una part a la Generalitat i per l'altra al conjunt de la societat catalana» (*La Vanguardia*, 19.1.2001). Així doncs, els destinataris del Pla no són només les persones immigrades, sinó també els responsables i professionals dels recursos públics i la resta d'agents econòmics i socials.” (GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona. Pág. 127).

La elaboración del Plan contó con la colaboración de expertos de la Universidad y miembros de otras entidades sociales y económicas vinculadas al fenómeno de la inmigración.

III.1.1. Diagnóstico de la situación

El planteamiento que se hace de la diagnosis está intrínsecamente ligado al discurso político defendido acerca de la integración de la población inmigrante. La identificación del grupo objetivo pasa por el reconocimiento del rol que en ese proceso el modelo catalán le adjudica tanto a extranjeros como a la sociedad receptora, en lo que centra buena parte del documento; esto es la llamada vía catalana de la integración que impregna la intervención de la Administración catalana.

La inmigración se afronta en el Plan como una cuestión vinculada intrínsecamente a la identidad nacional catalana y su construcción, y así lo muestran la exposición de los datos que se aportan. Los resultados de la encuesta Cataluña en la España actual: percepciones y actitudes ciudadanas de 22 de marzo de 2001, encargada por el Gobierno de la Generalitat, revelaba que el 55,5% de los catalanes habían nacido o tenían ascendencia en otras Comunidades Autónomas. También señalaba que el 67,5% de los encuestados considera que los inmigrantes se habían integrado plenamente en la sociedad catalana. Así, el 79,3% de los catalanes no nacidos en Cataluña se consideran plenamente integrados, el 89,3% considera que la convivencia entre catalanes de otros orígenes y los nacidos en Cataluña era muy buena, y el 73,8% de los encuestados consideraba que los ciudadanos de ascendencia no catalana se identifican plenamente con Cataluña.

Cataluña busca desarrollar una doctrina que permita mantener el equilibrio entre la cohesión social y la diversidad, y apuesta por un modelo de integración que consiga el máximo equilibrio entre el respeto a la diversidad y la conciencia de pertenecer a una sola comunidad, separándose tanto del modelo francés como del anglosajón. Este modelo reconoce la pluralidad cultural y promueve unas líneas de actuación que potencien un estilo propio de convivencia, basado en unos valores democráticos, una lengua y una cultura propias –la catalana-, que se ha decantado –expone el Plan- en el

transcurso de los siglos y que se ha enriquecido de aportaciones foráneas, de «injertos», como continuará ocurriendo en el futuro.⁵⁷⁶

Otra de las cuestiones más interesantes en el discurso son la asunción y ejecución del máximo desarrollo competencial en materia de inmigración de la Generalitat como un elemento de reafirmación de su modelo diferencial respecto del Gobierno central –y de otras Autonomías-, y la reivindicación de su participación en las decisiones normativas o funciones ejecutivas, sobre todo en cuestiones de admisión y política de cuotas⁵⁷⁷. En la actualidad estas reivindicaciones competenciales se han visto parcialmente reconocidas en el nuevo Estatuto catalán.

En esta línea, la Generalitat reivindicaba la configuración reglamentaria del Consejo Superior de Política de Inmigración verdaderamente coordinador y se formularon observaciones al Real Decreto por el que se crea el Consejo, con el fin de adecuar las funciones a lo previsto en la Ley de extranjería y de lograr la máxima coordinación de las administraciones implicadas en la definición de la política global sobre inmigración.

III.1.2. Objetivos

El nuevo Plan interdepartamental de inmigración 2001-2004 –liderado por la Secretaría para la Inmigración, adscrita al Departamento de la Presidencia- era una herramienta que pretendía recoger y articular el conjunto de actuaciones que se promovían en el ámbito competencial de la Generalitat, dentro del marco normativo del Gobierno, pero marcando un modelo diferencial respecto a este, planteando un marco de atención a la inmigración con un modelo propio y no una política sectorial de inmigración unificada.

El Plan está integrado por un conjunto de programas y medidas concretas a aplicar durante el período de vigencia –organizadas a partir de los departamentos que deciden sobre las mismas-; está constituido como un instrumento adaptable en el que se irán incorporando todas aquellas medidas concretas y actuaciones necesarias para conseguir sus objetivos orientados hacia la integración y cohesión social.

⁵⁷⁶ “En conseqüència, hem de promoure unes línies d’actuació que potenciïn un estil propi de convivència, basat en uns valors democràtics, una llengua i una cultura pròpies, que s’ha decantat en el decurs dels segles i que s’ha enriquit d’aportacions foranes, d’«empelts», com continuarà passant en el futur.” (GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona. Pág. 118)

⁵⁷⁷ La Generalitat reclamaba la posibilidad de prever la presencia de funcionarios de la Generalitat en las oficinas consulares, que deberían tener como misión acoger en el país de origen aquellas personas que quieren ir a Cataluña, explicarles cuál es la realidad de la Comunidad y facilitar la contratación en origen.

El Plan interdepartamental 2001-2004 reconoce explícitamente el mantenimiento de los objetivos establecidos en el anterior Plan interdepartamental⁵⁷⁸ en una política continuista tanto en el discurso como en la estructura, resumidos en siete puntos:

1. La promoción de una política global de integración de los inmigrantes extranjeros afincados en Cataluña, en el marco general de un proceso de construcción y mantenimiento de la cohesión social.
2. Elaboración e implementación de programas coherentes y coordinados, de apoyo al pleno desarrollo personal y social de los inmigrantes extranjeros.
3. Potenciar la participación de los inmigrantes extranjeros en la sociedad catalana, contando con su aportación a la identidad y el patrimonio colectivos.
4. Promoción de la información y sensibilización sobre la realidad de la inmigración extranjera en Cataluña, a la población en general, y los profesionales de los diversos ámbitos que tratan con esta población.
5. La lucha contra la exclusión social, política y económica como elemento básico para la convivencia y la cohesión social.
6. La promoción de la igualdad de oportunidades de todas las personas que viven en Cataluña para poder ejercer los derechos de ciudadanía. El diseño de las medidas está orientado, según el Plan, a que ningún ciudadano extranjero tenga un trato diferente por ser extranjero, sino que tenga los mismos derechos que los de un ciudadano de Cataluña⁵⁷⁹.
7. La reflexión y debate nacional para que, mediante el consenso, se logre un pacto global sobre inmigración

III.1.3. Elementos sustantivos de intervención

Estos objetivos responden a lo que el Plan ha llamado las bases o criterios que son el “sustrato ideológico” e informadores de la actuación que lleva a cabo la Generalitat y sustentan su discurso en materia de inmigración. En primer lugar, el principio de

⁵⁷⁸ GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona. Pág. 129.

⁵⁷⁹ “En aquest sentit, es recullen el conjunt de mesures que des del Govern de la Generalitat s'han adoptat o bé es pretenen d'adoptar a l'efecte d'aconseguir la màxima integració social, la qual cosa es traduiria en el fet d'assolir que cap ciutadà estranger tingui un tracte diferent pel fet de ser estranger, sinó que tingui el mateixos drets que els d'un ciutadà de Catalunya.” (GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona. Pág. 130).

equiparación en derechos y deberes a tener en cuenta a la hora de diseñar la titularidad y el ejercicio de los derechos fundamentales de los no nacionales y sus correspondientes deberes como integrantes de la sociedad de acogida. En segundo lugar, el –ya conocido– principio de normalización o universalidad de los servicios conlleva que la actuación administrativa debe procurar la integración del inmigrante en los servicios sociales comunitarios, con el objetivo de evitar el carácter segregador que el Gobierno de la Generalitat adjudica a los servicios de atención especializada al inmigrante. Reconoce sin embargo, el llamado «derecho a la diferencia» que tiene en cuenta determinadas particularidades del colectivo de inmigrantes estableciendo programas departamentales específicos para inmigrantes, que se justifican, exclusivamente por el carácter de «recién llegados» los destinatarios, que llegan a un medio social, económico y cultural desconocido.

En tercer lugar, con el principio de colaboración y participación social reconoce la actuación no solo de la Administración, sino también de las entidades vinculadas con el fenómeno migratorio y de la sociedad civil en general, como partícipes del proceso de integración de los extranjeros en la sociedad de acogida. En cuarto lugar, el principio de cooperación y coordinación de los poderes públicos formulados genéricamente en la Constitución (art. 103.1 CE), y que implica la participación de las Administraciones Central, Autonómica y Local⁵⁸⁰. Finalmente, recoge también el principio de integración como criterio principal que se configura como origen y fin de la política migratoria en beneficio del extranjero y de la población de acogida.

El Plan contempla 15 áreas de intervención que se desarrollan en un total de 133 programas –de carácter principalmente regulador e incentivador–, organizados en el plan de acción a partir de los 12 departamentos que los van a desarrollar. En cada uno de ellos se exponen los objetivos generales y específicos que busca desarrollar, algunas medidas y cronograma de ejecución, y los órganos de la Administración Regional

⁵⁸⁰ Actualmente este principio adquiere mayor calado con el Estatuto de Autonomía reformado en 2006 – como ya se ha comentado en este mismo capítulo– en su artículo 138 se refiere específicamente a la primera acogida de los inmigrantes, incluyendo actuaciones socio-sanitarias y de orientación, al desarrollo de una política de integración en el marco de sus competencias, establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración de social y económica de las personas inmigrantes así como su participación social y la previsión por ley de un marco de referencia para su acogida e integración, como competencias exclusivas de la Generalitat; y además en su artículo 84 apartado m) reconoce la “La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”, como competencia específica de los entes locales.

intervinientes. Considero que en muchos casos se identifican como programas interdepartamentales lo que viene a ser una prestación de un servicio social y el ejercicio de un derecho por parte de la población inmigrante.

1. Codesarrollo (4 programas): Barcelona acogió en 1995 la Conferencia Euromediterránea, y Marruecos es un objetivo privilegiado de su política. Esta área contempla medidas incentivadoras. La Generalitat subvenciona a las organizaciones no gubernamentales catalanas que hacen programas y proyectos tanto en el ámbito de la cooperación al desarrollo, como actividades de sensibilización y concienciación. La inmigración en algunos casos, de modo indirecto, forma parte de los siguientes proyectos: ENERBUS-América Latina, Proyecto Magreb, programa de formación de expertos tunecinos en gestión energética y medioambiental dentro del sector del transporte, estudio sobre el establecimiento de un plan de codesarrollo y retorno voluntario de inmigrantes en Cataluña.
2. Colaboración institucional (13 programas): esta área de intervención desarrolla medidas reguladoras y muestra también ese discurso reivindicativo de las competencias de la Generalitat en materia de inmigración –al que hacía referencia anteriormente- al concretar las medidas que de hecho tienen base normativa y legal, como la colaboración desde el ámbito local con determinados programas que se lleven a cabo con el Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación, apoyo económico a proyectos locales de mediación cultural previstos en los planes comarcales de integración de los inmigrantes, acogida temporal, reagrupamiento familiar, planes comarcales de integración de los inmigrantes, establecimiento de un sistema de relaciones permanentes con las administraciones públicas y de participación ciudadana, en los sectores relacionados, directa o indirectamente, con el fenómeno de la inmigración, elaboración de un protocolo para el seguimiento de la ejecución y evolución del Plan interdepartamental de inmigración 2001-2004, y elaboración de las líneas de actuación básicas para un plan general de acogida en Cataluña.
3. Conocimiento del hecho migratorio (4 programas): las medidas reguladoras e incentivadoras prevén programas para el mantenimiento de un sistema de indicadores, datos y estadísticas sobre la inmigración, e investigación sobre la

integración de los inmigrantes extranjeros en Cataluña, así como planes de formación del voluntariado.

4. Escuela (4 programas): programas reguladores orientados a la acogida y creación de material sobre educación intercultural. La política educativa catalana respecto al alumno extranjero ganó desarrollo a partir de 2005 con el Decreto 252/2004, de 1 de abril que atribuía funciones a las oficinas municipales de escolarización de distribución del alumnado que llegaba una vez cerrado el periodo de matrícula, como medida para corregir y mejorar la distribución del alumnado inmigrante en la red pública y privada concertada. Por otro lado, como es sabido, el FAIREA privilegia algunas áreas de intervención, entre las que se encuentra educación. La dotación presupuestaria específica del Fondo en 2005 dedicó el 41% de lo percibido por Cataluña a educación –aulas de acogida, asesoramiento a centros y elaboración de materiales específicos-.
5. Deporte y ocio (5 programas): programas incentivadores orientados a un plan de actuación para la intervención socioeducativa desde la educación en el tiempo libre en colectivos de personas inmigradas, y subvenciones de la Secretaría General de Juventud para fomentar la participación en la vida deportiva del país.
6. Formación de adultos (5 programas) orientada al desarrollo de programas de castellano y catalán para extranjeros y de formación continua de los trabajadores del sector agrario.
7. Formación de profesionales –a través de (17) programas reguladores y otras medidas incentivadoras- tanto de funcionarios y cuadros administrativos – principalmente en el ámbito de los servicios sociales- en materia de inmigración, como del profesorado para la enseñanza de catalán a las personas procedentes de la nueva inmigración, diseño de metodologías y elaboración de material didáctico para mejorar la intervención con el colectivo de inmigrantes extracomunitarios: elaboración de un módulo formativo sobre el tratamiento de la interculturalidad, de los profesionales de servicios sociales, de la formación de adultos, y mediación intercultural.
8. Género (7 programas): medidas incentivadoras de inserción socioeconómica de mujeres inmigrante, prevención de la violencia de género entre los colectivos de

mujeres inmigrantes, programas de crecimiento personal para mujeres inmigrantes.

9. Vivienda (4 programas): contempla medidas genéricas reguladoras, y un programa específico de concesión de ayudas para la construcción de alojamientos para trabajadores temporales.
10. Incorporación al mercado laboral (15 programas): programas reguladores, incentivadores y de prestación de servicios de formación y orientación ocupacional de carácter específico e integrado para diferentes colectivos de inmigrantes e inserción socio-laboral, actividades de información dirigidas a la población inmigrada sobre las posibilidades de autoempleo, fomento de la participación de personas inmigrantes extracomunitarias en escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, acciones de acompañamiento en las campañas anuales de recogida de la fruta y de otras producciones agrícolas, y actividades de evaluación.
11. Lengua e identidad catalanas (10 programas) clases de lengua y cultura catalana para las familias inmigradas recién llegadas y conocimiento de la historia y el arte de Cataluña, en los niveles de primaria, y elaboración de recursos didácticos y materiales de apoyo.
12. Menores desamparados (15 programas): medidas reguladoras de servicio de atención y acogida especializado a menores no acompañados, servicio de apoyo para la identificación y la tramitación consular de documentación, servicio residencial nocturno de estancia limitada para menores inmigrantes, servicio de información y apoyo a menores inmigrantes, centros de urgencias, acogida y de acción educativa, y acogimiento familiar.
13. Participación ciudadana (7 programas): elementos incentivadores de fomento de las entidades y organizaciones que actúan en el ámbito de la inmigración, y del papel del Consejo Asesor de Asuntos Sociales de la Inmigración, relaciones y aproximación a la comunidad inmigrante.
14. Salud y calidad de vida (4 programas) Programa de salud para la población inmigrante extranjera en Cataluña, edición y difusión de folletos informativos dirigidos a la población inmigrada sobre prevención de riesgos laborales, y

programa de mejora de las estructuras agrarias y de las condiciones de vida y trabajo de los agricultores y trabajadores en las explotaciones agrarias.

15. Sensibilización (19 programas) Talleres educativos interculturales para el conocimiento de otras culturas, específicamente la de los países de origen de la población inmigrada, protección de la cultura y la imagen de la inmigración en los medios de comunicación social, dinamización y sensibilización comunitaria, promoción de sesiones de trabajo, reflexión y debate sobre la educación intercultural., actividades académicas y de difusión científica.

Estamos ante un plan conformado a partir de un proceso de decisión descentralizado entre los departamento intervinientes. No obstante, los departamentos que sustentan el mayor volumen de los programas desarrollados y lideran el proceso de esta política son Presidencia (que es competente de la elaboración y ejecución de 25 de los 133 programas) y Bienestar Social (de 20 programas), que a su vez –como se verá- ocupan posiciones relevante en la dimensión operativa de la política. El Departamento de Justicia desarrolla un porcentaje importante porque tiene asignadas todas los programas -18- dirigidos a los menores extranjeros no acompañados; del mismo modo que Trabajo –con 16 medidas- es el actor principal en el desarrollo de las medidas dirigidas a los trabajadores extranjeros.

CUADRO 18. PLANES DEPARTAMENTALES 2001-2004 DE LA GENERALITAT CATALANA SEGÚN ACTOR DECISOR

DEPARTAMENTOS DECISORES	Nº DE PROGRAMAS
Departament de la Presidència	25
Departament de Benestar Social	20
Departament de Justícia	18
Departament de Treball	16
Departament de Governació i Relacions Institucionals	13
Departament de Cultura	13
Departament d'Interior	11
Departament d'Ensenyament	9
Departament d'Indústria, Comerç i Turisme	3
Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca	3
Departament de Política Territorial i Obres Públiques	1
Departament de Sanitat i Seguretat Social	1

FUENTE: Elaboración propia.

III.1.4. Elementos operativos de intervención

Dado que el Plan se estructura desde distintos departamentos, incluye cinco principios operativos que aportan coherencia y unidad a la intervención. El primero de ellos es la prevención en la respuesta a las necesidades y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan tener un conocimiento más preciso de la realidad y de las cuestiones a tratar en un futuro a medio plazo y a largo plazo. El segundo es la transversalidad, entendida como la horizontalidad de las actuaciones de las distintas áreas de gestión departamentales implicadas en el Plan, que en cumplimiento de este principio comparten información, objetivos, recursos y modelos de intervención, que permiten alcanzar una unidad de acción política del Gobierno de la Generalitat. En tercer lugar, el Plan incluye el principio de coordinación del conjunto de las actuaciones de los diversos departamentos a fin de establecer una planificación y optimización de los recursos existentes. En cuarto lugar, aparece la cooperación interadministrativa entre los distintos entes con capacidad de autogobierno. Finalmente, contempla también la corresponsabilidad de las entidades gubernamentales, agentes sociales y económicos en la respuesta a los retos de la inmigración y el desarrollo de un modelo catalán de integración es responsabilidad del conjunto de la población de Cataluña. Este principio implica promover y favorecer la participación de la población inmigrada extranjera en todos los ámbitos de la vida social, política y económica del país para evitar –expone el Plan- «trabajar para los inmigrantes pero sin los inmigrantes»⁵⁸¹.

El Plan mantiene parcialmente el esquema que es común al resto de Comunidades Autónomas en la política de inmigración. El planteamiento del modelo catalán es la de insertar la población extranjera dentro de los servicios comunitarios y no hacerla destinataria de una política específica, es un discurso que se esfuerza en separarse del francés. Este espíritu también impregna la estructura operativa que sustenta la gestión de la inmigración y la composición de sus agencias. Una de las cuestiones más

⁵⁸¹ “5) *Coresponsabilitat amb els agents socials i econòmics*: la resposta als reptes de la immigració i el desenvolupament d’un model català d’integració és responsabilitat del conjunt de la població de Catalunya, de l’Administració pública, de les entitats i associacions, i dels agents socials. Aquest principi implica promoure i afavorir la participació de la població immigrada estrangera en tots els àmbits de la vida social, política i econòmica del país. Cal evitar «treballar per als immigrants però sense els immigrants»” (GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona. Pág. 131).

llamativas es que Cataluña define en una misma disposición su estructura operativa en materia de inmigración, lo que simplifica la comprensión de la misma, a diferencia del resto de casos en los que se da una proliferación normativa en ocasiones caótica; como punto negativo conlleva que generalmente una reforma de la composición de uno de sus órganos también conlleva la del resto. Como se verá a continuación, el órgano principal es la Comisión, y la presidencia de esta y del Consejo Asesor se han movido entre el Departamento de Presidencia y de Bienestar Social.

El Decreto 275/1993, de 28 de septiembre, de creación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración⁵⁸² inicia la estructura administrativa de gestión de la inmigración el marco del I Plan Interdepartamental de inmigración 1993-2000. Esta agencia administrativa fue configurada como un órgano interno de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración.

Esta Comisión nace compuesta por un presidente –titular de Bienestar Social-, un secretario y diez vocales con rango de director general, de cada uno de los departamentos que desarrollaban programas en el Plan 1993-2000: Presidencia, Gobernación, Educación, Cultura, Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas, Agricultura, Ganadería y Pesca, Trabajo, Justicia y Bienestar Social.

Las funciones que le fueron adjudicadas estaban directamente relacionadas con el mencionado I Plan: (a) proponer actuaciones en los diferentes departamentos de la Generalitat, en el marco del Plan interdepartamental de inmigración, (b) dirigir y supervisar la aplicación del Plan interdepartamental de inmigración, (c) establecer las relaciones institucionales necesarias para la coordinación de las diversas actuaciones, (d) elaborar informes y formular recomendaciones a los departamentos de la Generalitat sobre materias relativas a la situación de los inmigrantes, (e) recopilar información y documentación sobre la situación actual de los inmigrantes en Cataluña, (f) velar por el cumplimiento de la normativa dictada en la materia, así como de los tratados y convenios internacionales, de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias europeas y las del Consejo de Europa, y (g) coordinar y potenciar las diferentes iniciativas relativas a este ámbito.

Esta agencia ha sido reformada en tres ocasiones hasta el momento de mi análisis y trabajo de campo. La primera reforma, con el Decreto 194/1998, de 30 de julio, de la

⁵⁸² DOGC de 19 de noviembre de 1993.

Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor⁵⁸³, establecía la posibilidad de crear comisiones territoriales para cada uno de los ámbitos territoriales derivados de la división administrativa prevista para el ejercicio de las funciones de las delegaciones territoriales del Gobierno.

La segunda reforma con el Decreto 228/2000, de 26 de julio, por el que se modifica el Decreto 194/1998, de 30 de julio, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor⁵⁸⁴, modificó la composición de la Comisión Interdepartamental de Inmigración⁵⁸⁵, haciéndola depender de Presidencia, y añadió dos funciones: (h) informar al Gobierno en relación a la distribución y asentamiento territoriales de los flujos inmigratorios, y (i) de las necesidades referentes al factor humano inmigrante en los diferentes sectores de la producción catalana; dotando así al Gobierno de un órgano que le asesorara sobre la distribución y efectos en el territorio de Cataluña de los flujos inmigratorios, y que informara al Gobierno de las necesidades referentes al factor humano inmigrante en los diversos sectores de la producción catalana. Este decreto estableció el Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación (ICM) como asesor de la Comisión en la reflexión sobre las perspectivas de la inmigración en Cataluña, el conocimiento de sus características sociales y culturales, así como la de los países de origen del área mediterránea, y en la elaboración de políticas de integración y de formación. Finalmente, el Decreto establece que el Consejo Asesor de Inmigración pasa a denominarse Consejo Asesor de Asuntos Sociales de la Inmigración.

Finalmente, el Decreto 125/2001, de 15 de mayo, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor⁵⁸⁶, definía en esta única disposición la estructura administrativa de la política de inmigración: la Comisión Interdepartamental de Inmigración –que lidera la dimensión operativa- responde al órgano interno de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración, y tiene a su cargo una Secretaría para la Inmigración que ejercer en el

⁵⁸³ DOGC de 6 de agosto de 1998.

⁵⁸⁴ DOGC de 10 de julio de 2000.

⁵⁸⁵ La Comisión Interdepartamental de Inmigración estaba compuesta por: - Presidente: el / la titular del Departamento de la Presidencia. - Vicepresidente por los asuntos territoriales: el / la titular del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. - Vicepresidente por los asuntos sociales: el / la titular del Departamento de Bienestar Social.- Vocales: un / a representante con rango de director general, de cada uno de los siguientes departamentos: • Presidencia • Gobernación y Relaciones Institucionales • Enseñanza • Cultura • Sanidad y Seguridad Social • Política Territorial y Obras Públicas • Agricultura, Ganadería y Pesca • Industria, Comercio y Turismo • Trabajo • Justicia • Bienestar Social • Interior - Secretario / a.

⁵⁸⁶ DOGC de 28 de mayo de 2001.

marco de la Comisión funciones de apoyo, impulso, información y ejecución; un órgano técnico gestor adscrito al Departamento de Bienestar Social de apoyo en la planificación a la Comisión Interdepartamental; el Consejo Asesor de la Inmigración, se configura como un órgano de participación, consultivo en el que se reúnen la Administración y ONGs, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y patronales; y el Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación (ICM), como sistema de información sobre la incorporación de la población extranjera a la sociedad de acogida.

La Comisión Interdepartamental de Inmigración estaba compuesta en pleno por una presidencia ejercida por el titular del Departamento de la Presidencia; dos vicepresidencias –la vicepresidencia para los Asuntos Territoriales ejercida por la persona titular del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, y la vicepresidencia para los Asuntos Sociales ejercida por la persona titular del Departamento de Bienestar Social-, vocales –la persona titular de la Secretaría de Relaciones con las Confesiones Religiosas, la persona titular de la Secretaría para la Inmigración y una persona, con rango de director general, en representación de cada uno de los departamentos de la Administración de la Generalidad-, y la secretaria ejecutiva ejercida por la persona titular de la Secretaría para la Inmigración.⁵⁸⁷

Las funciones se mantienen iguales a las establecidas en su decreto de creación: (a) proponer actuaciones a los diferentes departamentos de la Generalidad, en el marco del Plan interdepartamental de inmigración; (b) dirigir y supervisar la aplicación del Plan interdepartamental de inmigración; (c) establecer las relaciones institucionales

⁵⁸⁷ “2.3.La Comisión Permanente de la Comisión Interdepartamental de Inmigración, presidida por la persona titular de la Secretaría para la Inmigración, estará integrada por los vocales del Pleno de la Comisión Interdepartamental de Inmigración, representantes de los departamentos de Gobernación y Relaciones Institucionales; Economía y Finanzas, Enseñanza, Cultura, Sanidad y Seguridad Social; Política Territorial y Obras Públicas; Agricultura, Ganadería y Pesca; Trabajo; Justicia; Bienestar Social e Interior. La Secretaría de la Comisión Permanente la ejercerá un funcionario o una funcionaria de la Secretaría para la Inmigración.

2.4 Las comisiones territoriales de inmigración tendrán la composición siguiente:

La presidencia será ejercida por la persona titular de una de las vicepresidencias de la Comisión, según la naturaleza de los asuntos a tratar.

La vicepresidencia será ejercida por el respectivo delegado territorial del gobierno.

Vocales: los delegados territoriales de los departamentos de Economía y Finanzas; Enseñanza, Cultura, Sanidad y Seguridad Social; Agricultura, Ganadería y Pesca; Trabajo; Justicia; Industria, Comercio y Turismo, y Bienestar Social; una persona en representación de los departamentos de Gobernación y Relaciones Institucionales y de Interior designada por las personas titulares respectivamente; la persona titular del Servicio Territorial correspondiente del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, y la persona designada por la persona titular de la Secretaría para la Inmigración.

Las secretarías serán ejercidas por las personas designadas por la persona titular de la presidencia de la comisión territorial.” [Artículo 2 apartados 3 y 4 del Decreto 125/2001, de 15 de mayo, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor (DOGC de 28 de mayo de 2001)]

necesarias para la coordinación de las diversas actuaciones; (d) elaborar informes y formular recomendaciones a los departamentos de la Generalidad sobre las materias relativas a la situación de los inmigrantes; (e) recopilar información y documentación sobre la situación actual de los inmigrantes; (f) tener conocimiento de la normativa dictada en la materia; (g) coordinar y potenciar las diferentes iniciativas sociales en este ámbito; (h) informar al Gobierno en relación con la distribución y asentamiento territorial de los flujos inmigratorios; y finalmente (i) informar al Gobierno de las necesidades referentes al factor humano inmigrante en los diferentes sectores de la producción catalana.

El hecho de que la Comisión pueda actuar en pleno y en comisión permanente, que se contemplen en su marco las comisiones territoriales, y que se la dote de un órgano de apoyo e impulso como la Secretaría para la Inmigración convierten a esta Comisión en la auténtica impulsora de la política de inmigración de Cataluña.

Para hacer efectivas las previsiones del Decreto 228/2000, el Decreto 293/2000, de 31 de agosto, crea la Secretaría para la Inmigración, adscrita al Departamento de la Presidencia, con la finalidad de coordinar las actuaciones que puedan acordar los órganos interdepartamentales existentes y apoyar a los departamentos de la Generalitat en materia de inmigración. Uno de los primeros encargos que recibió la fue elaborar el Plan interdepartamental para la inmigración 2001-2004, que aquí se analiza y que contiene las actuaciones sobre política global y coordinada en materia de integración de la población inmigrada en Cataluña, que había que hacer desde el Gobierno de la Generalitat durante este período.

El Consejo Asesor de Inmigración –que responde a lo que en el resto de Autonomías es el Foro para la Inmigración- se configura como órgano colegiado de consulta y participación externa en materia de inmigración. Quedó presidido por el titular del Departamento de la Presidencia, y treinta y dos vocales: el titular de la Secretaría para la Inmigración, el titular de la Secretaría de Relaciones con las Confesiones Religiosas, una persona en representación del Órgano Técnico de Inmigración, dos vocales miembros de la Comisión Interdepartamental, cuatro personas en representación de los consejos comarcales, una persona en representación de la Federación de Municipios de Cataluña, una persona en representación de la Asociación Catalana de Municipios, seis personas en representación de las organizaciones no gubernamentales con interés e implantación en el ámbito de la inmigración en Cataluña, dos personas en

representación de los sindicatos más representativos, dos personas en representación de las asociaciones empresariales más representativas, dos personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias más representativas, dos personas en representación de las federaciones de asociaciones de vecinos de Cataluña, dos personas en representación de las entidades de colectivos de inmigrantes extranjeros más representativas y con interés e implantación en Cataluña, dos personas expertas de reconocido prestigio designadas por la personas titular de la presidencia de la Comisión, y dos personas en representación de las federaciones de padres de alumnos de Cataluña.⁵⁸⁸

Si se compara esta representación con la que reconocía el Decreto 228/2000⁵⁸⁹, se observa que el Consejo Asesor de 2001 ha restado peso a la presencia municipal dándosela a los consejos comarcales e incluye la presencia de Secretaría de Relaciones con las Confesiones Religiosas.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ “5.4 Los vocales representantes, en el Consejo Asesor, de las organizaciones no gubernamentales y de las entidades de colectivos de inmigrantes, serán nombrados por la persona titular de la presidencia del Consejo Asesor, a propuesta de las respectivas organizaciones no gubernamentales y entidades, previamente seleccionadas por la persona titular del Departamento de la Presidencia mediante convocatoria pública, ateniendo a los fines estatutarios de la organización o entidad, a su implantación territorial en Cataluña, a su experiencia y trayectoria, a su estructura y capacidad de gestión, y, por lo que hace a las entidades de colectivos de inmigrantes, también a su representatividad en relación con el número de inmigrantes que viven en Cataluña.” [Artículo 5 apartado 4 del Decreto 125/2001, de 15 de mayo, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor (DOGC de 28 de mayo de 2001)]

⁵⁸⁹ El Decreto 228/2000, de 26 de junio, reformó el Consejo Asesor de Inmigración que pasó a denominarse Consejo Asesor de Asuntos Sociales de la Inmigración. El Consejo Asesor de Inmigración está formado por el presidente –el titular del Departamento de Bienestar Social-, vicepresidente –designado por el titular de la presidencia-, un secretario, y treinta vocales: dos miembros de la Comisión Interdepartamental de Inmigración, cuatro representantes de los consejos comarcales, un representante de la Asociación Catalana de Municipios, un representante de la Federación de Municipios de Cataluña, un representantes de las organizaciones no gubernamentales que actúan en el ámbito de la inmigración en Cataluña, un representantes de los sindicatos más representativos, dos representantes de las asociaciones empresariales más representativas, dos representantes de las organizaciones profesionales agrarias, dos representantes de las asociaciones de vecinos, seis representantes de las entidades de colectivos de inmigrantes extranjeros, dos representantes de la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Cataluña, y expertos de reconocido prestigio.

⁵⁹⁰ Según información requerida al Àrea de relacions interdepartamentals i participació, de la Direcció General per a la Immigració con fecha de 12 de mayo de 2011. El día 21 de abril de 2005 se celebró una reunión del Consejo Asesor de Inmigración, presidida por la Consellera de Benestar i Família y con representantes de las siguientes instituciones y entidades: Secretaria per a la Immigració, Direcció General d'Àfers Religiosos, Òrgan Tècnic d'Immigració, Departament d'Educació, Servei d'Ocupació de Catalunya, Federació de Municipis de Catalunya, Bayt Al-Taqaifa, Casal Argentí, FAPAES, FAPAC, FAVIBC, CITE-CC.OO., AMIC-UGT, Càritas Catalunya, Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya, Unió de Pagesos de Catalunya (UPG), Ass. Sòciocultural Ibn Batuta (ASCIB), Centre Filipí Tuluyan San Benito, Associació Treballadors Paquistanesos, SOS Racisme Catalunya, Consell Comarcal Baix Camp, ASOPXI y ATIMCAT.

Las funciones del Consejo Asesor de la Inmigración son (a) elaborar informes y formular propuestas en materia de inmigración para dirigirlas a la Comisión Interdepartamental de Inmigración, y (b) analizar periódicamente la situación de los inmigrantes y las repercusiones de la realidad de la inmigración en la sociedad catalana. El Decreto recoge también el deber de información al Consejo Asesor de las propuestas y actuaciones de la Comisión Interdepartamental de Inmigración, de las comisiones territoriales de Inmigración y de las de ámbito de la inmigración de los departamentos, organizaciones e instituciones que forman parte de ella.

El Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación (ICM) como sistema de información de la Generalitat sobre las características sociales y materiales de la población inmigrada y para la elaboración de políticas de integración y de formación con respecto a los países del área mediterránea. Se preveía que asesorara a la Comisión en la reflexión sobre las perspectivas de la inmigración en Cataluña, el conocimiento de sus características sociales y culturales, así como la de los países de origen del área mediterránea, en la elaboración de políticas de integración y de formación desde su condición de institución de ámbito mediterráneo y de centro de referencia de debate sobre la interculturalidad.

III.1.5. Evaluación y seguimiento

No aparece recogida la evaluación y el seguimiento del Plan, aunque algunas medidas contemplan una referencia genérica al seguimiento de su ejecución. Por otro lado, hay que recordar que la Comisión Interdepartamental de Inmigración tiene asignadas funciones generales de seguimiento de los planes interdepartamentales.

La única referencia que se hace en este sentido es la previsión del área de colaboración institucional de un programa para elaborar un protocolo para el seguimiento de la ejecución y evolución del Plan interdepartamental de inmigración 2001-2004. No obstante, si se han realizado evaluaciones del Plan no se han publicitado.

III.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

El conjunto de programas interdepartamentales configura un acuerdo de actuación-político administrativo abierto, plural y público, donde las decisiones están descentralizadas entre los actores encargados de cada uno de los planes (Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, Benestar Social, Cultura, Ensenyament, Governació i Relacions Institucionals, Indústria, Comerç i Turisme, Interior, Justícia, Política

Territorial i Obres Públiques, Presidència, Sanitat i Seguretat Social y Treball) pero sustantivamente liderado por Presidencia y Bienestar Social, que son los que mayor número de programas desarrollan.

También operativamente se da esta característica, Presidencia muestra un claro liderazgo departamental ya que preside la Comisión Interdepartamental está presidida por presidencia, y Bienestar Social tiene adscrito su órgano de apoyo técnico.

III.1.7. Presupuesto

Una de las cuestiones más decepcionantes del Plan Interdepartamental, aún cuando resulta admirable la estructuración del discurso que hace, es la ausencia de una financiación específica para inmigración. Entre los programas estudiadas se observan dos tipos, aquellos que recogen el uso que la población inmigrante hace de los servicios sociales, y otros donde se expone una actividad específica, pero en ninguno de los casos se ofrecen datos económicos, que siempre ofrecen una perspectiva real de qué aspecto de la política se privilegia.

El Plan 2001-2004 incluye un apartado específico donde se recoge una reivindicación de financiación específica de las políticas migratorias de integración y de cohesión social. Partiendo de que la competencia en materia de integración de la población inmigrante es de las Autonomías, desde la Generalitat se demandaba un fondo que garantizara su suficiencia financiera para el desarrollo de esa competencia.

Conviene recordar que este Plan nace al amparo del GRECO, que tampoco tenía asignada dotación presupuestaria y que –como se ha mostrado en el capítulo tercero- no respondía realmente a un plan de integración.

Desde la Generalitat se defendía que el incremento de la inmigración y por tanto el número de usuarios de los servicios sociales –que curiosamente grupo-objetivo que no expone en el Plan- genera la necesidad de la creación de un fondo estatal destinado a las CCAA que se debería distribuir en función del número de inmigrantes que estén a su territorio, y que debería ir destinado a financiar las políticas de integración y de cohesión social que desarrollan las comunidades autónomas y administraciones locales. Se entiende que sin la financiación correspondiente no se puede hacer una buena política de integración y facilitar la cohesión social, ya que es un hecho que no es posible atender las demandas de servicios públicos que genera el hecho inmigratorio sin

II Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004 de Catalunya

Legitimidad gubernamental y departamental

Inmigrantes, responsables y profesionales de los recursos públicos, y el resto de agentes económicos y sociales

Programa detallado

Programa mixto (mayoritariamente sustantivo)

15 áreas de intervención, desarrolladas en 133 programas

Programa descentralizado en actores gubernamentales: Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, Benestar Social, Cultura, Ensenyament, Governació i Relacions Institucionals, Indústria, Comerç i Turisme, Interior, Justícia, Política Territorial i Obres Públiques, Presidència, Sanitat i Seguretat Social y Treball

Actores principales:

Departamento de Presidencia y Departamento de Bienestar Social.

No contempla una dotación presupuestaria específica para su ejecución

un correlativo incremento presupuestario⁵⁹¹. Como es sabido, esta propuesta no se materializó hasta el FAIREA en 2005.

En resumen, el Plan interdepartamental para la inmigración 2001-2004, que aquí se analiza, contiene las actuaciones sobre política global y coordinadas en materia de integración de la población inmigrada en Cataluña, que la Generalitat preveía para este periodo. Este muestra un modelo diferencial respecto del Plan desarrollado a nivel nacional –el GRECO– desarrollando un total de quince áreas de intervención a través de 133 programas, que por otro lado mostraba continuismos con las medidas puestas en funcionamiento desde 1993 en la Comunidad Autónoma –entre las estudiadas– que antes introduce y mantiene el tema en su agenda política.

También es un modelo que privilegia el modelo público, y así lo demuestran los actores intervinientes y su modelo de gestión expuesto. Entre los analizados es el único plan que descentraliza las decisiones entre tantos actores como departamentos encargados de su elaboración y ejecución. No obstante, tanto del número de programas desarrollados como de la estructura operativa se observa un liderazgo del proceso tanto de Presidencia como de Bienestar Social.

El momento de entrada de la inmigración en la agenda política catalana, la definición que hace de la integración de la población inmigrante, como una cuestión vinculada a la identidad catalana, y el hecho de que mayoritariamente se gestionara desde Presidencia, nos ofrece por otro lado una dimensión sustantiva de la política perfectamente estructurada y continuista en su intervención, pero en ocasiones contradictoria. De este Plan se infiere una apuesta clara por la

⁵⁹¹ “Des de Catalunya entenem que sense el finançament corresponent no es pot fer una bona política d'integració i facilitar la cohesió social, ja que és un fet que no és possible atendre les demandes de serveis públics que genera el fet immigratori sense un correlatiu increment pressupostari.” (GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona. Pág. 122).

incorporación de la población inmigrante en los servicios sociales comunitarios, que sin embargo se enfrenta a la necesidad –que el mismo plan reconoce y de la que la arena local se hace eco- de desarrollar servicios de apoyo a la inmigración y que va vinculada a las reivindicaciones presupuestarias que Cataluña hace en este Plan, y que ha mantenido desde los noventa de mayores competencias en la gestión del acceso y en la firma de convenios con los países emisores –parcialmente satisfechas en la reforma del Estatuto-. También las –justificadas- reclamaciones presupuestarias han tenido respuesta con el FAIREA, y la dotación presupuestaria para la ejecución del proceso extraordinario de regularización de 2005, que ha se ha cristalizado en el nuevo Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008.

El Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya de 28 de junio de 2005, por esta razón -y dado que el trabajo de campo en Mataró se realizó en marzo de 2005- se ha analizado el del periodo 2001-2004 –vigente por cuatro años desde junio de 2001 hasta junio 2004-. Este ya se puede considerar un plan de segunda generación y una política pública por si mismo en la medida en que incluye una dotación presupuestaria específica para su desarrollo.

El Plan impulsa 70 programas: 14 relacionados con las políticas de acogida (con un presupuesto de 33.241.945€), 32 referentes a políticas de igualdad (30.522.405€) y 24 relativas a políticas de integración (5.234.757, 87€). Este Plan contó con un presupuesto inicial de 68.999.107,87 euros, de los que 27.096.708,30€proviene del FAIREA.

El Plan establece 12 objetivos específicos y cada objetivo comporta ámbitos de actuación prioritarios.: establecimiento de un sistema de primera acogida coordinado, refuerzo de las políticas sociales, mejora del acceso a la sanidad, educación intercultural para la cohesión social, lucha contra la exclusión social, acogida lingüística y uso social del catalán, inserción e integración laboral, atención a eje de género, incorporación de los jóvenes de origen inmigrante y políticas de juventud, formación de profesionales, acceso a la información y lucha contra el racismo y la xenofobia.

Aunque este Plan no es objeto de análisis, considero importante señalar que ofrece un nuevo modelo tendente a la generalidad andaluza, supone un salto cualitativo y cuantitativo en el desarrollo de la vía catalán de integración.

El Plan Catalán de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 consolidó la línea de actuación abierta por los anteriores. Si bien los programas de actuación anteriores se exponían de

forma aislada, sin conexión con objetivos políticos definidos y sin priorizar objetivos, este Plan tiene un marco más concreto de actuación y fija trece objetivos específicos y ámbitos de actuación prioritarios. Hay una referencia más concreta a las partidas presupuestarias, pero aún cuando se crea una comisión de evaluación del Plan, no se definen de forma detallada indicadores de calidad ni se baraja la posibilidad de una evaluación externa⁵⁹².

III. 2. Mataró

Mataró (Barcelona) con una tasa de extranjería del 8,8% (9.891 extranjeros del total de la población de 111.879 habitantes) se encuentra en la zona del Maresme catalán y es por su sector económico uno de las tradicionales zonas de recepción de inmigrantes; el municipio representa una zona de asentamiento en la que la inmigración residente no es transitoria. Las nacionalidades africanas representan el 68% del total de los extranjeros, y entre ellos los marroquíes son muy mayoritarios, el 69% del total de los africanos y el 47% de los extranjeros; seguidos por las nacionalidades latinoamericanas (1.843). El Gobierno del municipio es un gobierno de coalición entre PSC/ERC/ICV-EUiA, con Alcalde del PSOE. En este municipio se realizaron en abril de 2005 un total de 14 entrevistas semiestructuradas registradas: una a la técnico de Igualdad y Solidaridad competente en el plan municipal de inmigración, cuatro a miembros de los Grupos Municipales –dos a ICV, CIU y PP-, tres entrevistas a sindicatos –dos a miembros de CITE-CC.OO. y una a UGT- y seis a miembros del movimiento asociativo – Cáritas, Cruz Roja, Asociación Club JAMA KAFO, Asociación Juvenil THE PETS, Associació de Mediadors VINE AMB MI y al presidente de la Asociación Musulman Al-Ouahda-; además de conversaciones informales con mediadores interculturales y otros miembros encargados de los planes territoriales puestos en marcha por el gobierno municipal, y responsables de las relaciones de las mezquitas de la ciudad con el Ayuntamiento.

El caso del Ajuntament de Mataró en el diseño de su política de inmigración es el opuesto al de Murcia, frente al proceso de concreción de las actividades de este último, el de Mataró ha ampliado las áreas de intervención de su política pública local de inmigración en el que ha llamado el Pacte per a la Nova Ciutadania de Mataró, el primero de 2001-2003 y el segundo de 2004-2007, desarrollado por la Regidoria

⁵⁹² VIDAL, Ma. C. 2007, “Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 65.

d'Igualtat i Solidaritat, y también a través de la concurrencia de las asociaciones inmigrantes a los consejos de participación del Ajuntament en funcionamiento desde finales de los años noventa. El Pacte es implementado y liderado por el Consell Municipal per a la Convivència del Ajuntament, pero incluye a la Diputació de Barcelona, a la Generalitat de Catalunya y al Consell Comarcal como agentes implicados en el mismo. Esta integrado por catorce programas de actuación que incluyen información y orientación, mediación, vivienda, inserción laboral de los inmigrantes, colaboración en el ámbito de la asistencia sanitaria, de acogida y conexión con el entorno sociocultural, de integración escolar, de acogida y socialización de jóvenes, formación de adultos, sobre los barrios de acogida, y entre otros el fomento del asociacionismo y la participación. Un plan en definitiva que por la amplitud de los objetivos que persigue va más allá de la prestación de servicios sociales y busca la definición de una nueva categoría de ciudadano-inmigrante con un catálogo de servicios mínimos garantizados por la autonomía local del municipio. Como se verá estas acciones públicas también tiene una clara influencia en la definición del movimiento asociativo inmigrante, aunque con efectos distintos al de los provocados en el caso de Murcia.

El Ajuntament de Mataró ha creado trece consejos de participación ciudadana de temáticas distintas con el objetivo de fomentar la intervención ciudadana y la calidad democrática del gobierno de la ciudad. La participación en los mismos se habilita a través de asociaciones. El movimiento asociativo inmigrante interviene en tres de ellos: el Consell Municipal per a la Convivència, el Consell Municipal de Solidaritat i Cooperació Internacional y el Consell Municipal de Joventut.

La política activa de inmigración del gobierno de la ciudad incluye una agencia de atención directa a la inmigración y un centro de acogida municipal de inmigrantes que han funcionado con un nombre u otro desde que la ciudad se convirtió en una localidad receptora de inmigración extranjera. El Maresme es una comarca que ha recibido desde los años sesenta la inmigración procedente de las regiones del sur de España, hecho que atestiguan algunos nombres de calles y plazas. Esta zona tiene una historia de recepción de inmigrantes que se evidencia en la gestión que hace de la atención primaria y de los servicios de acogida de la población que llega que no necesita recurrir a asociaciones de inmigrantes para servicios de información o traducción. Al contrario que otras ciudades, el gobierno local no delega esa competencia y no la promueve como objetivo de las

asociaciones que financia. De ahí que una de las razones por las que las asociaciones magrebíes hayan demostrado tal grado de continuidad y de estabilidad en Mataró se deba a que están vinculadas a las mezquitas que sirven a sus comunidades musulmanas mayoritariamente inmigrante como no puede hacerlo el gobierno local.

IV. MURCIA: EL TERRITORIO COMO VARIABLE DETERMINANTE DE SU PRÁCTICA Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Murcia formaliza su intervención sobre la población inmigrante con el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes 2002-2004, a través de la Dirección General de Política Social de la Consejería de Trabajo y Política Social, en un plan de acción que aglutina y formaliza muchas de las acciones públicas desarrolladas por la Administración Regional, en concordancia con las políticas españolas y de la Unión Europea en materia de integración social de inmigrantes. Este plan de acción se complementa con otras decisiones políticas y administrativas conformando una política de inmigración continuista y altamente pragmática.

Esta Comunidad Autónoma ha desarrollado un modelo homogéneo de política de inmigración en la línea del Gobierno Central. En consonancia con esta, y con los instrumentos de intervención diseñados por el PISI en 1994, Murcia introduce por primera vez el tema de la inmigración en su agenda institucional y desarrolla una incipiente estructura administrativa de la inmigración en 1999 con el Consejo asesor “Foro Regional para la Inmigración” y cuatro puntos básicos de observación permanente de la inmigración –OPI-, adelantándose a otras Autonomías. Por otro lado, la AGE ha financiado la integración a través de convenios conjuntos con las Autonomías, con la CARM se firmó por primera vez en 1998 para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, información, orientación y asesoramiento socio-laboral, acogida básica y sensibilización; desde ese momento, la inmigración se mantendrá en la agenda política de la CARM. Los destinatarios del convenio eran las Corporaciones Locales, con una fórmula de cofinanciación entre la CARM (63%), el MTAS (37%) y las CC.LL. (25% del total). Junto con esta fórmula, el Gobierno de la Región ha transferido la acogida y asistencia de los inmigrantes –a través de subvenciones desde 1999- a las organizaciones no gubernamentales vinculadas al fenómeno migratorio, con una práctica que ha fortalecido el movimiento asociativo de la ciudad de Murcia.

Por otro lado, una de las cuestiones más interesantes que encuentro en este estudio de caso es que el territorio y el carácter uniprovincial de la Región de Murcia generan una dinámica de relaciones informales y de profundo conocimiento de las intervenciones públicas entre la Administración Regional y Local. Esta situación no responde a una política de tutelaje de la iniciativa local, sino que se ha establecido un entramado informal entre ambas administraciones y el movimiento asociativo de la ciudad –al que se le ha transferido parte importante de las labores de acogida y asistencia de la población inmigrante-, con puntos de contacto entre personal funcionario y laboral de las Administraciones y las organizaciones no gubernamentales, de las que en algunos casos forman parte.

La definición del problema de la política de inmigración se inicia antes del proceso de elaboración de la misma, como un planteamiento progresivo y de mínimos. La Asamblea Regional de Murcia, en su Resolución número 13, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada los días 10 y 11 de septiembre de 1997, instaba al Consejo de Gobierno a que adoptara medidas concretas “para paliar la situación de marginalidad en la que viven los inmigrantes de nuestra Región”; entre las medidas desarrolladas se creó Oficina Regional de Atención a la Inmigración en 2000, como marco de referencia para el desarrollo de actuaciones en favor de la integración social de los inmigrantes.⁵⁹³

El Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2000-2006, en la descripción de los ejes fundamentales de la actuación política en materia de servicios sociales, incluye dentro de la “Línea Estratégica 7.4: Promoción de la igualdad de oportunidades” el marco de un “Plan de Acción 7.4.5 Programa de Integración de Inmigrantes”⁵⁹⁴, dirigido a promover actuaciones en favor de la plena integración social, evitando la marginalidad y posibilitando la cobertura de las necesidades asistenciales básicas de estos colectivos en materia de sanidad, vivienda y educación. Las principales actuaciones que se propusieron fueron la potenciación del Foro de Integración Social de los Inmigrantes –sorprendentemente para la CARM como instrumento de cooperación-, el Observatorio de la Inmigración, la adecuación laboral de trabajadores extranjeros, un programa de acceso de los inmigrantes a los servicios normalizados en materia de

⁵⁹³ Resolución citada en la Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) (BORM Núm. 102, de 4 de mayo de 2000. Pág. 5496)

⁵⁹⁴ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2000, *Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2000-2006*, Consejería de Economía y Hacienda, Murcia. Págs. 311-317.

sanidad, un programa de alojamiento para inmigrantes, mecanismos para cubrir las necesidades educativas y formativas de los inmigrantes, y el fomento de programas de apoyo a inmigrantes, con especial énfasis en la mujer inmigrante.

Algunas de las actuaciones previstas estaban dotadas de un presupuesto y de un nivel de prioridad. El observatorio de la inmigración, como instrumento proveedor de datos sobre los flujos de entrada y salida en la Región, y sobre el estado de la contratación laboral de inmigrantes e indicadores de servicios asistenciales básicos, tenía asignados 5.000 € para financiar puntos de observación en Cartagena, Lorca, Molina de Segura y Murcia –que como se verá forman parte de la estructura operativa de la política de inmigración de la CARM desde 1999-.

La adecuación laboral de trabajadores extranjeros se concentraba fundamentalmente en el sector agroalimentario, y en menor medida en hostelería y trabajo doméstico; teniendo en cuenta la naturaleza estacional del empleo, en especial en el campo, y la falta de flexibilidad y equilibrio entre oferta y demanda en el proceso de contratación de extranjeros, medidas como contratación por períodos de 6 meses, financiación del viaje por parte del empresario y previsión de un alojamiento digno durante el período de duración del contrato forman parte del contenido de la iniciativa gubernamental murciana. Este perfil muestra una política que incluso aún a principios de 2000 tiene un perfil laboral. Hay que tener en cuenta que desde mediados de los años noventa las características económicas de la Región, particularmente el sector de agrícola de la Vega Baja (triángulo Murcia-Santomera-Elche) y el Campo de Cartagena como zona de contratación de trabajadores extranjeros, confirieron a la inmigración un carácter económico que perduró en el diseño formal y en la actuación no-institucionalizada de la política de inmigración.

En el programa de acceso de los inmigrantes a los servicios normalizados en materia de sanidad, se recoge además de los derechos legalmente establecidos el apoyo a las ONG's, para complementar las actuaciones asistenciales en materia sanitaria a los inmigrantes. Este carácter de ayuda asistencial de las organizaciones no gubernamentales también se contemplaría después en el Plan de 2002-2004 que aquí se analiza.

El programa de alojamiento para inmigrantes previsto en el Plan Estratégico contempla (1) el reforzamiento de los “Centros de Acogida” de estos colectivos y dotar de mayores

recursos a los “Centros Polivalentes de Servicios Mínimos” de atención al inmigrante en los municipios de Águilas, Mazarrón, Lorca, Torre, Pacheco, La Unión, Fuente Álamo, Murcia, San Javier, San Pedro y Los Alcázares –todos ellos situados en las zonas arriba señaladas donde el sector agrícola atrae porcentajes altos de trabajadores extranjeros-; (2) y el establecimiento de convenios con municipios y empresarios para garantizar un alojamiento a los trabajadores inmigrantes temporeros durante el tiempo que trabajen en las explotaciones siguiendo el modelo francés. Este programa de alojamiento para inmigrantes tenía adjudicados 1.500.000 € y prioridad alta.

Los mecanismos para cubrir las necesidades educativas y formativas de los inmigrantes agrupan el acceso de los inmigrantes e hijos de inmigrantes a la educación reglada que cuenta con 4.050.000 € para la concesión de becas (a partir de un año legalizados) para libros y material escolar en Enseñanza Básica y acceso a programas ACNEE (alumnos con necesidades educativas especiales), y favorecer la formación ocupacional del inmigrante a través de los programas formativos de las ONG’s y asociaciones de inmigrantes. Así la potenciación de las acciones de las asociaciones destinadas a la inserción laboral del inmigrantes tenía asignado 1.200.000 €. El Plan Estratégico buscaba también garantizar a través de ONG’s y asociaciones de inmigrantes el acceso a mecanismos “no normalizados” para que las familias de inmigrantes puedan mantener el conocimiento cultural y lingüístico de países de origen.

Finalmente, la potenciación de programas de apoyo a inmigrantes, con especial énfasis en la mujer inmigrante, se prevé a través de la intervención de las asociaciones de apoyo al inmigrante, “como apoyos alternativos y complementarios a los que realiza la Administración Autonómica y Local para complementar las actuaciones de ayuda y asesoramiento al inmigrante”⁵⁹⁵. Los ámbitos de actuación en los que se debe potenciar su intervención son los dirigidos a complementar la asistencia sanitaria, campañas de concienciación social y asesoramiento en cuestiones de tipo jurídico-burocrático. Se incluye también la potenciación de los programas de acogida de Cáritas y Casa de África, dirigidos a mujeres como uno de los grupos con mayores dificultades de integración social. La dotación presupuestaria de estas medidas, incluidas las de ayuda asistencial en sanidad, era de 1.620.000 €

⁵⁹⁵ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2000, *Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2000-2006*, Consejería de Economía y Hacienda, Murcia. Pág. 317.

La importancia de señalar estos puntos del Plan Estratégico es que ofrece ya la definición y líneas que van a guiar la política de inmigración de la CARM. Por un lado, la inmigración tiene incluso aún a principios de 2000 un perfil laboral que le confiere a la política un carácter económico que perdura en el diseño formal, como muestran algunas medidas como vivienda que privilegia la financiación del alojamiento de los trabajadores extranjeros. Por otro lado, el movimiento asociativo inmigrante es construido por la política como un pilar de la intervención pública, transfiriendo algunas competencias de servicios sociales, e influyendo indirectamente en su conformación.

IV.1. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004 hace referencia indirecta a las medidas que la CARM lleva desarrollando desde 2001, son acciones muy concretas que implican –intencionalmente- la participación de actores sociales vinculados al fenómeno migratorio. Tal y como el mismo Plan expresa busca un modelo homogéneo en la línea de lo establecido por el Gobierno del PP y del GRECO: “En este sentido, son las decisiones del Estado las que nos marcan las fronteras en aspectos tan importantes como la legislación sobre los derechos básicos de los inmigrantes, las condiciones para el acceso a la situación de regularidad, las directrices para la vigilancia de las condiciones de trabajo, el establecimiento de convenios internacionales, etc.”⁵⁹⁶

Los organismos participantes en la elaboración del Plan fueron gubernamentales principalmente. Entre los impulsores se encontraban el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, y la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes, coordinados por la Dirección General de de Política Social, que lideró el proceso. Los órganos de consulta fueron el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia, el Consejo Regional de Servicios Sociales, el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, y la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Regional –que solo participó como consultora-.

El proceso de elaboración se inició formalmente con la aprobación inicial del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004) por el

⁵⁹⁶ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002, *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia. Pág. 11.

Consejo de Gobierno (Acuerdo del Consejo de Gobierno en Sesión de 29 de Junio de 2001), informado favorablemente por el Consejo Regional de Servicios Sociales, en Sesión de 16 de Octubre de 2001, también por el por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en Sesión de 22 de Marzo de 2002, y finalmente se aprobó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004) por el Consejo de Gobierno (Acuerdo del Consejo de Gobierno en Sesión de 28 de Junio de 2002).

El Dictamen del CES de 22 de marzo de 2002 fue una valoración muy positiva en la medida en que consideraba el Plan “un instrumento imprescindible para poder hacer frente al fenómeno de la inmigración, que por sus propias características exige un acercamiento global en el que los diversos sectores actividad de las administraciones públicas alcancen un importante nivel de coordinación y complementariedad en su actuación.”⁵⁹⁷ No obstante, se mostró crítico en cuanto a la falta de un desarrollo más profundo de una estructura administrativa que sustentara la gestión de la inmigración. Como se verá en las páginas que siguen, el Plan que desarrolla la CARM es un plan mayoritariamente sustantivo que se apoya en la estructura administrativa competente en servicios sociales. Es este sentido, el CES apoyaba, por un lado, la constitución de una estructura especializada que consolidara la política de inmigración⁵⁹⁸, que finalmente se vio puesta en marcha en 2003 con la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos. Por otro lado, el Dictamen entendía que, dado que la participación social estaba tan presente en la ejecución de las medidas, debía procurarse fomentar la intervención del Foro Regional para la Inmigración en las tareas de evaluación y seguimiento del Plan y con el fin de garantizar también una mayor coordinación con la

⁵⁹⁷ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002, *Dictamen sobre el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. CES, Murcia. Pág. 28.

⁵⁹⁸ El CES exponía que “las medidas de coordinación previstas no garantizan la necesaria agilidad en la toma de decisiones ni la individualización de una política pública que, precisamente por la novedad e intensidad de su implantación, requiere “hacerse un hueco” entre otras políticas sociales ya consolidadas (educación, mujer, juventud, empleo, formación, etc.). En efecto, a juicio de esta Institución sería conveniente la creación de un órgano administrativo, al nivel que se considere adecuado, pero como mínimo con rango de Dirección General, que sea en el referente de este nuevo ámbito de actuación de las Administraciones Públicas.” [CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002, *Dictamen sobre el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. CES, Murcia. Pág. 30]

Administración Regional⁵⁹⁹-observación esta última que no se ha seguido en la reforma del Foro-.

Finalmente, considero importante señalar dos cuestiones también expuestas en el informe previo del CES y que no han sido consideradas por la CARM. La primera es que el Consejo entendía que la dotación presupuestaria asignada era escasa –tal y como se verá, no solo no se aumentó siguiendo esta recomendación sino que no se llegó a cubrir el gasto previsto para el desarrollo del Plan-. La segunda cuestión se refiere al área sanitaria, para la que el Plan considera la creación de recursos sanitarios, de atención a la mujer y de protección de los MENAs especiales, para el colectivo inmigrante, y el Dictamen advierte sobre los efectos segregacionistas por motivos de origen geográfico que tienen esas medidas –que no fueron considerados-.

En la fase de formulación y de decisión de la política, este Plan ha contado con un componente importante de impulso y liderazgo político de la Directora General de Política Social –competente en inmigración hasta 2003-, y técnico, del Jefe de Sección de OFRAIN, junto con el asesoramiento de la Universidad de Murcia.

Los grupos objetivos del plan no son solo los inmigrantes sino incluye a la sociedad receptora; lo que es interesante es que genera dinámicas y actuaciones de reconocimiento de los nuevos actores sociales como partícipes del proceso, y convierte en actores principales de la política a otros sectores como organizaciones no gubernamentales, y también en un papel secundario a medios de comunicación y empresarios.

Las líneas de actuación del Plan son el acceso normalizado de los inmigrantes a los recursos sociales, la inmediatez en las necesidades más urgentes y el impulso de la cooperación al desarrollo. Respecto a la sociedad de acogida, explicita la formación y sensibilización de la sociedad como directrices de la intervención.

⁵⁹⁹ “Otro de los grandes aciertos del Plan sometido a dictamen de este Organismo es la importancia que se otorga tanto a la participación social en la gestión del mismo como al seguimiento de las acciones y la efectividad de las mismas. Sin embargo, a juicio del Consejo Económico y Social la importancia de estas cuestiones no se refleja suficientemente en el papel que en el Plan se asigna al Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia. En opinión de esta Institución la Comisión de Seguimiento del Plan debería integrarse en el citado Foro Regional para así garantizar la máxima objetividad de la misma y la participación de los diversos agentes implicados en el seguimiento y la propuesta de nuevas actuaciones.” [CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002, *Dictamen sobre el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. CES, Murcia. Pág. 30]

Como se verá en las siguientes páginas, la transferencia de competencias y recursos para el ejercicio de competencias en materia de acogida y asistencia a los inmigrantes ha configurando un movimiento asociativo compacto y estructurado, que –al margen de que sea representativo de las población extranjera- es percibido como interlocutor válido y reflejo de las necesidades de la comunidad inmigrante, y por ende actor principal en el proceso. No obstante, los actores gubernamentales siguen centralizando las decisiones y marcando las pautas de participación de los no gubernamentales en la ejecución de la política.

Este plan –de 129 páginas- no responde a los elementos de un programa de actuación político-administrativo, sino que más bien es un plan de acción –por otro lado, muy sucinto-. El plan de acción se estructura a partir de diez áreas temáticas correspondientes a diferentes departamentos de la Administración Regional implicadas en el proceso de implementación. En su estructura responde al mismo esquema de desarrollo del GRECO, y muy similar al valenciano; en cada una de las áreas se presenta (1) un grupo de problemas-objeto de las medidas que se establecen y una diagnosis de la situación en esa área, (2) los objetivos generales y específicos que se pretenden lograr con las medidas interpuestas para cada uno de ellos, y los órganos responsables de desarrollar esas acciones, y (3) también un cronograma de ejecución temporal y presupuestario, lo que supone un aspecto muy positivo de este plan de acción.

Otra de las cuestiones más interesantes que se establecen para cada una de las acciones es un ranking de prioridad (entre alta y media- aunque más del 80% de las medidas tiene adjudicada una prioridad alta) y otro sobre el grado de realización de las acciones entre uno y cuatro (clave 1: la actividad se realiza actualmente y debe mantenerse; clave 2: la actividad se realiza actualmente pero se considera necesario mejorarla y/o incrementarla para alcanzar el objetivo; clave 3: la actividad no se realiza pero se considera imprescindible su ejecución; y clave 4: la actividad no se realiza pero se considera conveniente su ejecución para alcanzar el objetivo). De este modo, estamos – como en el caso valenciano- ante un plan que tiende a agrupar las intervenciones de las que son objetivo la población inmigrante, en la mayor parte de los casos dentro de los servicios sociales comunitarios.

El Plan muestra en su discurso el objetivo de normalizar el acceso a los recursos de los inmigrantes en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. Hasta la

elaboración del mismo, las intervenciones principales de la política murciana se habían centrado en la regulación de algunos importantes elementos operativos, como OFRAIN, el Foro y los OPIs –todos con carácter de información y asesoramiento- y financiar indirectamente elementos asistenciales y acogida de los inmigrantes a través del movimiento asociativo, con subvenciones abiertas y también nominativas.

El desarrollo del Plan no supone un punto de inflexión en esta práctica política, sino más bien una dinámica continuista –aunque más ordenada-, que implica la reagrupación conjunta de las medidas que se venían desarrollando, siendo las novedades de poco calado.

IV.1.1. Diagnósis de la situación

Según datos del INE el número de extranjeros con residencia legal en España en 1999 era de 801.329. Según esta misma fuente, en la Región de Murcia tenían residencia legal 16.319 extranjeros. Aún cuando en ambos casos el colectivo más numeroso es de ciudadanos marroquíes, su presencia era más acentuada en el caso de la Región de Murcia, que se encontraba entre las cinco primeras provincias con mayor presencia de los procedentes de esta nacionalidad.

Tras concluir el proceso extraordinario en 2000, en España contabilizaba 801.329 extranjeros en situación regular a 938.783, de los que 555.095 son ciudadanos no comunitarios, lo que suponía un 2,5% de residentes inmigrantes. Los marroquíes eran los extranjeros más numerosos en España, con 194.099 nacionales; seguidos por los nacionales chinos, con 30.958; los ecuatorianos, con 28.773; los colombianos, con 24.650; y los argentinos, con 18.639. Murcia era la cuarta provincia española en cuanto al número total de solicitudes de regularización con 18.402, lo que suponía el 7,48% del total de solicitudes presentadas.

La estimación que el Plan hacía tras los procesos de regularización era de entre 70.000 y 80.000 inmigrantes en situación regular. Siguiendo las previsiones de la Ley 8/2000 –vigente en ese momento- de reagrupación familiar, la CARM estimaba su grupo-objetivo en 100.000 inmigrantes, lo que suponía casi un 10% de la población regional.

La diagnósis en cuanto a las cuestiones a abordar centra la definición del problema de la política de integración de los inmigrantes en torno a tres cuestiones que se hicieron explícitas en el Plan Estratégico de 2000: (1) el carácter económico de la inmigración y las necesidades específicas de los trabajadores extranjeros, (2) la vivienda y las

dificultades de acceso a la misma en régimen tanto de compra como de alquiler, y (3) las situaciones de especial vulnerabilidad, como inmigrantes irregulares, MENAs, y mujeres como colectivos sobre los que desarrollar una atención preferente.

IV.1.2. Objetivos

“El objetivo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia es, la construcción de un marco de convivencia basado en la reciprocidad y responsabilidad común, en la que todas las personas puedan participar activamente en ámbitos como el de la formación, desarrollo, empleo, participación política y una sociedad de todos, por todos y para todos.”⁶⁰⁰ Este Plan, de modo similar al valenciano, desarrolla sus objetivos en cada una de las diez áreas de intervención que contempla. No obstante, en este caso, los objetivos divididos en generales y específicos tienen una redacción muy concreta, ya que responden al conjunto de problemas identificados en la diagnosis de las áreas de intervención.

1. Área de acción social: Esta área pretende (1) impulsar los instrumentos y organismos responsables de la política regional en materia de inmigración, a través de la colaboración interadministrativa y la complementariedad de las acciones, evitando la duplicidad de los recursos; (2) conocer el perfil del inmigrante que reside en la CARM y favorecer su acceso a prestaciones sociales básicas y a la red pública de servicios sociales, e Incrementar los programas de información, orientación y asesoramiento socio-laboral a la población inmigrante; (3) mantener e incrementar los programas de atención y acogida básica a inmigrantes para prevenir situaciones de marginación y exclusión social – incluyendo el desarrollo de acciones conjuntas en materia de acogida básica, atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, ampliando los convenios suscritos con las CC.LL. y las líneas de subvención a programas gestionados por las ISFL en materia de inmigración, y reforzando los centros de primera acogida y alojamientos de inmigrantes-; (4) comprometer a la sociedad de acogida en la integración de los inmigrantes, y corresponsabilizar a éstos en dicho proceso –favorecer la información y la formación del personal técnico que trabaja en el ámbito de la inmigración, . impulsar acciones

⁶⁰⁰ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002, *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia. Pág. 10.

autonómicas y locales de participación ciudadana y de apoyo al asociacionismo y luchar contra el racismo y la xenofobia-.

2. Área de mujer: esta tiene un objetivo general bien determinado, la mejora de las condiciones de vida de las mujeres inmigrantes, la consideración de situaciones de riesgo de violencia tiene especial atención, así como también el acceso al empleo.
3. Área de menores: El plan en las acciones asignadas a esta área busca dar respuesta a las necesidades de protección de los menores extranjeros no acompañados y en su caso, conseguir su integración social y laboral, garantizando los recursos necesarios y el acceso a la información de los MENAs.
4. Área de juventud: el objetivo principal de esta es favorecer las actuaciones que ayuden a la integración y participación social, económica y cultural de los jóvenes inmigrantes de la Región de Murcia, a través de la formación y la orientación profesional para la inserción socio-laboral. La vivienda es un área privilegiada en las acciones diseñadas en este apartado del Plan.
5. Área de educación: esta es también una de las áreas más desarrolladas, y establece entre sus objetivos (1) el desarrollo de medidas que aseguren la efectividad del principio de igualdad de oportunidades en la educación, con acciones orientadas a garantizar la escolarización del alumnado extranjero, equilibrado entre los centros sostenidos con fondos públicos para prevenir situaciones de segregación; (2) la educación intercultural, dotación de recursos humanos y materiales de apoyo a las necesidades de la educación intercultural en centros sostenidos con fondos públicos; (3) el desarrollo de medidas específicas de carácter integrador dirigidas al alumnado para facilitar la incorporación e integración social también de sus familias; (4) e impulsar la coordinación y colaboración de la iniciativa social con la acción educativa de las distintas administraciones y organizaciones no gubernamentales, para la convergencia y desarrollo de acciones previstas en este Plan, a través del desarrollo de planes de actuación integral en aquellas zonas que se determinen como de acción prioritaria en función de indicadores territoriales, educativos y socioeconómicos.

6. Área de salud: remite en sus objetivos a la Ley Orgánica 4/2000, modificada por Ley 8/2000, al buscar en sus acciones facilitar la accesibilidad a la asistencia sanitaria.
7. Área de vivienda: el objetivo de esta área es favorecer el acceso de los inmigrantes a viviendas y alojamientos tanto en alquiler como en propiedad.
8. Área de empleo y formación ocupacional: en esta área, los objetivos –con la practicidad que caracteriza este Plan- se han dividido en función de las Direcciones Generales que van a desarrollarlos.
 - a. En cuanto a los objetivos a desarrollar por la Dirección General de Trabajo se encuentra el favorecer la generación de empleo en el colectivo inmigrante que reside en la Región de Murcia, incrementando la contratación estable de los trabajadores inmigrantes, a través de los programas de Fomento del Empleo, e impulsando la incorporación o admisión de los trabajadores inmigrantes en las empresas de economía social (cooperativas y sociedades laborales).
 - b. Desde la Dirección General de Formación Ocupacional, se busca impartir acciones formativas en las especialidades que demandan los sectores productivos, a partir de la programación de cursos de formación ocupacional destinados al colectivo de inmigrantes.
 - c. La Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica se orienta en este Plan a la Formación Profesional –Específica (Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior) Ocupacional Continua- adecuada a la demanda laboral.
9. Área cultural y turística: esta área busca combatir las barreras que dificultan la integración, llevando a cabo campañas de sensibilización y dando a conocer las sociedades de origen de los inmigrantes.
10. Área de cooperación al desarrollo: esta pretende contribuir al desarrollo humano de los países de origen de los inmigrantes de la Región de Murcia, y promover la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo ejecutados por ONGs en los países de origen de los inmigrantes de la Región de Murcia.

IV.1.3. Elementos sustantivos de intervención

EL Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004 responde en su estructura con mayor exactitud a un plan de acción que a un programa de actuación político- administrativo; en el Plan se establece detalladamente la cronología de las medidas a desarrollar, el presupuesto adjudicado para cada una de ellas por etapas y la identificación de los actores implicados , sin embargo no recoge ni todo el contenido ni las decisiones de la política pública que implementa, que aún después del Plan queda disperso. Entre sus elementos de intervención se encuentran mayoritariamente medidas sustantivas de intervención, y operativas sobre la estructura política-administrativa que sustente a las primeras.

De las acciones descritas se desprende que los grupos objetivos a los que este plan se dirige en su gestión de la diversidad son varios: inmigrantes, movimiento asociativo vinculado a la inmigración y otras ONGs, corporaciones locales, personal de la administración que trabaja vinculado al fenómeno migratorio, organismos autónomos (como la Universidad) y sociedad de acogida.

1. El área social (4 objetivos generales, 3 objetivos específicos y 49 acciones) recoge principalmente medidas regulatorias de mantenimiento de los servicios que se están prestando y de los convenios con asociaciones firmados con ese fin. Los elementos de intervención son mayoritariamente regulativos –y principalmente de naturaleza operativa- sobre el funcionamiento de la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la integración social de los inmigrantes y el Foro Regional para la Integración de los Inmigrantes y las Comisiones Permanentes de Trabajo (empleo, vivienda, salud, educación e integración social) como órganos impulsores de Plan, y también el impulso de comisiones de seguimiento de los Convenios de Integración de Inmigrantes y de Acogida Básica, suscritos entre la CARM y el IMSERSO.

También se plantean acciones de provisión directa de bienes y servicios, como el mantenimiento de la Red de situación de la integración social de los inmigrantes, del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), del programa radiofónico “Tertulia entre Hermanos”, de la Oficina Regional de Atención a la Inmigración (OFRAIN), de la Red de Información, Orientación y Asesoramiento socio-laboral a inmigrantes, la edición y difusión de documentos que informen sobre las prestaciones sociales entre la población inmigrante, y favorecer el acceso de

éstos a los mecanismos normalizados, en idiomas mayoritarios, y el reforzamiento de los centros de primera acogida y alojamientos de inmigrantes.

Las medidas incentivadoras de contenido sustantivo y operativo comprenden convenios con las Corporaciones Locales e ISFL en materia de acogida básica, y de colaboración con entidades no lucrativas para atención básica a inmigrantes, junto con subvenciones para programas y servicios de integración social de inmigrantes y para adquisición, construcción, remodelación y equipamiento de centros que presten servicios sociales; acceso de la población inmigrante a las ayudas económicas del ISSORM no periódicas e individualizadas de inserción y protección social. Para fomentar la participación ciudadana y de apoyo al asociacionismo, se prevén medidas incentivadoras como la celebración reuniones, seminarios y conferencias sobre el hecho migratorio, desarrollo de programas de colaboración con los países de procedencia de los inmigrantes que residen en la Región de Murcia, y potencias las mesas locales de integración de los inmigrantes. Respondiendo al espíritu del Plan de corresponsabilizar a la sociedad receptora y al colectivo inmigrante en el proceso de integración, y en la lucha contra el racismo, como medidas incentivadoras incluyen la formación permanente del personal técnico que trabaja con inmigrantes, y campaña por la convivencia intercultural y contra el racismo y la xenofobia, así como la formación de los profesionales de los medios de comunicación.

2. El área de mujeres (1 objetivo general, 3 objetivos específicos y 8 acciones) incluye principalmente medidas de provisión directa de bienes y servicios e incentivadoras en sus objetivos de lucha contra la violencia contra las mujeres y su inserción socio-laboral. Por un lado, informar a las inmigrantes de sus derechos y de los servicios que los garantizan, impulso de la participación de las mujeres inmigrantes en foros y plataformas, apoyo a proyectos específicos, centrados en casos de riesgo de exclusión, y colaboración con ONGs y otras instituciones para su desarrollo; y por otro lado, creación de casas de acogida para mujeres inmigrantes y habilitación de centros de conciliación de la vida laboral y familiar.
3. Las acciones del área de menores y familia (1 objetivo general, 2 objetivos específicos y 14 acciones) que buscan dar respuesta a las necesidades de

protección de los MENAs agrupan acciones reguladoras, reagrupación familiar en aquellos casos en que las circunstancias lo permitan, y legalización de la situación de los menores en los casos en los que el retorno no sea posible; medidas de provisión directa de bienes y servicios –relativas a la dimensión operativa de la política- como la dotación de recursos técnicos y humanos –se concreta la posibilidad de contratación de un técnico magrebí- a los Centros de Menores para atender a este colectivo, y en la Administración Regional la incorporación de un técnico de la Secretaría Sectorial para el estudio de la situación de los MENAs que ingresan en el sistema de protección, y la creación de una Comisión de coordinación interadministrativa para el estudio, valoración y diseño de las necesidades formativas de estos menores. Finalmente, las medidas incentivadoras se refieren a la realización de actividades formativas que contribuyan a la futura inserción laboral de los menores.

4. El área de juventud (1 objetivo general, 4 objetivos específicos y 14 acciones), con el fin de favorecer las actuaciones que ayuden a la integración y participación social, económica y cultural de los jóvenes inmigrantes de la Región de Murcia, se centra en acciones incentivadoras de información y difusión de los Centros Locales de Empleo para Jóvenes de la red Regional de Oficinas de Vivienda Joven y de otros recursos o servicios disponibles para los jóvenes con difusión en distintos idiomas, y organización de programas de formación.
5. El área de educación (4 objetivos generales, 11 objetivos específicos y 43 acciones) es una de las que mayor especificidad muestra en las acciones diseñadas. Estas son principalmente reguladoras, con el objetivo de fomentar una escolarización equilibrada de este alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos, para prevenir procesos, se pretende la adaptación de la normativa en materia de escolarización, y permitiendo la misma a lo largo del curso escolar, sometiéndose al control de las Comisiones Permanentes de Escolarización y estableciendo mecanismos de seguimiento para evitar el absentismo escolar y garantizar la continuidad de la escolarización y promoción educativa de este alumnado extranjeros. En este sentido, se busca definir modelos de intervención interculturales adecuados a las necesidades de este alumnado en las distintas etapas, impulsando los proyectos específicos de

coordinación con el entorno institucional y social, con entidades públicas y privadas sin fines de lucro.

Las medidas incentivadoras –las más numerosas en esta área- para garantizar la escolarización del alumnado en situación de dificultad de integración social, son la articulación de los servicios complementarios necesarios en coordinación con otras Administraciones, la ampliación presupuestaria para becas de comedor y adaptación de la convocatoria para dar respuesta a situaciones de escolarización extraordinaria, y el desarrollo de aspectos curriculares, metodológicos y organizativos que se adapten a las necesidades del alumnado en la Educación Secundaria Obligatoria, con estrategias para prevenir el abandono prematuro y garantizar la continuidad y carácter integrador de su escolarización (aulas taller y ocupacionales). Por otro lado, con el objetivo de impulsar acciones que garanticen la calidad educativa promoviendo la construcción de la dimensión intercultural en la convivencia de culturas, contempla el desarrollo de programas de formación permanente dirigidos a equipos docentes de los centros con actuaciones de compensación educativa. Para desarrollar acciones de apoyo y formación de madres y padres pertenecientes a minorías étnicas o culturales, se contempla el desarrollo de programas integrados en los Planes de Acción Tutorial de los centros docentes, de mediación y acompañamiento familiar.

Las acciones de provisión directa de bienes y servicios con el fin de mejorar la dotación de equipamientos y materiales didácticos en los centros que haga efectiva una educación intercultural prevén la adecuación de los equipamientos – y la ampliación presupuestaria- que favorezcan una educación intercultural en los centros públicos que escolaricen el alumnado objeto de este Plan, la asignación presupuestaria para libros de texto a los centros sostenidos con fondos públicos, y otras actividades en respuesta de actuaciones interculturales específicas.

Respecto a la dimensión operativa, las acciones expuestas responden al objetivo de impulsar la coordinación y colaboración de la iniciativa social con la acción educativa de las distintas administraciones, instituciones y organizaciones no gubernamentales, a través de la constitución de Consejos Escolares Municipales como órganos de participación educativa, organizados en Comisiones de trabajo,

entre las que se incluirán las Comisiones Permanentes de Escolarización y las de prevención y control del absentismo escolar.

6. El área de salud (3 objetivos generales, 3 objetivo específico, y 17 acciones), con el objetivo general de garantizar la prestación sanitaria en los términos que marca la Ley Orgánica 4/2000, modificada por Ley 8/2000, y facilitar la accesibilidad a la asistencia sanitaria, se centra en sus acciones en normalizar la asistencia sanitaria, e incluye el apoyo a las ONGs para completar actuaciones asistenciales sanitarias, junto con el establecimiento de programas de formación para mediadores. Entre las acciones de carácter operativo, se considera la creación de centros de asistencia especializados, en municipios como Lorca y Cartagena.
7. Vivienda (1 objetivo general, 1 objetivo específico y 4 acciones) ha aglutinado exclusivamente medidas incentivadoras orientadas a favorecer el acceso de los inmigrantes a viviendas y alojamientos tanto en alquiler como en propiedad, a través de subvenciones para la promoción de alojamientos destinados a inmigrantes (Orden de 28 de Octubre de 1999), y dotación de ayudas para la rehabilitación de viviendas con destino alquiler para inmigrantes.
8. El área de empleo (3 objetivos generales, 7 objetivos específicos y 23 acciones) recoge principalmente medidas incentivadoras, con el fin de incrementar la contratación estable de los trabajadores inmigrantes, a través de los programas de Fomento del Empleo, a través de ayudas a la contratación de aquellos colectivos en riesgo de exclusión laboral; y medidas reguladoras orientadas a adecuar la formación profesional a la demanda laboral, con ciclos formativos de grado medio y centrados en sectores de actividad donde están contratados mayoritariamente los trabajadores inmigrantes.
9. El área cultural y turística (1 objetivo general, 4 objetivos específicos y 10 acciones) centra sus medidas en realizar acciones de sensibilización y aprecio de la cultura e historia propias de los países origen de los flujos migratorios, poniendo de relieve la diversidad cultural y el desarrollo de nuevas formas de expresión cultural, con la difusión y programación de actividades culturales de los países de origen así como la traducción de producción literaria procedente de

los mismos. Entre sus medidas se incluye específicamente la participación de asociaciones para la organización de actividades culturales.

10. Cooperación al desarrollo (1 objetivo general, 2 objetivos específicos y 2 acciones), con el objetivo de contribuir al desarrollo humano de los países de origen de los inmigrantes de la Región de Murcia, prioriza medidas incentivadoras como ayudas de cooperación con los países de procedencia de los inmigrantes residentes en la CARM.

IV.1.4. Elementos operativos de intervención

La estructura que sustenta la política de inmigración de la Región de Murcia responde en grandes rasgos a la desarrollada a nivel ministerial, en el caso regional como una estructura administrativa de mínimos pero especializada, que sin embargo se ha adelantado en algunos casos a las desarrolladas por el resto de Comunidades Autónomas que aquí se estudian. La inmigración se definió como competencia de la Consejería de Trabajo y Política Social, aún con los cambios sufridos en su estructura, impulsora del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004. Se expone en este apartado los elementos operativos de intervención de la Administración Regional sustentó la cristalización de su política de inmigración en el Plan y su desarrollo.

La estructura administrativa murciana especializada en inmigración responde al esquema común que señalaba al principio de este capítulo: el órgano gestor es la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, junto con un servicio que es la Oficina Regional de Atención a la Inmigración (OFRAIN) dependiente del organismo autónomo Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM); la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes es el órgano interno e intra-administrativo de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración; el órgano de consultivo es el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia, configurado como órgano asesor de la Administración Regional; y como sistema de información en materia de inmigración se configura la red de observatorios permanentes de la inmigración en algunos municipios murcianos con tasas de extranjería por encima de la media.

Esta estructura no ha cambiado sustancialmente a lo largo de la ejecución del Plan de 2002-2004. Sin embargo, conviene adelantar que hay dos puntos de inflexión que afectan su evolución, por un lado, la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, incluye las categorías inmigración y minorías étnicas entre los grupos-objetivo de servicios sociales especializados; y por otro lado, como consecuencia de lo anterior, junto con uno de los escasos elementos operativos que introduce el Plan par la inmigración, se establece la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos en 2003, que viene a sustituir a la Dirección de Política Social impulsora del Plan.

El órgano gestor de la inmigración es la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social. El Decreto 16/1999, de 13 de julio, estableció una nueva estructura de la Administración Regional, creándose la Consejería de Trabajo y Política Social, adjudicándole “las competencias en materia de Trabajo, anteriormente atribuidas a la extinta Consejería de Industria, Trabajo y Turismo, así como las relativas a Política Social y Familia, anteriormente residenciadas en la extinguida Consejería de Sanidad y Política Social y en la de Presidencia, respectivamente. Queda adscrito a esta Consejería el organismo autónomo Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.”⁶⁰¹

Para el desarrollo de las competencias de la Consejería de Trabajo y Política Social se estableció entre sus órganos directivos⁶⁰² la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia, a cuyo titular se le atribuyó la Presidencia de los Consejos Sectoriales de Servicios Sociales (con excepción del Consejo Sectorial de la Mujer) y la Vicepresidencia del Consejo Asesor “Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia”.

Posteriormente, la estructura departamental de la Administración Regional quedó de nuevo reestructurada con el Decreto de la Presidencia 9/2003, de 3 de julio. Este suprimió la Consejería de Trabajo y Política Social, y creó la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social que tendría, además de las competencias de la extinta

⁶⁰¹ Artículo 7 del Decreto 16/1999, de 13 de julio, de reorganización de la Administración Regional (BORM Núm. 160, de 14 de julio de 1999)

⁶⁰² Decreto 58/1999, de 20 de julio, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Trabajo y Política Social (BORM Núm. 166, de 21 julio 1999).

Consejería de Trabajo y Política Social, las que, en materia de Consumo tenía atribuidas la anterior Consejería de Sanidad y Consumo⁶⁰³.

La Dirección General de Política Social, impulsora del Plan y dependiente de la antes Consejería de Trabajo y Política Social, se sustituyó por la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Política Social –de la nueva Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social-, a la que se le adjudicó competencias de “Elaboración, seguimiento y evaluación de Planes y Programas relacionados con Inmigración, Voluntariado y otros colectivos, así como la elaboración y gestión de los Convenios que se deriven de aquéllos.”⁶⁰⁴ En lo que a política social compete, los cambios no afectaron al grupo de materias de servicios sociales sobre los que ejercía competencia, y el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSROM) siguió dependiendo de la misma.

Como he comentado anteriormente, el Decreto 16/1999, de 13 de julio, de reorganización de la Administración Regional, creó la Consejería de Trabajo y Política Social, a la que se le atribuyeron las competencias relativas a Política Social y Familia, y a la que queda adscrita el Organismo Autónomo Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Por Decreto 58/1999, de 20 de julio –también citado-, modificado por el Decreto 17/2000, de 6 de abril, se establecieron los órganos directivos de dicha Consejería, entre los que figura la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia, a la que se le atribuyen, entre otras, las competencias de coordinación de la Dirección General de Política Social y de la Dirección ISSORM, así como las de protección y reforma de menores, funciones estas últimas desarrolladas hasta ese momento por el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Se vinculaba así en la Consejería de Trabajo y Política Social en el marco de 1999–a través de la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia- la Vicepresidencia del Foro Regional para la Inmigración de la CARM, el ISSORM –organismo autónomo adscrito a la Consejería- y la Dirección General de Política Social –líder en la elaboración del Plan-. Este triángulo competente en inmigración se completa con la

⁶⁰³ Decreto de la Presidencia número 9/2003, de 3 de julio, de Reorganización de la Administración Pública Regional (BORM Núm. 152, de 4 de julio de 2003), y Decreto del Consejo de Gobierno número 68/2003, de 4 de julio, por el que se establece la nueva prelación de las Consejerías de la Administración Regional (BORM Núm. 153, de 5 de julio de 2003).

⁶⁰⁴ Artículo segundo, apartado tercero del Decreto 75/2003, de 11 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social (BORM Núm. 160, de 14 de julio de 2003).

creación por Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, de la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN)⁶⁰⁵, como unidad administrativa dependiente de la Subdirección de Gestión de Servicios Sociales del ISSORM, a través del Servicio de Atención a Discapacitados y Otros Colectivos. Como se observa en esta estructura, a excepción de OFRAIN, no observamos una estructura administrativa especializada en materia de inmigración hasta 2003.

El ISSORM, creado por la Ley 11/1986, de 19 de diciembre, es un Organismo Autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales, y modificado –en el marco de la política de inmigración de la CARM- por el Decreto 33/2003, de 11 de abril⁶⁰⁶. Las funciones⁶⁰⁷ que tiene atribuidas se refieren a la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociales para los colectivos, de personas mayores, personas con discapacidad, enfermos mentales crónicos, así como las demás atribuciones que le asigna la Ley.

El artículo 15 configura el Servicio de Atención de Discapacitados, Inmigrantes y Otros Colectivos del ISSORM –antes de la Ley 3/2003 Servicio de Atención a Discapacitados y Otros Colectivos-, que ejerce las funciones información, asesoría técnica y gestión de programas dirigidos a los colectivos de discapacitados, inmigrantes y, en general, minorías en riesgo de exclusión social.⁶⁰⁸ Un servicio configurado que sigue resultando

⁶⁰⁵ BORM Núm. 102, de 4 de mayo de 2000.

⁶⁰⁶ Decreto 33/2003, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BORM Núm. 94, de 25 de abril de 2003)

⁶⁰⁷ “Artículo 2.- Funciones.

El Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales y creado por Ley 11/1986, de 19 de diciembre, tendrá como fines la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociales para los colectivos, entre otros, de personas mayores, personas con discapacidad, enfermos mentales crónicos, así como las demás atribuciones que le asigna dicha Ley.

Además integra las funciones de la Seguridad Social referidas al antiguo Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), en los términos establecidos en el Real Decreto 649/1995, de 21 de abril. En consecuencia, asume todas las funciones traspasadas en materia de gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social para Personas Mayores, Discapacitados y población marginada, así como las que le competen respecto de la gestión de las prestaciones sociales y económicas contempladas en la Ley de Integración Social de los Minusválidos y en la Ley General de la Seguridad Social.” [Decreto 33/2003, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BORM Núm. 94, de 25 de abril de 2003)]

⁶⁰⁸ “Artículo 15.- Servicio de Atención de Discapacitados, Inmigrantes y Otros Colectivos.

1.- Le corresponde el ejercicio de las funciones de coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio.

2.- En especial le corresponde el ejercicio de las funciones de:

muy poco concreto y especializado en inmigración a pesar de la recién estrenada Ley de servicios sociales.

La Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia⁶⁰⁹, aprobada como puede observarse un día antes del decreto de reforma del ISSORM, incluyó a la inmigración y minorías étnicas –junto con otros grupos- entre los servicios sociales especializados. Estos se configuran como un “nivel de intervención específico para la programación, implantación y gestión de aquellas actuaciones que, atendiendo a las características concretas de la situación de necesidad de la población a las que van dirigidas, no estén encomendadas a los servicios sociales de atención

a) Información y asesoría técnica de los colectivos de discapacitados, inmigrantes y, en general, minorías en riesgo de exclusión social.

b) Gestión de los Centros, Servicios y Programas para Discapacitados y otros Colectivos, de la admisión de usuarios, de la acción concertada para reserva y ocupación de plazas, de las prestaciones técnicas.

c) Gestión de la formación ocupacional y del ocio y tiempo libre.

d) Apoyo a la accesibilidad y movilidad.

e) Asistencia técnica a los órganos de participación de las personas con discapacidad en los Centros.

3.- Para el cumplimiento de sus funciones el Servicio de Atención a Discapacitados, Inmigrantes y Otros Colectivos se estructura en las siguientes unidades administrativas:

A) La Sección de Gestión de Centros, a la que competen las siguientes funciones:

a) De ejecución, informe y propuesta de las actuaciones correspondientes del Servicio en materia de gestión de Centros Residenciales y de Día para personas con discapacidad física, psíquica, sensorial o enfermedad mental.

b) Las propuestas de admisión, altas, bajas y traslados de usuarios.

c) La tramitación, control y asistencia técnica a la acción concertada de reserva de plazas para Centros Residenciales y de Día.

d) La dirección, coordinación y control de las actividades desarrolladas por las unidades dependientes de la Sección.

B) La Sección de Programas de Discapacitados, a la que competen las siguientes funciones:

a) La ejecución, informe y propuesta de las actuaciones correspondientes del Servicio en materia de gestión de programas y servicios para personas con discapacidad, en particular la gestión de la formación ocupacional, del apoyo a la accesibilidad y movilidad, ayuda a domicilio, promoción del ocio y tiempo libre.

b) La gestión de las prestaciones técnicas.

c) La asistencia técnica a los órganos de participación de las personas con discapacidad en los Centros.

d) La tramitación, control y asistencia técnica a la acción concertada especializada.

e) La dirección, coordinación y control de las actividades desarrolladas por las unidades dependientes de la Sección.

C) La Sección de Otros Colectivos, a la que competen las siguientes funciones:

a) La ejecución, informe y propuesta de las actuaciones correspondientes del Servicio en materia de gestión de Centros Residenciales y de Día.

b) La admisión, altas y bajas de usuarios.

c) La gestión de servicios y programas para otros colectivos en situación de riesgo o dificultad social, en particular la gestión de la formación ocupacional, promoción del ocio y tiempo libre.

d) La gestión de las prestaciones técnicas.

e) La tramitación, control y asistencia técnica a la acción concertada.

f) La dirección, coordinación y control de las actividades desarrolladas por las unidades dependientes de la Sección.

4.- Asimismo el Servicio contará con el número de técnicos que se determinen en la relación de puestos de trabajo.” [Decreto 33/2003, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BORM Núm. 94, de 25 de abril de 2003)]

⁶⁰⁹ BORM Núm. 99, de 2 de mayo de 2003.

primaria.”⁶¹⁰ El artículo 14 contempla las llamadas actuaciones de los servicios sociales especializados en el sector de inmigrantes como servicios que procurarán la integración social y participación activa en la vida de la comunidad, concretados en programas propios de información y mediación.

Dentro del esquema descrito, la única unidad administrativa especializada en materia de inmigración era la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN), creada por Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social⁶¹¹. Esta supone una de las primeras intervenciones públicas en materia de integración de la población inmigrante, y por tanto un elemento importante del esquema administrativo de la inmigración, que nace en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2000-2006, con un Programa de Integración de Inmigrantes dirigido a promover actuaciones a favor de la plena integración social de los inmigrantes, evitando la marginalidad y posibilitando la cobertura de las necesidades asistenciales básicas en materia de sanidad, vivienda y educación.

La Oficina de Atención a la Inmigración nace “con la finalidad de facilitar el acceso de la población inmigrante a los sistemas normalizados de protección social, y así dar respuesta a las principales necesidades del colectivo que afectan a importantes ámbitos de su integración: educativo y cultural, marco legal, ámbito laboral, convivencia territorial y participación ciudadana”, y facilitar información sobre recursos, programas, acciones y fuentes de financiación. Esta Oficina se configura como una unidad administrativa dependiente de la Subdirección de Gestión de Servicios Sociales del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, a través del Servicio de Atención a Discapacitados y Otros Colectivos⁶¹².

Los objetivos con los que nace OFRAIN son (1) la atención a los extranjeros residentes en la Región de Murcia, tanto en servicio de atención directa como los derivados por la Red Pública de Servicios Sociales, Organizaciones no Gubernamentales Asociaciones de Inmigrantes y Administraciones Públicas, (2) punto OPI en la ciudad de Murcia,

⁶¹⁰ Artículo 10.1 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BORM Núm. 99, de 2 de mayo de 2003).

⁶¹¹ Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) (BORM Núm. 102, de 4 de mayo de 2000)

⁶¹² Artículo 1 de la Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) (BORM Núm. 102, de 4 de mayo de 2000).

configurando una red de información y asistencia integral, procedente de entidades públicas y privadas, (3) contribuir a la creación de una política de inmigración y favorecer el desarrollo de proyectos que atiendan las necesidades de la población extranjera, y (4) impulsar la coordinación entre los actores e intervenciones en materia de inmigración, evitando duplicidades y racionalizando los recursos existentes.⁶¹³

Las funciones que tiene asignadas son de carácter informativo, de orientación y asesoramiento jurídico a la población extranjera en el ejercicio de sus derechos, así como a entidades que lo soliciten en la utilización de los recursos sociales existentes, atender las necesidades de mediación intercultural, desarrollar programas de intervención social en materias de integración social –como salud, alojamiento y vivienda-, facilitar información cuantitativa útil para la correcta planificación de actuaciones en la atención a la inmigración, y proponer a los órganos competentes medidas adecuadas para subsanar las disfuncionalidades detectadas.⁶¹⁴ En su

⁶¹³ “Artículo 2.º Objetivos.

Los objetivos generales de la Oficina Regional de Atención a la Inmigración son:

1. Atender a los ciudadanos extranjeros residentes en la Comunidad de Murcia, tanto en servicio de atención directa como los derivados por la Red Pública de Servicios Sociales, Organizaciones no Gubernamentales Asociaciones de Inmigrantes y Administraciones Públicas.
2. Continuar las actuaciones previstas en el Observatorio Permanente de la Inmigración.
3. Promover la configuración de una red de información y asistencia integral, procedente de entidades públicas y privadas.
4. Apoyar la labor de los profesionales de los servicios sociales favoreciendo su intervención.
5. Contribuir a la creación de una política social de inmigración.
6. Favorecer el desarrollo de proyectos que atiendan las necesidades de la población inmigrante.
7. Posibilitar a la población inmigrante de la Región de Murcia el acceso al pleno disfrute de los servicios públicos normalizados.
8. Impulsar la coordinación en los temas que afecten al inmigrante, evitando duplicidades y haciendo realidad la racionalización de los recursos existentes.” [Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) (BORM Núm. 102, de 4 de mayo de 2000)]

⁶¹⁴ “Artículo 3.º Funciones.

- Proporcionar información, orientación y asesoramiento a la población inmigrante sobre los derechos y recursos sociales existentes en el ámbito de los servicios sociales y en otros sistemas de protección social, para conseguir la integración y participación en la sociedad de acogida.
- Participar en el desarrollo de programas de intervención social de carácter integral para la atención, prevención e integración de la población inmigrante en las áreas de acción social, marco jurídico, cultura y educación, formación profesional y empleo, de salud, de alojamiento y vivienda, de ocio y participación ciudadana.
- Promover actuaciones de sensibilización de la opinión pública y de los medios de comunicación social sobre valores de solidaridad, tolerancia y respeto a la multiculturalidad, enfocadas a la prevención de actitudes y comportamientos racistas y xenófobos.
- Facilitar a las unidades responsables de la planificación cuantos datos estadísticos o de otro tipo puedan ser útiles para una correcta planificación de actuaciones en la atención a la inmigración.
- Informar y proponer a las organizaciones competentes las medidas adecuadas para subsanar las disfuncionalidades detectadas.
- Colaborar en la realización de campañas de divulgación y sensibilización social en coordinación con organizaciones y asociaciones implicadas en este ámbito.

funcionamiento, OFRAIN tiene obligación de coordinarse –entre otras- con la Unidad de Atención e Información al Ciudadano de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social.

Los beneficiarios de su actuación –como en la mayor parte de las intervenciones de la administración murciana- tienen un carácter normalizador y universalista, estos son ciudadanos, familias o grupos de inmigrantes que residan en la Comunidad de Murcia, profesionales de los Servicios Sociales tanto de la red pública como de entidades privadas sin ánimo de lucro, órganos de las administraciones públicas, y asociaciones de inmigrantes, organizaciones no gubernamentales y otras entidades de carácter social.

La Oficina está compuesta por cinco miembros, el Jefe de Negociado –con funciones de coordinación, organización y supervisión de las actividades de la Oficina y el control y dirección del personal a su cargo-, dos funcionarios, un abogado contratado especialista en legislación de extranjería y un mediador, estos dos últimos de origen marroquí, ambos residentes en la Región de Murcia durante más de dos décadas. La Orden de creación de la OFRAIN recoge que “dicha Oficina podrá contar con el apoyo de los técnicos y asesores para la mediación intercultural que se le adscriban, para servir de conexión y de interlocución social del colectivo inmigrante”⁶¹⁵ La contratación de este mediador adquiere gran valor en el proceso de reclutamiento de la élite inmigrante, como se verá en el último epígrafe de esta tesis. La administración lo considera un interlocutor válido –y confiable- de la comunidad inmigrante, y esta a su vez se ve representada en un organismo oficial al que acude en busca de asesoría e información., al tiempo que facilita la comprensión el que puedan comunicar en árabe u otros dialectos –lenguas de la mayoría de los usuarios-. Este mediador de origen marroquí residente en la Región

- Facilitar información y orientación a las personas inmigrantes y entidades u organismos que lo soliciten, en cuanto a la utilización de los recursos sociales existentes y a la aplicación práctica de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus normas de desarrollo, así como canalizar las demandas que faciliten la prestación de los servicios que reciben.

- Atender las necesidades de apoyo y mediación intercultural en familias y personas inmigrantes en crisis o especial dificultad social.

- Aplicar cuestionarios de recogida de información cuantitativa y cualitativa sobre las características de la población inmigrante.

- Orientar, asesorar y apoyar jurídicamente a los inmigrantes que tengan dificultades en el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en las leyes.

- Emitir informes de carácter técnico-jurídico en materia de atención a la inmigración.” [Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) (BORM Núm. 102, de 4 de mayo de 2000)].

⁶¹⁵ Artículo 5 de la Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) (BORM Núm. 102, de 4 de mayo de 2000).

desde hace más de dos décadas, participa además en una de las actividades citadas específicamente en el Plan, esta es la “Tertulia –radiofónica- entre Hermanos”, lo que incrementa su credibilidad pública como representante de la comunidad inmigrantes en la ciudad de Murcia. Por otro lado, el Jefe de Negociado –el Sr. Juan Guirado García- participó en la elaboración del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004, y está vinculado al movimiento asociativo en la ciudad.

La labor de esta Oficina, que puede parecer puntual, ha sido importante por la visibilidad adquirida en su asesoramiento y ayuda en la tramitación de las solicitudes de los inmigrantes indocumentados en los procesos de regularización de 2000 y 2001, así como por la articulación de la política de cuotas⁶¹⁶.

En un principio ejerció mayoritariamente como unidad de atención primaria, en un edificio anexo del complejo del ISSROM. OFRAIN situada junto a la entrada del parking del complejo del ISSORM en un área de planta baja, lo dotaba de gran accesibilidad en términos espaciales y psicológicos para el inmigrante –en ocasiones irregular, que recela del espacio gubernamental- que apenas tenía que cruzar la barrera de entrada del Instituto de Servicios Sociales. A finales de 2004, la Oficina se traslada al edificio de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, situado en una zona muy concurrida de la ciudad de Murcia⁶¹⁷; a lo que hay que sumarle que no cuenta ya con el mediador de origen marroquí. Este cambio de espacio, y de personal, le resta carácter de atención directa al extranjero, ya que el inmigrante tiene que entrar para recibir asistencia en una consejería y pasar por un control de seguridad –ambos hechos conllevan un fuerte elemento desincentivador-, y le confiere un contenido más informativo y de coordinación con el resto de intervenciones públicas y privadas sobre la población extranjera.

Siguiendo la estructura que se adelantó al comienzo de este capítulo, junto con el órgano gestor –en este caso la Dirección General de Inmigración Voluntariado y Otros Colectivos-, se ha desarrollado un órgano interno de coordinación entre los distintos

⁶¹⁶ En este sentido, creo importante señalar que esta Oficina –en la que hice mis prácticas de carrera en 2000- recibía llamadas diarias preguntando por la posibilidad de apertura de un contingente. Como se ha señalado en el capítulo cuarto, no se abrió ninguna cuota hasta 2002. Los trabajadores extranjeros identificaban este punto de información como portavoz oficial de la iniciativa gubernamental y administrativa.

⁶¹⁷ En la Avenida de la Fama, junto a la Consejería de Educación y al Hospital Reina Sofía.

departamentos con competencias en materia de inmigración, este es la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes⁶¹⁸.

La Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes se crea con carácter permanente con el fin de (1) coordinar la acción político-administrativa de las Consejerías cuyas competencias incidan en la inmigración, establecer criterios uniformes de actuación y proponer lo necesario para unificación normativa, (2) elaborar y someter al Consejo de Gobierno propuestas de normativas integrales encaminadas a la consecución de una política conjunta de integración de la población inmigrante, (3) y también programas conjuntos de actuación, en orden a una eficaz ejecución de los recursos económicos asignados a las diferentes Consejerías, (4) formular al Consejo de Gobierno cuantas propuestas, sugerencias y proyectos estime convenientes para la consecución de un mayor nivel de bienestar social para los inmigrantes en la Región de Murcia, y (5) promover estudios para determinar las causas que originan marginación, precariedad o desigualdad en la población inmigrante, en cuanto al acceso a los recursos sociales existentes⁶¹⁹.

La comisión está compuesta por el Presidente, que será el del Consejo de Gobierno de la Región, un Vicepresidente –aquel Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de servicios sociales-, y vocales, que serán los Consejeros que tengan atribuidas las competencias en materia de acción exterior y cooperación al desarrollo, trabajo, vivienda, educación y sanidad.⁶²⁰

⁶¹⁸ Decreto 96/2000, de 14 de julio de 2000, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes (BORM Núm. 170, de 24 de julio de 2000).

⁶¹⁹ Artículo segundo del Decreto 96/2000, de 14 de julio de 2000, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes (BORM Núm. 170, de 24 de julio de 2000).

⁶²⁰ “Artículo tercero.- Composición de la Comisión Delegada.

1.- La Comisión estará compuesta por los siguientes miembros:

a) Presidente, que lo será el del Consejo de Gobierno.

b) Vicepresidente, el Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de servicios sociales.

c) Vocales, los Consejeros que tengan atribuidas las competencias en las siguientes materias:

- Acción exterior y cooperación al desarrollo.

- Trabajo

- Vivienda.

- Educación.

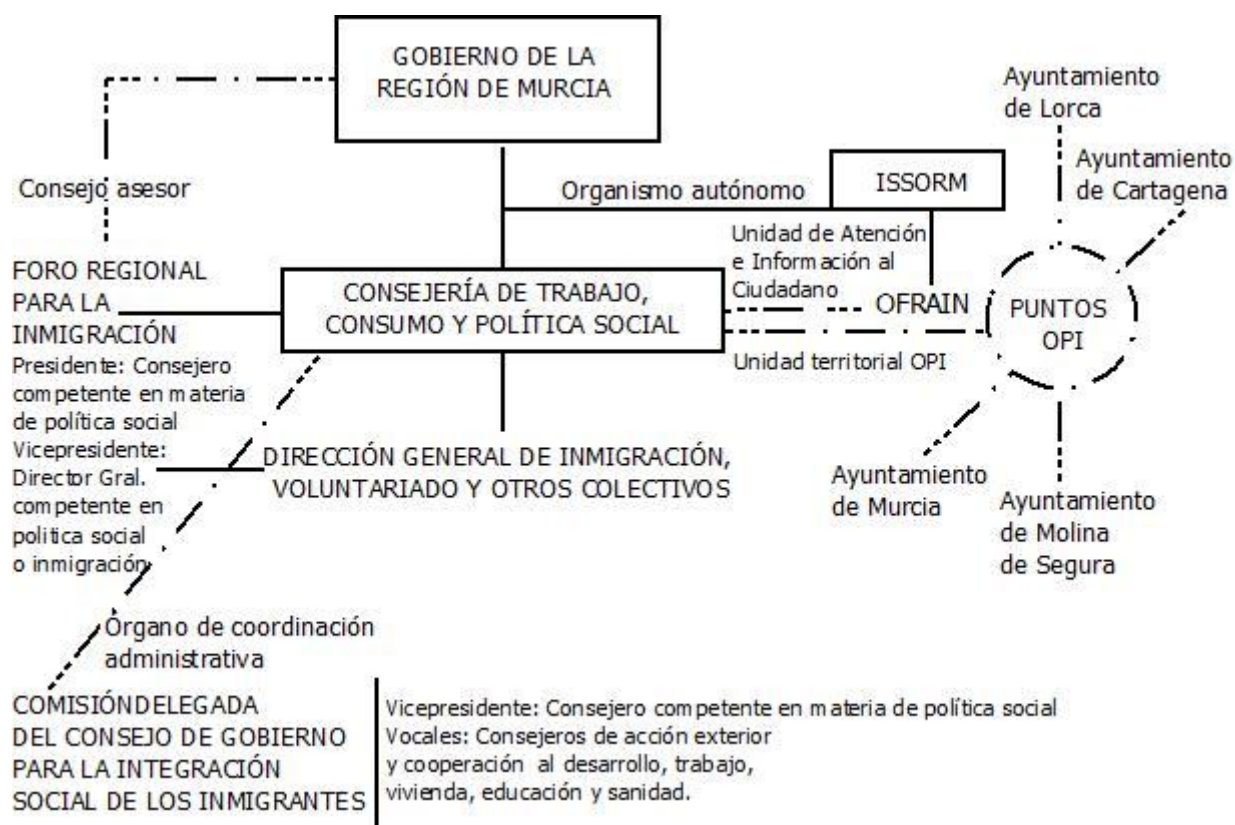
- Sanidad.

2.- Actuará de Secretario de la Comisión el titular de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de acción exterior y cooperación al desarrollo.

3.- Cuando el objeto del orden del día así lo aconseje, podrán ser convocados los titulares de otras Consejerías.

4.- También podrán asistir a las reuniones de la Comisión quien, no siendo miembro de la misma, sea autorizado por el Presidente, a iniciativa de éste, del Vicepresidente o de los Vocales, a los únicos efectos de informar o asesorar sobre algún asunto que se debata en ellas.” [Decreto 96/2000, de 14 de julio de

DIAGRAMA 6. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN DE LA REGIÓN DE MURCIA



FUENTE: Elaboración propia.

El órgano de consultivo es el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia, creado por el Decreto 72/1998, de 20 de noviembre⁶²¹ - modificado por el Decreto 134/2002⁶²²-, y configurado como órgano asesor y consultivo de la Administración Regional, de participación de los agentes sociales e instituciones implicados en la inmigración. Este fue el primer instrumento e intervención en la coordinación de políticas y actuaciones orientadas a la integración social de la población inmigrante, antes de la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes; es interesante que esta primera acción pública sea para acordar la creación de un órgano de participación del movimiento asociativo en el proceso político. La modificación de 2002 se refiere a ampliar mínimamente las funciones y la composición del Foro.

2000, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes (BORM Núm. 170, de 24 de julio de 2000)]

⁶²¹ Decreto número 72/1998, de 20 noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» (BORM Núm. 277, de 30 de noviembre de 1998).

⁶²² Proyecto de Decreto número 134/2002 modificación del Decreto número 72/1998, de 20 de noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» (BORM Núm. 262, de 12 de noviembre de 2002).

El Decreto 72/1998 ofrece una razón que pone de manifiesto un modelo continuista y homogéneo respecto del Gobierno central, que se reafirma en el momento de análisis del trabajo de campo. Tal y como expone, el PISI en 1994 supuso un antecedente en el que se contemplaba como un instrumento para la inserción la creación de un Foro de Inmigrantes, concebido como cauce de participación y diálogo de éstos con las Administraciones Públicas y la sociedad de acogida, que se hizo efectivo mediante el Real Decreto 490/1995, de 7 de abril. Este configuró el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como un órgano consultivo de ámbito nacional adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales. Por otro lado, el Parlamento Europeo, por Resolución de 9 de febrero de 1998, recomendaba la creación de un “Foro de los Trabajadores Inmigrantes” que dotado de naturaleza consultiva abordara los asuntos relacionados con ellos. En ese contexto, la Asamblea Regional adoptó la Resolución n.º 27 de las aprobadas como consecuencia del debate sobre actuación política del Consejo de Gobierno, celebrado los días 9 y 10 de septiembre de 1998, en la que insta al mismo a crear por Decreto el Foro Regional para la Inmigración.⁶²³

El Foro Regional se configura con el objetivo de establecer un cauce de consulta, participación y debate de los agentes sociales e institucionales implicados en la inmigración, adscrito en un principio a la Consejería de Sanidad y Política Social, y tras la modificación del Decreto 134/2002 a la Consejería de Trabajo y Política Social – Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social después de 2003- o de la consejería competente en materia de política social.

Las funciones del Foro –como se ha señalado- son de carácter asesor en materias requeridas en inmigración, de información sobre el colectivo inmigrante –“legalmente establecido” señala específicamente-, de los programas y actividades que lleven a cabo las distintas Administraciones Públicas, así como disposiciones y normativas de la misma en materia de integración social. Tiene también asignadas funciones de formulación de estudios y proyectos relacionados con la integración y participación de la comunidad inmigrante en la vida social y pública, y de mantenimiento de contacto con los órganos públicos análogos de la escena internacional y nacional, y con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a este fenómeno.⁶²⁴

⁶²³ Decreto número 72/1998, de 20 noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» (BORM Núm. 277, de 30 de noviembre de 1998). Pág. 12585.

⁶²⁴ “Artículo 2. Funciones:

El Decreto 134/2002 reformó también la composición del Foro, aumentando en un vocal la representación empresarial de la organización agraria de mayor representatividad en la Región de Murcia –que en el diseño de 1998 no tenía representación-, restándolo a la presencia de instituciones sin ánimo de lucro de solidaridad con los inmigrantes, que tengan reconocida trayectoria en favor de la integración social de dicho colectivo en la CRAM –que pasó de cinco vocales a cuatro en 2002-. La composición permanente del Foro está formada por un Presidente – Consejero competente en materia de política social-, Vicepresidente –Director General competente en política social o inmigración, si lo hubiese-, y veinte vocales repartidos del siguiente modo: nueve vocales de la administración pública –cuatro representantes con rango de Director General de la Administración Autonómica de entre las Consejerías cuyas competencias tengan especial incidencia sobre la inmigración, tres representantes de la Administración local pertenecientes a los Municipios con presencia significativa de población inmigrante, y dos representantes de la Administración del Estado, propuestos por la Delegación del Gobierno- y once vocales repartidos entre el movimiento asociativo vinculado a la inmigración, sindicatos, empresarios y sociedad de acogida –dos representantes de ISFL integradas por inmigrantes, que actúen y

Corresponde al Consejo Asesor “Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia” las siguientes funciones:

1. ^a-Asesorar en todas aquellas cuestiones que le sean requeridas en materia de inmigración, emitiendo los informes oportunos.
2. ^a-Facilitar e impulsar la comunicación, el intercambio de opiniones e información entre el colectivo inmigrante legalmente establecido y la sociedad de acogida.
3. ^a-Formular propuestas tendentes a promover la integración social de los inmigrantes, dentro de la planificación que se establezca, que serán remitidas, en su caso, a la institución u órgano competente por razón de la materia.
4. ^a- Recibir información sobre programas y actividades que lleven a cabo las distintas Administraciones Públicas en materia de integración social.
5. ^a-Recabar las propuestas de las organizaciones sociales cuya actividad tenga relación con el fenómeno migratorio, y canalizarlas con vistas a facilitar la convivencia entre los inmigrantes y la sociedad de acogida.
6. ^a-Promover estudios o iniciativas sobre proyectos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados, y su participación en la vida pública y social.
- 7.^a-Mantener contactos con otros órganos análogos de ámbito internacional, estatal, autonómico o local, en especial elevar al Foro Nacional para la Integración Social de los Inmigrantes las propuestas y acuerdos a los que llegue el Foro Regional.
- 8.^a-Presentar ante la Consejería de Sanidad y Política Social informe anual sobre la situación de los inmigrantes en la Comunidad Autónoma de Murcia, especialmente sobre los procesos de integración y exclusión, así como sobre las actitudes y conductas en la población autóctona y las relaciones interétnicas e intercomunitarias.” [Decreto número 72/1998, de 20 noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» (BORM Núm. 277, de 30 de noviembre de 1998)]

El Decreto 134/2002 añade otra función a la redacción del artículo 2: “9^a.- Informar las disposiciones normativas, planes y programas de la Administración Regional que puedan afectar a la integración social de los inmigrantes” (BORM Núm. 262, de 12 de noviembre de 2002).

desarrollen programas en el ámbito de la inmigración en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y cuatro representantes de ISFL de solidaridad con los inmigrantes, que tengan reconocida trayectoria en favor de la integración social en la CARM, entre las inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Región de Murcia; junto con dos representantes de las organizaciones sindicales de mayor representatividad con programas o servicios de atención al inmigrante, un representante de la Confederación Regional de organizaciones Empresariales, un representante de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia, y un representante de la organización agraria de mayor representatividad en la Región de Murcia-. Los once vocales representantes de las organizaciones citadas con nombrados por el Consejero competente en materia de política social, a propuesta de las mismas.⁶²⁵

⁶²⁵ “Artículo 3. Composición:

El Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» tendrá la siguiente composición, sin perjuicio de que a sus Comisiones puedan ser convocados expertos en la materia a tratar:

- 1) Presidente: El Consejero competente en materia de Política Social o persona en quién delegue.
- 2) Vicepresidente: El Secretario Sectorial competente en materia de Política Social, si lo hubiere o, en su defecto, el Director General correspondiente.
- 3) Vocales.
 - a) Cuatro representantes de la Administración Autonómica, nombrados por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de Política Social, de entre las Consejerías cuyas competencias tengan especial incidencia sobre la inmigración. Tales representantes tendrán, al menos, el rango de Director general.
 - b) Tres representantes de la Administración local pertenecientes a los Municipios con presencia significativa de población inmigrante, propuestos por la Federación de Municipios y nombrados por el Consejero competente en materia de Política Social.
 - c) Dos representantes de la Administración del Estado, propuestos por la Delegación del Gobierno y nombrados por el Consejero competente en materia de Política Social.
 - d) Once representantes de las organizaciones que a continuación se relacionan nombrados por el Consejero competente en materia de Política Social, a propuesta de las mismas, según la siguiente distribución:
 - d.1) Dos representantes de instituciones sin ánimo de lucro integradas por inmigrantes, que actúen y desarrollen programas en el ámbito de la inmigración en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
 - d.2) Cuatro representantes de instituciones sin ánimo de lucro de solidaridad con los inmigrantes, que tengan reconocida trayectoria en favor de la integración social de dicho colectivo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.Los seis representantes determinados en los puntos d.1) y d.2), serán seleccionados con criterios objetivos mediante convocatoria pública.
En todo caso, las instituciones a las que representan deberán estar inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Región de Murcia.
 - d.3) Dos representantes de las organizaciones sindicales de mayor representatividad en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que cuenten con programas o servicios de atención al inmigrante.
 - d.4) Un representante de la Confederación Regional de organizaciones Empresariales.
 - d.5) Un representante de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia.
 - d.6) Un representante de la organización agraria de mayor representatividad en la Región de Murcia”.

[Proyecto de Decreto número 134/2002 modificación del Decreto número 72/1998, de 20 de noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» (BORM Núm. 262, de 12 de noviembre de 2002)]

La última novedad introducida por el decreto reformador de 2002 es la figura del “observador”; el artículo 3 bis plantea que “El Pleno del Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia», con el fin de subsanar las deficiencias sobre ámbitos no representados, podrá designar observadores, para el desarrollo de sus trabajos, tanto en Pleno como en sus Comisiones, que tendrán voz pero no voto. Estos observadores serán representantes de instituciones sin ánimo de lucro integradas por inmigrantes y de instituciones sin ánimo de lucro de solidaridad con los inmigrantes, y su número total no podrá ser superior a tres”. Esta figura en si misma subsana la disminución de la representación del movimiento asociativo en la representación permanente del Foro, y otorga un carácter flexible a la relación con la representación de la inmigración en el mismo, lo que sin duda debe considerarse positivo.

Finalmente, como sistema de información en materia de inmigración se configura una red de observatorios permanentes de la inmigración en algunos municipios murcianos con importante presencia inmigrante; así, la CARM firmó cuatro convenios, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, con los Ayuntamientos de Lorca⁶²⁶ (1999), Murcia⁶²⁷ (1999), Cartagena⁶²⁸ (1999) y Molina de Segura⁶²⁹ (2000). Este sistema se hizo eco del PISI puesto en marcha en 1994 por el Ministerio de Asuntos Sociales y la previsión que este hacía de un OPI, concebido como un sistema centralizado de información y herramienta para diagnosticar problemas y orientar las acciones dirigidas al proceso de integración de la población inmigrante. El Observatorio dispone de una Unidad Central de Análisis situada en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), que recibe periódicamente información de las distintas Unidades Territoriales, que a su vez centralizan la información en su ámbito territorial. La Unidad

⁶²⁶ Convenio entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y el Ayuntamiento de Lorca, a través del Consejo Municipal del Servicios Sociales, para el mantenimiento de un punto de la red de servicios sociales del Observatorio Permanente de Inmigración, (OPI), en el municipio de Lorca (BORM Núm. 231, de 5 de octubre de 1999).

⁶²⁷ Convenio entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social y el Ayuntamiento de Murcia, para el mantenimiento de un punto de la red de servicios sociales del observatorio permanente de inmigración, (OPI), en el municipio de Murcia (BORM Núm. 244, de 21 de octubre de 1999).

⁶²⁸ Convenio entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y el Ayuntamiento de Cartagena, a través del Instituto Municipal de Servicios Sociales, para el mantenimiento de un punto de la red de servicios sociales del Observatorio Permanente de Inmigración, (OPI), en el municipio de Cartagena (BORM Núm. 276, de 29 de noviembre de 1999).

⁶²⁹ Convenio entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y el Ayuntamiento de Molina de Segura, para el mantenimiento de un punto de la Red de Servicios Sociales del Observatorio Permanente de Inmigración (OPI), en el municipio de Molina de Segura (BORM Núm. 13, de 18 de enero de 2000).

Territorial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se sitúa en la Consejería de Trabajo y Política Social –Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social después de 2003- y las llamadas Unidades Básicas de Observación directa son los municipios – Lorca, Murcia, Cartagena y Molina de Segura-.

Las actividades –financiadas desde el Ministerio competente en materia de inmigración- que los municipios/Unidades Básicas de Observación directa tienen encomendadas son la recogida sistemática de información de la situación de los inmigrantes en el municipio, la diagnosis de la problemática existente, orientar futuras acciones respecto a la evolución y consecuencia de los flujos de inmigración, comparación otros observatorios de la Región de Murcia, y coordinación con otros Ayuntamientos o Entidades Sociales que intervengan en este ámbito de actuación. El Ayuntamiento tiene la obligación de presentar informes trimestrales, y una memoria anual de resultados obtenidos, servicios prestados e información financiera de los gastos ocasionados, que remiten a la Consejería.

La estructura de la inmigración de la CARM muestra un sistema operativo homogéneo y continuista respecto de las líneas marcadas por el Gobierno central, aun cuando estamos ante gobiernos de distinto color político, y temprano respecto de la experiencia de otras CC.AA., como muestra el caso de la constitución del Foro en 1998 o de los OPI en 1999. Sin embargo, las agencias especializadas dentro de la Administración Regional han tardado en desarrollarse, muestra de la definición de la política pública que ha tendido claramente a insertar a la población inmigrante en los servicios comunitarios, como el mismo plan de acción 2002-2004 revela.

IV.1.5. Evaluación y seguimiento

El plan preveía la realización de la evaluación del grado de cumplimiento de cada una de las actuaciones previstas en el Plan, de tal manera que se valorara el nivel de consecución de objetivos, en principio anualmente y al terminar el periodo de vigencia del Plan. Respecto a la evaluación, se buscaba el análisis de las dificultades u obstáculos en la implementación, así como de las experiencias positivas para que sirvan como modelo de actuación, y el conocimiento de la implicación de los distintos organismos y profesionales que deben intervenir en la puesta en práctica de las medidas del Plan.

También se preveía la elaboración de protocolos de recogida de datos formulados en base a una batería de indicadores de evaluación previa, para obtener información “entre

lo previsto y lo realizado” de las previsiones económicas de cada una de las medidas, descripción de las actuaciones puestas en marcha –“tratando de establecer parámetros cuantitativos de medición”-, colectivo al que se ha dirigido y descripción cuantitativa y cualitativa –esto es el grupo final de la política-, periodo de ejecución real, valoración de la coordinación entre las agencias implicadas, resultados previstos e imprevistos de la actuación, valoración de la motivación/receptividad del grupo-objetivo de las medidas, y propuestas de mejora.⁶³⁰

Para tales fines, se crearía una Comisión de Seguimiento, presidida por una persona con rango al menos de Director General, perteneciente a la Consejería de responsable de la coordinación del Plan –en este caso la Consejería Trabajo, Consumo y Política Social-, asistida por representantes de las Consejerías implicadas en la ejecución del mismo. Por tanto, esta Comisión de Seguimiento sería nombrada por la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Inmigración.

Finalmente, la única evaluación que se realizó fue un “Informe sobre seguimiento y evaluación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004”, encargado a un agente externo, al Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia, según acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Plan, en sesión de 30 de marzo de 2004, y en virtud del Convenio de colaboración suscrito, el 30 de diciembre de 2003, entre la Consejería de Trabajo y Política Social y el mencionado Colegio Profesional. La financiación de este estudio fue con aportaciones al 50% de la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta evaluación mostró que a 31 de diciembre de 2004 el porcentaje de realización del Plan era del 69%. No obstante, teniendo en cuenta que en esa fecha no se había completado todas las medidas, contabilizando únicamente las acciones de aquellas áreas en las que está completa la información el porcentaje de realización, el porcentaje asciende al 86%. El mayor grado de realización lo alcanzaba el Área de Cooperación al Desarrollo, con una realización del 100% de las acciones previstas –recodemos no obstante que esta tenía asignadas solo dos acciones-.El área social tenía realizadas 44 de las 47 acciones previstas, o que suponía un grado de realización del 94%. También,

⁶³⁰ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2002, *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia. Pág. 97-98.

educación alcanza un 84%, con la realización de 36 de las 43 acciones previstas. El presupuesto ejecutado final ha sido de 25.283.476 €, lo que supone el 72,68% del total previsto; incluyéndose en esta cantidad 1.047.073 euros ejecutados en acciones sin presupuesto previsto.⁶³¹

En definitiva, la valoración que el informe hace del Plan es positiva; no obstante, debe tenerse en cuenta que la mayoría de las acciones venían desarrollándose a través de convocatorias desde 2000, hecho señalado así en el mismo Plan, y relación que no se analiza en el informe externo. A esta crítica hay que sumarle el hecho de que resulta poco alentador que no se haya ejecutado todo el presupuesto, lo que muestra falta de motivación e iniciativa de la clase política y administrativa.

La evaluación se ha limitado a recoger el grado de cumplimiento de las medidas, ni efectos ni impactos de las mismas. No se han expuesto ni indicadores ni metodología. No se puede considerar este trabajo –siguiendo la definición de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad- como una evaluación de una política pública como un proceso integral encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política, que permite alcanzar un juicio valorado basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos, cuyo fin es ser útil a los decisores y gestores públicos así como a la ciudadanía.

IV.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

Liderado por la Dirección de Política Social –y después la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos-, las medidas de intervención de la política de la CARM sobre el colectivo inmigrante –agrupadas en el Plan- muestran un APA plural y abierto. Entre los actores que participan en la implementación de la política se reconoce explícitamente la participación del movimiento asociativo vinculado a la inmigración, corporaciones locales, personal de la administración que trabaja vinculado al fenómeno migratorio, organismos públicos (como la Universidad con la que se han firmado contratos).

⁶³¹ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2004, *Síntesis del Informe de Evaluación. Plan de Integración de Inmigrantes Región de Murcia*, Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia; y también en el informe publicado por la CARM 2006, *Diagnóstico de situación. Plan para la integración social de las personas inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia. Ambos trabajos encargados al Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia.

Entre los actores gubernamentales encargados de la implementación, encontramos la Consejería de Trabajo y Política Social, que lidera la política de inmigración de la CARM, (principalmente a través de la Dirección General de Política Social –después la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, también el ISSORM ha jugado un papel importante; hay que considerara la participación de la Dirección General de Trabajo, y la D.G. de Formación Ocupacional en el diseño del Plan), la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes (Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo), Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (D.G. de Investigación y Transferencia Tecnológica), Consejería de Presidencia (Secretarías Sectoriales de Acción Exterior y Relaciones con la Unión Europea, y de la Mujer y la Juventud, Dirección General de Juventud), Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio (D.G. de Promoción Turística), Consejería de Sanidad y Consumo (D.G. de Salud Pública), Consejería de Educación y Cultura (D.G. de Formación Profesional, Innovación y Atención a la Diversidad, y D.G. de Cultura) y la Consejería de Economía y Hacienda (D.G. de Presupuestos, Programación Fondos Europeos).

Respecto a los actores no gubernamentales, también como actores principales, hay que considerar que la CARM ha firmado convenios y abierto convocatorias de subvenciones con organizaciones no gubernamentales, haciéndolas copartícipes en la ejecución de muchas de las medidas –incluso en materia de sanidad-. Por un lado, tiene un firmado un Convenio para la Acogida Básica a Inmigrantes con organizaciones no gubernamentales y la Universidad, que se inició en 2000, y cofinanciado entre la CARM y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para la prestación de información, orientación y asesoramiento socio-laboral, acogida básica y sensibilización. Por otro lado, la Consejería de Trabajo y Política Social tiene una convocatoria anual de subvenciones iniciada en 1999, dirigida a las corporaciones locales y a las instituciones sin fin lucrativo para el mantenimiento de programas de integración de inmigrantes – para las CC.LL. con una cuantía en 2005 de 300.000 €y para las ISFL de 518.682 €, y para invertir en construcción, remodelación y

equipamiento de Centros –con 316.712 € para las CC.LL. y de 630.000 € para las ISFL-

.⁶³²

Finalmente, se han concedido subvenciones a organizaciones con fuerte consolidación en la ciudad de Murcia, donde se encuentra el Gobierno de la Región, como Jesús Abandonado –para atención y asesoramiento a inmigrantes, alojamiento y manutención, ropero, etc. con una cuantía en 2005 de 80.111 € al Teléfono de la Esperanza –para información y asesoramiento, atención psicológica y programas de autoayuda, con una dotación en 2005 de 13.222 € y la COAG-IR –para la contratación en origen de trabajadores extranjeros, con una cuantía 2005 de 228.360 € También se firmó un Programa plurirregional de lucha contra la Discriminación con Cruz Roja de 2000-2006, con el objetivo de favorecer el empleo de los inmigrantes en la Región de Murcia, a través de itinerarios integrados de inserción laboral y acciones de sensibilización dirigidas a empresarios y entes públicos. Este programa está dirigido a inmigrantes en situación regular y refugiados⁶³³.

El resultado de esta red de actores tejida por la Consejería de Trabajo y Política Social en la implementación de la política de inmigración de la Región de Murcia genera un APA abierto –como muestran las subvenciones-, plural, aunque centralizado en las decisiones tomadas desde el Gobierno de la región.

El hecho de que intencionalmente los actores gubernamentales cedan aspectos de asistencia, acogida e inserción de la población inmigrante al movimiento asociativo tiene un aspecto negativo que ya se señalaba en los años noventa a nivel nacional, y es que estas medidas se perciben por la ciudadanía no como derechos de los residentes en el Estado del Bienestar sino como actividades caritativas o ayuda estatal⁶³⁴.

⁶³² Véase Orden de 13 de enero de 2005, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se convocan para el año 2005 diversas subvenciones en materia de servicios sociales (BORM Núm. 25, de 1 febrero de 2005).

⁶³³ La Consejería hizo públicos los resultados del programa de 2000 a 2003 sobre itinerarios integrados de inserción laboral, y el total de los usuarios fue de 450 personas (formación profesional ocupacional: 896 personas, orientación laboral: 1.603 personas, acompañamiento en el acceso al empleo: 790, y autoempleo: 2 personas).

⁶³⁴ Por autores como CASEY, J. 1998, “Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora”, en R. GOMÁ y J. SUBIRATS (Coord.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona, y GIL ARAUJO, S. 2002, “Políticas públicas como tecnologías de Gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración”, en C. CLAVIJO y M. AGUIRRE (eds.) *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*. Fundación Hogar del Empleado, Madrid.

El aspecto positivo es que se refuerza y consolida indirectamente el movimiento asociativo en la ciudad, tanto a través de las políticas de la Administración Regional como de la Local, además de que el compartir el mismo territorio acentúa este hecho. El movimiento asociativo en la ciudad de Murcia es compacto, muy definido, responde a las necesidades de la población inmigrante y –al margen de que representa a la comunidad extranjera- es identificado como interlocutor válido de la misma en el proceso público de la política de inmigración, más permeable que en otros casos. La Administración Pública incorpora al proceso a través de las subvenciones al movimiento asociativo vinculado a la inmigración, que al tiempo que presta servicios ofrece la diagnosis de la situación.

IV.1.7. Presupuesto

El Plan incluye un anexo donde se señalan las partidas presupuestarias que van a financiar cada una de las acciones, y con la clave de realización se puede ver si se está implementando, lo que sucede en la mayoría de los casos. En ningún otro plan se alcanza esta especificidad y claridad, lo que le otorga una legitimidad muy superior por ejemplo a la del valenciano –con el que tanto se le ha comparado-.

Una vez analizado el Plan hay que señalar dos puntos: por un lado, la dotación presupuestaria se considera para aquellos servicios que ya se están realizando, y las previsiones se basan en la experiencia del gasto de estos servicios desde 2000; y por otro lado, como señalaba la informe externo de seguimiento del Plan no se ha ejecutado todo el presupuesto, lo que entiendo como falta de motivación e iniciativa de la clase política y administrativa por superar los mínimos en los que la intervención pública de la CARM se mueve.

Tanto en el presupuesto diseñado como el ejecutado priorizan el área social que supone el 26% de las acciones de la totalidad del Plan, y concentra el 39% del total del presupuesto. El área social y educación aglutinan el 50% de las acciones y el 60% del presupuesto del mismo, seguidos por vivienda y empleo y formación.

CUADRO 19. DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO POR ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES DE LA REGIÓN DE MURCIA 2002-2004

ÁREA DE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES	PRESUPUESTO POR ÁREAS
ÁREA SOCIAL	4 objetivos generales	3 objetivos específicos	49 acciones	10.122.622,82 €

ÁREA MUJER	1 objetivo general	3 objetivos específicos	8 acciones	420.708,47 €
ÁREA DEL MENOR Y DE LA FAMILIA	1 objetivo general	2 objetivos específicos	14 acciones	262.236,53 €
ÁREA DE JUVENTUD	1 objetivo general	4 objetivos específicos	14 acciones	48.080,97 €
ÁREA DE EDUCACIÓN	4 objetivos generales	11 objetivos específicos	43 acciones	5.207.382,23 €
ÁREA DE SALUD	3 objetivos generales	3 objetivos específicos	17 acciones	2.927.743,32 €
ÁREA DE VIVIENDA	1 objetivo general	1 objetivo específico	4 acciones	3.606.072,63 €
ÁREA DE EMPLEO Y FORMACIÓN	3 objetivos generales	7 objetivos específicos	23 acciones	3.023.090,89 €
ÁREA DE CULTURA Y TURÍSTICA	1 objetivo general	4 objetivos específicos	10 acciones	245.513,44 €
ÁREA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	1 objetivo general	2 objetivos específicos	2 acciones	30.651,62 €
TOTAL	20 objetivos generales	40 objetivos específicos	184 acciones	25.894.102,92 €

FUENTE: Elaboración propia.

Este Plan surge como una decisión de la Consejería de Trabajo y Política Social, bajo el impulso directo de la Directora General de Política Social, planteando una actuación pública continuista de mantenimiento de servicios y prestaciones sociales desarrollados hasta el momento. La intención que se infiere del diseño es la de formalizar la práctica real, que se hace visible en la concreción y detalle de los objetivos y acciones, así como en la identificación de los actores no gubernamentales participantes.

El territorio ciertamente determina el diseño final de la intervención pública, aunque no únicamente en el sentido que en las líneas generales –de homogenización con la política a nivel central- se señalan en el Plan, sino que su carácter uniprovincial determina la diagnosis de la situación y el proceso de la política. Esta característica mejora el conocimiento y el acuerdo en la elaboración y ejecución de medidas coordinadas, y fomenta prácticas más colaborativas –como se verá en el estudio de caso local de la ciudad de Murcia-; por otro lado, también se detecta una sana competición subyacente entre la Administración Autonómica y Local en la atribución del liderazgo y gestión de algunas medidas.

Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004

Legitimidad gubernamental

Inmigrantes, organizaciones no gubernamentales, corporaciones locales, personal de la administración, organismos autónomos (como la Universidad) y sociedad de acogida

Programa detallado

Programa mixto (mayoritariamente sustantivo)

10 áreas de intervención distribuidas a partir de 20 objetivos generales, 40 objetivos específicos, 184 acciones/medidas

Programa centralizado

Actor principal: Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos.

APA plural y abierto, actores gubernamentales y no gubernamentales.

Presupuesto detallado por áreas, objetivos y acciones. Total del periodo de ejecución 25.894.102,92 €

En este sentido, el primer objetivo general del Plan, dentro del Área de acción social, señala que entre sus medidas busca impulsar los instrumentos y organismos responsables de la política regional en materia de inmigración, a través de la colaboración interadministrativa y la complementariedad de las acciones, evitando la duplicidad de los recursos. Se hace expresa la voluntad de maximizar recursos entre las Administraciones que desarrollan actuaciones similares.

En el caso de Murcia, las líneas marcadas por el Gobierno central en la primera mitad de los años noventa –de diseño socialista- se hacen expresas como en ningún otro, tanto en la intervención de mínimos sustantiva como en la operativa.

La estructura de gestión de la inmigración de la CARM muestra un sistema operativo homogéneo y continuista respecto de las líneas marcadas por el Gobierno central hasta 1996, aun cuando estamos ante gobiernos de distinto color político, y temprano respecto de la experiencia de otras CC.AA., como muestra el caso de la constitución del Foro en 1998 o de los OPI en 1999 –inspirados en el PISI de 1994-. Sin embargo, las agencias especializadas dentro de la Administración Regional han tardado en desarrollarse, muestra de la definición de la política pública que ha tendido claramente a insertar a la población inmigrante en los servicios comunitarios, tal y como el mismo plan de acción 2002-2004 revela.

La intervención de la Comunidad Autónoma se ha mantenido en una política que busca orientar la población inmigrante hacia los servicios sociales comunitarios; lo se puede observar tanto en algunas medidas sustantivas como en sus elementos operativos, así la impulsora hasta

2003 de la intervención sobre la población inmigrante fue la Dirección General de Política Social, aun cuando algunos instrumentos –Foro Regional, los OPIs y OFRAIN- tenían carácter específico.

No obstante, al igual que otros planes el debate entre la normalización de los servicios destinados a los inmigrantes y la especialización también es visible en este caso. La CARM en su intervención con la población inmigrante ha incluido finalmente en su estructura operativa esta especialización, sumando a la existente la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, que desde 2003 asume las competencias en materia de inmigración y lidera la ejecución del Plan.

En materia de intervención sustantiva, incluso con el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, la CARM desarrolla un modelo de inclusión de la población extranjera en los servicios sociales comunitarios, y transfiere los especializados –incluso algunos aspectos en materia sanitaria- a las organizaciones no gubernamentales, a través de una práctica de financiación indirecta de sus funciones asistenciales sobre la población extranjera.

Esta financiación, a través de subvenciones anuales abiertas y otras nominativas, diseña un conjunto de actores públicos y privados que participan en la implementación de la política. Esto tiene dos tipos de consecuencias, por un lado, la actividad de las organizaciones no gubernamentales –competentes principalmente en la acogida y primera asistencia de los inmigrantes- proyecta una percepción de *asistencialidad* caritativa al uso que los inmigrantes hacen de los servicios sociales. Ahora bien, y por otro lado, esta práctica de financiación también ha reforzado indirectamente –de modo no intencional- el movimiento asociativo inmigrante, como ya se ha comentado, convirtiéndolo en interlocutor válido de la población extranjera –independientemente de que sea representativo de la misma- en el proceso público de la política de inmigración, más permeable que en otros casos.

El Plan contiene mayoritariamente medidas sustantivas; las referencias a la estructura operativa de la inmigración son muy minoritarias, y se mencionan las agencias ya existentes como ejecutoras de algunas de las acciones. Este es también un plan detallado, que se dirige a un conjunto amplio de actores pero que aún así centraliza las decisiones en la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social.

Desde la finalización del I Plan, el Plan de Desarrollo Estratégico de la Región de Murcia preveía la continuidad de algunas áreas de intervención para el periodo 2004-2006, como el área social –agrupa las medidas de las áreas que en el I Plan aparecía bajo los conceptos de “Mujer”, “Menores y Familia”, “Juventud” y “Cultura y Turística”- con una inversión de 23.822.000€ educación con 10.004.000€ salud con 6.189.000€ vivienda con 6.755.000€ empleo y formación con 5.878.000€ y 107.000€ a cooperación y redes transnacionales, lo que hace un total de 52.755.000€⁶³⁵

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009 garantizó la continuidad de la política regional en materia de integración social del colectivo inmigrante. El Plan contó con la participación de diferentes departamentos de la Administración Autonómica y ha contado con una inversión de más de 700 millones de euros⁶³⁶.

IV.2. Murcia

Murcia es una ciudad de 391.146, de los que el 7% son extranjeros (27.384). La nacionalidad mayoritaria era la ecuatoriana con 8.901 nacionales, seguidos por las africanas (8.148), y entre ellas la marroquí representaba el 74% del total de los nacionales africanos. No obstante, Murcia se ha encontrado siempre entre las cinco provincias que mayor número de marroquíes tenían registrados, y esto ha condicionado no solo la política sino la consolidación del movimiento asociativo magrebí. Este municipio estaba gobernado por el PP en el momento de la realización del trabajo de campo entre abril y mayo de 2004. Este fue el más intenso de todos, realizando un total de veintidós entrevistas registradas de la Administración regional a dos Directoras Generales (Directora General de Familia –que fue la anterior titular de la D.G. Política Social e impulsora del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004- y la Directora General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos), al Subdirector del ISSORM, al Jefe de Negociado y miembros de OFRAIN (cinco entrevistas), a la Coordinadora del Proyecto RASINET, y a la del EQUAL – gestionado desde la entidad social CEPAIM- , de la Administración Local a la técnico competente en materia de servicios sociales –e inmigración-, dos a sindicatos –CITE-

⁶³⁵ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2004, *Adaptación del Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2004-2006*. Consejería de Economía, Industria e Innovación, Murcia. Pág. 148.

⁶³⁶ VIDAL, Ma. C. 2007, “Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 66.

CC.OO. y UGT- nueve a miembros del movimiento asociativo vinculado a la inmigración -Murcia Acoge, Cáritas, cuatro a Cruz Roja por sus distintos programas, Asociación COLUMBARES, ATIME y a la Asociación de Senegaleses de la Región de Murcia-. Junto a estas una vez, se mantuvieron conversaciones informales con miembros de Grupo Municipal Socialista, y con el Secretario del Foro Murciano para la Inmigración.

El gobierno de la ciudad de Murcia desarrolló en la segunda mitad de los años noventa una llamada Mesa de la Inmigración como plataforma horizontal y órgano consultivo que reunía a agentes del gobierno de la ciudad, del gobierno autonómico, sindicatos y las asociaciones vinculadas al fenómeno de la inmigración más representativas en la ciudad. ATIME fue desde los inicios de esta Mesa la única asociación magrebí presente y una constante como organización más representativa de la población inmigrante, no solo en la ciudad sino también en la región, que era (y es) mayoritariamente de trabajadores extranjeros marroquíes. ATIME ha desarrollado desde sus inicios servicios de asistencia jurídica e información administrativa y gestión de documentación a los trabajadores extranjeros; es referente aún hoy en la prestación de estos servicios aun cuando tanto del gobierno autonómico como el local han habilitado oficinas de atención a la inmigración con servicio de traducción.

La mencionada Mesa, a través de la mayor concreción de sus actividades y como resultado principal de su andadura, se transformó en el Programa RASINET en 2001, un programa de gestión de viviendas para inmigrantes, principalmente financiado por el gobierno local, que absorbió la plataforma de representación de la inmigración. En este caso, la presencia de ATIME en el Foro Regional de la Inmigración en la CARM desde 2000, desde un primer momento en la Mesa a mediados de los noventa y posteriormente ostentando la presidencia de la transformada Plataforma de RASINET han convertido a la asociación marroquí en el interlocutor más visible y representativo de la comunidad marroquí y en un interlocutor válido de sus demandas propias en la ciudad y en esta región uniprovincial. De hecho, de las tres asociaciones de inmigrantes que forman parte de RASINET, solo ATIME es una asociación magrebí.

Además del mencionado programa, el Ayuntamiento ha desarrollado servicios de atención primaria e información específica, aunque se ha dado una voluntad de inserción de la población migrante en los servicios sociales comunitarios.

V. VALENCIA: ENTRE LA RETICENCIA POLÍTICA Y LA NORMALIZACIÓN DE SU INTERVENCIÓN SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

La Generalitat valenciana es de las últimas Comunidades Autónomas en introducir la inmigración en su agenda política y desarrollar una política pública de intervención sobre la población extranjera que finalmente llega en 2004. Las medidas desarrolladas por la Comunitat hasta abril de 2005 –momento de la aprobación del Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007- estuvieron vinculadas a la formación y empleo. El Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de los Inmigrantes (CEIM) ponía su atención sobre los 127.768 extranjeros afiliados a la Seguridad Social que se encontraban en la Comunitat Valenciana según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del total de los trabajadores afiliados en España (1.0953.212), que situaba a la Comunidad valenciana en el tercer puesto. Un estudio del CEIM de 2003 mostró que el nivel educativo de los inmigrantes era semejante al de los valencianos, sin embargo los puestos que ocupaban eran mayoritariamente no cualificados en un 42% frente al 15% en el caso de los valencianos. El estudio concluyó que existía un importante desajuste entre las cualificaciones requeridas para los puestos de trabajo y las poseídas por las personas que los desempeñaban, y que en los extranjeros la sobrecualificación era mayor que en la población nacional. Al mismo tiempo, la Comunitat se enfrentaba a un elevado índice de irregularidad, lo que se vio reflejado en el proceso de regularización de 2005, en el que la Comunidad Valenciana ocupaba el tercer lugar –tras Madrid y Cataluña- en el número de solicitudes presentadas⁶³⁷.

No obstante, recordemos que el Estatuto reformado de Valencia (LO 1/2006⁶³⁸) –a diferencia del andaluz y el catalán- no hace mención a la competencia en materia de inmigración, y solo en el apartado de derechos se establece que la actuación del gobierno autonómico se centrará, entre otros ámbitos, en los “derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat valenciana” (artículo 10.3). Por otro lado, la Disposición Adicional segunda –conocida como “clausula Camps”⁶³⁹- conviene

⁶³⁷ SOLANES, A. 2006, “Comunidad Valenciana”, en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Págs. 317-319.

⁶³⁸ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006).

⁶³⁹ Así llamada por muy diversos medios de comunicación, como los que a continuación se citan: <http://www.rtve.es/noticias/20100629/valencia-aplicara-clausula-camps-para-ampliar-competencias-si-hay-discriminacion-respecto-a-cataluna/337702.shtml>, y en <http://www.levante-emv.com/comunitat->

que la Generalitat promoverá las iniciativas legislativas correspondientes para garantizar que el nivel de autogobierno establecido en el Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas, y con cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas.

De hecho, los servicios prestados a la comunidad inmigrante se han incorporado mayoritariamente como parte de los servicios sociales comunitarios, y en algunos casos junto con el grupo-objetivo susceptibles de exclusión social –en materia de inserción laboral, el Plan Valenciano de Formación Profesional 2002-, familias desfavorecidas y con pocos recursos –política de vivienda- o bajo la rúbrica de otras etnias –caso de educación-. Las medidas especializadas han sido una excepción, como por ejemplo el Decreto 26/2000, de 22 de febrero, de la Generalitat valenciana que estableció el derecho a la asistencia sanitaria para todos los extranjeros que se encontraran en territorio valenciano creando la tarjeta solidaria⁶⁴⁰. Otro ejemplo de medidas de intervención especializada sobre la población extranjera es el “Plan inicial para la atención educativa de los hijos e hijas de familias extranjeras inmigrantes (2000-2004)”, que puso en marcha la Oficina de Acogida al Alumno Inmigrante con la finalidad de establecer los mecanismos necesarios para intentar facilitar la incorporación de los niños inmigrantes en el ámbito educativo.⁶⁴¹

La Generalitat valenciana en su práctica política ha firmado convenios de colaboración con el IMSERSO orientados al desarrollo de las áreas de acogida, inserción laboral y sensibilización. A esta dinámica cofinanciadora con la Administración central –confirmada por el funcionamiento del FAIREA-, se han sumado otras propuestas de la autonómica. La Consellería de Bienestar Social, a través de la Dirección General de Inmigración, con anterioridad a la aprobación del Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007, firmó una serie de convenios de colaboración con diversas organizaciones y

valenciana/2010/11/08/consell-ultima-reformar-estatut-clausula-camps/755024.html [Consulta 26 de marzo de 2011]

⁶⁴⁰ Este Decreto igualaba a los extranjeros, empadronados o no, con los españoles en materia de acceso a la asistencia sanitaria, al margen de los casos de emergencia –que se han reconocido en la actual Ley 2/2009, tal y como se ha expuesto en este capítulo- desde el momento en que acreditaran carencia de recursos económicos. Para dicha acreditación se exige un informe de los trabajadores sociales o de las organizaciones no gubernamentales legalmente reconocidas en el ámbito sanitario.

⁶⁴¹ Ambos ejemplos citados en SOLANES, A. 2006, “Comunidad Valenciana”, en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Págs. 322 y 324 respectivamente.

asociaciones, convirtiendo a estas en los actores principales de las intervenciones en materia de integración sobre la población inmigrante en muy diversos sectores.

El Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007, de elaboración e implementación interdepartamental fue liderado por la Dirección General de Inmigración con un periodo de ejecución de tres años, fue aprobado en abril de 2005. La elaboración del mismo responde a la iniciativa exclusiva de esta Dirección y a la labor de técnicos de la Administración sin consulta social. Resulta interesante la tardanza en la toma de la iniciativa en materia de política de inmigración, no solo respecto a la experiencia política de otras Comunidades Autónomas en similar situación, sino también siendo uno de los territorios que mayor concentración de inmigrantes experimenta desde los años noventa. Desarrolla esta iniciativa cuando no hay todavía, plan de integración del Gobierno Zapatero; no obstante, se tiene que tener en cuenta la presentación del Ministro de Trabajo Caldera de las líneas de actuación del Gobierno, la reactivación del discurso de la integración en la UE, y los requerimientos del FAIREA iniciado en 2005, que coincide con las áreas privilegiadas en el plan valenciano, lo que –en definitiva- me lleva a afirmar una mayoritaria homogeneidad con las líneas a nivel central, aún cuando en la gestión hay más participación de actores privados que en el resto de experiencias.

V. 1. Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007

V.1.1. Diagnósis de la situación

Este extenso programa de 276 páginas, dedica las 136 primeras a hacer un balance del marco normativo de la inmigración en España y de la situación de la inmigración en la Comunitat.

Según el Censo de Población y el Padrón de Habitantes de 2001, la cifra de residentes extranjeros en la Comunidad Valenciana era de 217.673 personas, que representaba representan un 4,8% del total de la población valenciana y convertía a la Comunidad en la tercera en números absolutos de población inmigrante, tras Madrid y Cataluña. El crecimiento de la población inmigración en algunos municipios desde finales de 2001 a 2003 fue de casi un 90%, como Torrent, Crevillent o Ibi, y en otros –como La Vila Joiosa, Torreveija y Cullera- de más del 160%.

También la composición de la población inmigrante ha cambiado, la población no-comunitaria de Europa y Latinoamérica desplaza a los procedentes de países de la UE. Los mayores crecimientos los presentaban los ecuatorianos, bolivianos, rumanos y

colombianos: “por cada ciudadano colombiano que llegaba a la Comunidad Valenciana en 1998, en el año 2001 llegaban 152, por cada ciudadano boliviano que llegaba en 1998, en 2001 lo hacían 90, por cada ciudadano rumano que llegaba en 1998, en 2001 eran 69, y por cada ciudadano colombiano que llegaba en 1998, el 2001 lo hacían 59. Así, las aportaciones más significativas en el año 2001 fueron las de Colombia y Ecuador (con el 16,3% y el 15,2%, sobre el total de entradas a la Comunidad Valenciana, respectivamente), seguidas por las de Reino Unido, Marruecos y Alemania (con el 10,3%, el 6,9% y el 5,6% del total, respectivamente). A continuación nos encontramos con Rumania, Argentina y Argelia. En 1998, las principales llegadas de ciudadanos extranjeros las protagonizaban, precisamente, desde Alemania, Reino Unido y Marruecos (por este orden), desplazadas ahora por Colombia y Ecuador. Sólo estos cinco países acumularon el 54,3% de las inmigraciones extranjeras del año 2001, en la Comunidad Valenciana”⁶⁴².

La Comunitat asume, con no poca reticencia, que la situación en 2001 ha cambiado, y la presencia relativa de ciudadanos europeos en la Comunidad Valenciana se reduce significativamente, a favor de la presencia de ciudadanos, sobre todo, del continente americano y africano. Aún así, la presencia de europeos continuaba siendo mayoritaria en territorio valenciano, con un 54% del total de residentes extranjeros, frente a la de latinoamericanos de un 29%.

Por otro lado, los cálculos ofrecidos por el Censo de Población de 2001 y los datos de la Dirección General de Policía para el mismo año, aportan una cifra de 116.305 inmigrantes indocumentados, lo que supone una media de indocumentados de aproximadamente el 31%, ligeramente superior a la media española.

Los estudios sobre los trabajadores extranjeros en la Comunitat valenciana muestran las tendencias que desde los años noventa se venían señalando, que los inmigrantes laborales no están sustituyendo a los trabajadores autóctonos, sino que desempeñan los trabajos y ocupaciones que aquellos no quieren realizar, generándose así un proceso de segmentación ocupacional en el mercado de trabajo en relación directa con el crecimiento económico. Más del 70% de los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo se concentran en las siguientes actividades: al servicio doméstico, construcción y agricultura.

⁶⁴² GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia. Pág. 76.

De la diagnosis que se ofrece en el plan se deriva que la necesidad de la puesta en funcionamiento del mismo se da de modo reactivo a la situación que experimenta la Comunitat Valenciana, lo que no significa que no haya sido el Gobierno de la Autonomía el que haya dado la definición política del problema público en los objetivos y modelo defendidos.

V.1.2. Objetivos

El Plan pretende formalizar el modelo de integración que pretende desarrollar la Comunidad valenciana, señalando que “el Plan Valenciano, se asienta sobre un modelo social integrador, que incluye en sus programas, tanto a personas inmigrantes, como a las personas pertenecientes a la sociedad receptora de dicha inmigración, toda vez que, el Gobierno valenciano es consciente de que la reciprocidad del proceso integrador es un elemento clave para garantizar el éxito del mismo”⁶⁴³; se incluyen como grupo-objetivo de las medidas desarrolladas tanto a los inmigrantes residentes en el territorio como a la sociedad receptora. Aún cuando el Plan plantea la necesidad de la implicación de la sociedad civil, el Foro para la Inmigración en Valencia privilegia la presencia institucional y empresarial, a pesar de las reformas a las que fue sometido en 2002, y las medidas del programa en las que se prevé la participación de las entidades sociales es muy minoritaria.

El modelo de integración es definido a partir de dos elementos: su apertura y funcionalidad; estos dotan a su vez al Plan de cuatro características centrales: 1) flexibilidad en su configuración “con objeto de facilitar su capacidad de reacción frente a una realidad que cambia con gran rapidez”, 2) multidimensionalidad, ya que sus acciones están dirigidas hacia la integración laboral, social, cultural, residencial, educativa, etc. 3) progresividad, marcada por la acogida, establecimiento y retorno, y 4) transversalidad, que reinterpreta al referirse a la “puesta en práctica requiere la implicación y movilización de todos los agentes inmersos en el proceso integrador, en definitiva, de todo el conjunto de la sociedad (instituciones públicas, organizaciones ciudadanas y entidades privadas).”⁶⁴⁴

Se podría plantear que este concepto refleja la evolución experimentada por el noción de integración desde el PISI en 1994, y la del fenómeno de la inmigración en España,

⁶⁴³ GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia. Pág. 138.

⁶⁴⁴ GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia. Págs. 141-142.

superando la visión limitada a la inserción laboral, la no discriminación y la seguridad documental.⁶⁴⁵ No obstante, considero que tan solo es el resultado de un modelo indefinido de integración, sobre el que tampoco se ha debatido, sino que resulta de la respuesta –más o menos improvisada e intencional- de los actores gubernamentales sobre la población inmigrante en un panorama heterogéneo que comparte un programa de mínimos sobre las áreas sustantivas de intervención. Hay por lo general en los planes autonómicos un amplio desconocimiento de las implicaciones de una apuesta teórica por un modelo de integración, y particularmente en este Plan valenciano –como en ningún otro- el discurso político es más un ejercicio de retórica que una dimensión de la política.

También sucede esto mismo con la exposición de los principios rectores y objetivos del Plan valenciano, al citar como tales la normalización de los servicios sociales, la cooperación y colaboración social, y el principio de integración. La prevención de las posibles problemáticas en la implementación, la transversalidad y la coordinación y cooperación interadministrativa son otros que caracterizan la estructura y funcionamiento del Plan.

El Plan reconoce tres objetivos generales –muy vagos en su redacción- y nueve específicos. Entre los generales, recoge “el incidir de manera decisiva (...) en la integración social y económica de la población inmigrante”⁶⁴⁶, y la actuación conjunta de los actores implicados, tanto gubernamentales como la sociedad civil. Los objetivos específicos se agrupan en recoger y articular el conjunto de actuaciones que se promueven en el ámbito competencial de la Generalitat Valenciana en materia de integración de la población inmigrante, agrupar el conjunto de programas y medidas concretas que deberán ser aplicadas durante el periodo de vigencia del Plan, y promover y favorecer la participación de la población inmigrante en todos los ámbitos de la vida social, política y económica de la Comunidad.

V.1.3. Elementos sustantivos de intervención

El programa se distribuye en 10 áreas de intervención, cada una de ellas con una serie de los llamados programas, llegando a un total de 45, desarrollados en 191 medidas. Los programas incluyen una ficha de identificación donde se especifica los objetivos que

⁶⁴⁵ Véase por ejemplo HERRERA, M. 2008, *Las Administraciones Autonómicas ante la inmigración: el caso de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia*. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid.

⁶⁴⁶ GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia. Pág. 148.

cumplen, los organismos interventores y las medidas a desarrollar. No hay, por otro lado, ni presupuesto temporal para el desarrollo de los programas del Plan ni presupuesto distribuidos por medidas. El presupuesto que aparece se refiere al total del periodo de ejecución

1. Área de garantías jurídicas (4 programas, 14 medidas): entendida como la optimización de los recursos jurídicos ofrecidos a las personas inmigrantes usuarias de los mismos, proporcionar la defensa jurídica a las personas que la necesiten, dar a conocer a la población inmigrante los recursos jurídicos existentes en España y en la Comunidad Valenciana, e –incomprensiblemente- incluye también, como objetivo de esta área, un aumento en los niveles de seguridad ciudadana de todos los municipios.
2. Área sanitaria (6 programas, 24 medidas): la promoción de la asistencia y la “educación sanitaria” de los diferentes colectivos de población inmigrante establecida en el territorio de la Comunidad Valenciana, la mejorar de la salud, la educación y la asistencia sanitaria a la población inmigrante, en el marco de los programas existentes para el conjunto de la población, incorporando las necesidades específicas de dicha población inmigrante.
3. Área residencial (5 programas, 22 medidas): que incluye medidas orientadas a facilitar trámites y requisitos necesarios para el acceso a una vivienda a la población inmigrante, de información –en varios idiomas- y concesión de subvenciones al alojamiento de ayudas para la promoción del alquiler de viviendas para personas inmigrantes, y campañas de sensibilización e información a la población en general que minimicen el escepticismo de algunos propietarios a la hora de alquilar o vender sus viviendas a personas inmigrantes.
4. Área social, familiar y del menor (4 programas, 12 medidas): incluye las medidas orientadas a informar a la población inmigrante acerca de todos los recursos comunitarios que las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sociales, establecen para el bienestar de las personas que viven y trabajan en el ámbito de la Comunidad; aquellas destinadas a establecer itinerarios de atención social e información en los distintos municipios sobre la base de la red de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia en

la Comunidad Valenciana –AMICS⁶⁴⁷; y mejora en la atención a todos los menores extranjeros en situación de desamparo en la Comunidad Valenciana.

5. Área laboral y formativa (5 programas, 23 medidas): implica acciones tendentes a conocer la demanda laboral existente en los distintos sectores profesionales y económicos de la Comunidad Valenciana, a formar a las personas inmigrantes que demandan un empleo y convocar ayudas económicas dirigidas a entidades empleadoras públicas y privadas de la Comunidad Valenciana que contraten a personas inmigrantes participantes en el programa de inserción laboral.

Una de las cuestiones que resultan ciertamente desconcertantes es que en este Plan –y en esta área en concreto- se prevé el establecimiento de inspecciones laborales periódicas, incidiendo en las zonas en las que se producen la mayor parte de las contrataciones de personas inmigrantes para realizar trabajos en el campo, hostelería, etc, y la realización de campañas de concienciación entre trabajadores y empresarios acerca de la necesidad de respetar los derechos laborales y las condiciones de trabajo y seguridad que marca la ley y/o los convenios colectivos, lo que es –sin duda- un extraño modo de plantear la lucha contra el empleo irregular y la economía sumergida.

6. Área cultural y educativa (7 programas, 39 medias): esta área busca potenciar la integración del alumnado inmigrante en el Sistema Educativo, en el marco de los programas existentes para el conjunto de la población, orientar a los centros docentes en su atención de las necesidades educativas del alumnado inmigrante, y desarrollar acciones formativas al profesorado que enriquezcan un currículo intercultural, con la finalidad de respaldar la lucha contra el racismo y la xenofobia.
7. Área de participación ciudadana (3 programas, 17 medidas): busca dar soporte material a las actuaciones que llevan a cabo las entidades y organizaciones que trabajan para promover la integración social de la población inmigrante,

⁶⁴⁷ Las agencias AMICS, puestas en marcha desde la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, son oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo inmigrante, con el fin de poner a su alcance todos los recursos que la Administración y otras entidades disponen en la materia <http://www.amics.gva.es/> [Consulta 23 de abril de 2011]. Las AMICS dependen desde 2010, igual que inmigración, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, creada por el Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, del Presidente de la Generalitat, por el que se determinan las Consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat. [DECRETO 91/2010, de 21 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía (DOCV Núm. 6274, de 25 de mayo de 2010)]

mediante ayudas y subvenciones para infraestructuras, equipamientos, etc., promover espacios de encuentro y relación entre las personas, y favorecer el establecimiento de cauces de cooperación entre las entidades sociales y las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social – AMICS.

8. Área de comunicación social (2 programas, 9 medidas): el objetivo de esta área es sensibilizar a la sociedad en general, a través de los medios de comunicación, acerca del fenómeno migratorio y de las políticas integradoras del gobierno autonómico en materia de inmigración.
9. Área de cooperación y fomento del codesarrollo (5 programas, 20 medidas): la perspectiva de género queda contemplada aquí por primera vez en el Plan, y la incorpora como elemento de discriminación positiva en los proyectos y programas de codesarrollo que se establezcan en los distintos países en desarrollo, para ello prevé subvencionar prioritariamente aquellos proyectos de codesarrollo en los que se encuentre presente una perspectiva de género. Contempla también la promoción entre las organizaciones no gubernamentales de las iniciativas de codesarrollo, y fomento de la incorporación de personas inmigrantes como agentes de sensibilización y para la implementación y evaluación de los programas propuestos en sus respectivos países. Como actores partícipes de esta área, considera las empresas de la Comunidad Valenciana para que contraten a personas extranjeras para la realización de prácticas y estudios de perfeccionamiento profesional.
10. Área de relaciones interinstitucionales (4 programas, 11 medidas): Esta es la única área que incorpora medidas relativas a la dimensión operativa de la política, y se refiere única y exclusivamente a la creación de un Observatorio Valenciano de la Inmigración –finalmente constituido en 2008- que gestione los datos relativos a inmigración. Incluye también como propuesta la creación de una Mesa sobre política social y de integración en el ámbito de la inmigración, que hasta hoy no se ha constituido, pero que no aparece definida ni en su naturaleza ni funcionamiento como característica distintiva de esta respecto del Foro para la Integración.

V.1.4. Elementos operativos de intervención

El Decreto 7/2003, de 21 de junio, del Presidente de la Generalitat, por el que se asigna competencias a las Consellerías⁶⁴⁸ concedió a la Consellería de Bienestar Social las competencias en materia de prestaciones socio-sanitarias, inmigración, servicios sociales, discapacitados, familia, menor y adopciones, mujer y juventud. Por otra parte, el Decreto 81/2003, de 27 de junio, del Consell de la Generalitat, por el que se establece la estructura orgánica de las Consellerías de la Administración de la Generalitat⁶⁴⁹, estableció las secretarías autonómicas como órganos superiores de los departamentos que actuaban bajo la dependencia directa de sus máximos responsables, obligando al Consell, en su disposición final primera, a la aprobación de los reglamentos orgánicos y funcionales. Este Decreto creó la Secretaría Autonómica de Prestaciones Socio-sanitarias, que ejercía funciones en materia de dirección y ejecución de política social, coordinaba las distintas consellerías en esta materia y la prestación de los servicios necesarios, y supuso reforzar las políticas del Gobierno Valenciano en materia de inmigración en los ámbitos educativo, laboral, sanitario y de vivienda.

DIAGRAMA 7. REPARTO COMPETENCIAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN



FUENTE: SOLANES, A. 2006, "Comunidad Valenciana", en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Pág. 328.

⁶⁴⁸ DOGV Núm. 4528-bis, de 23 de junio de 2003.

⁶⁴⁹ DOGV Núm. 4533, de 30 de junio de 2003.

El Decreto 161/2001 del Gobierno valenciano⁶⁵⁰ creó el Comisionado del Gobierno para la Inmigración con la finalidad de reforzar las políticas de dicho gobierno autonómico en materia de inmigración en los ámbitos educativo, sanitario y vivienda, así como la puesta en marcha del Plan Valenciano de la Inmigración, y lo hizo depender de la Consellería de Bienestar Social⁶⁵¹, competente a su vez en materia de servicios sociales.

El Comisionado fue sustituido por la Dirección General de Inmigración por el Decreto 120/20003, de 11 de julio, del Consell de la Generalitat⁶⁵², que establece la estructura orgánica y funcional de la Consellería de Bienestar Social y se ocupa de la Secretaría de Prestaciones Socio-sanitarias y dependiendo de ella la Dirección General de Inmigración. Esta es definida en el artículo 10⁶⁵³ apartado primero como “centro

⁶⁵⁰ Decreto 161/2001, de 30 de octubre, del Gobierno Valenciano, por el que se crean determinadas unidades orgánicas. (DOGV Núm. 4114, de 31 de octubre de 2001).

⁶⁵¹ El Decreto 212/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno valenciano, por el que se modifica el Decreto 138/2000, de 12 de septiembre, del Gobierno valenciano, que aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Bienestar Social (DOGV Núm. 4165, de 10 de enero de 2002) concretaba las competencias del Comisionado.

⁶⁵² Decreto 120/2003, de 11 de julio, del Consell de la Generalitat por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Bienestar Social (DOGV Núm. 4543, de 14 de julio de 2003).

⁶⁵³ Decreto 120/2003, de 11 de julio, del Consell de la Generalitat por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Bienestar Social (DOGV Núm. 4543, de 14 de julio de 2003). “Artículo 10. De la Dirección General de Inmigración

1. La Dirección General de Inmigración es el centro directivo dependiente de la Secretaría Autonómica de Prestaciones Sociosanitarias, al que le corresponde reforzar las políticas del Consell de la Generalitat en materia de integración de la inmigración en los ámbitos educativo, laboral, sanitario y de vivienda.

2. Especialmente le corresponde ejercer las siguientes funciones:

- a) Elaborar el Plan Valenciano de la Inmigración, así como coordinar y supervisar su ejecución.
- b) Diseñar la planificación e impartir las directrices de actuación en cada uno de los sectores de la administración de la Generalitat Valenciana, en materia de inmigración.
- c) Impulsar la ejecución de las políticas de inmigración de la Generalitat Valenciana.
- d) Actuar, en su caso, en representación del Consell de la Generalitat, en los órganos colegiados compuestos por representaciones de distintas administraciones públicas, en las conferencias sectoriales y en otros órganos de cooperación, que se creen en materia de inmigración.
- e) Formar parte de los órganos colegiados de la Generalitat Valenciana en los que se aborde la problemática de la inmigración, encargándose de la dirección técnica, así como de la preparación de los asuntos que hayan de ser tratados, y de la coordinación de la ejecución y el seguimiento de los acuerdos que adopten dichos órganos.
- f) Intervenir, en su caso, en representación del Consell de la Generalitat en los foros, jornadas, simposiums, debates u otros encuentros en los que se traten temas de inmigración.
- g) Diseño, coordinación y gestión de las ayudas de servicios sociales destinados a la inmigración.
- h) Emitir informe sobre la oportunidad de los proyectos normativos de la Generalitat que incidan directamente en materia de inmigración.
- i) Informar los anteproyectos de presupuestos de las consellerías y de sus organismos autónomos y entidades dependientes, en cuanto a la oportunidad de las partidas presupuestarias dirigidas a la inmigración.
- j) Emitir informe previo sobre la oportunidad de la aprobación de programas, ayudas o subvenciones en cada uno de los sectores de la administración de la Generalitat Valenciana que vayan dirigidos a la inmigración.
- k) Elaboración de convenios u otras formas de colaboración, así como de proyectos normativos, en materia de inmigración.
- l) Dirigir y coordinar técnica y funcionalmente las actuaciones en materia de inmigración de las direcciones territoriales de Bienestar Social.

directivo dependiente de la Secretaría Autonómica de Prestaciones Sociosanitarias, al que le corresponde reforzar las políticas del Consell de la Generalitat en materia de integración de la inmigración en los ámbitos educativo, laboral, sanitario y de vivienda.”. Entre las funciones asignadas se consigna específicamente la de elaborar el Plan Valenciano de la Inmigración, así como la de coordinar y supervisar su ejecución, convirtiendo así a la Consellería de Bienestar Social, y dentro de esta a la Dirección General de Inmigración, en el principal actor en la elaboración de la política de inmigración valenciana.

Siguiendo la estructura que se adelantó al comienzo de este capítulo, junto con el órgano gestor –en este caso la Dirección General de Inmigración, se han desarrollado un órgano interno de de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración –la Comisión Interdepartamental de Inmigración- y un órgano de participación en el que se reúnen la Administración y actores sociales vinculados al fenómeno de la inmigración –el Foro Valenciano de la Inmigración-. Estos dos últimos órganos nacen con el objetivo de prestar asesoramiento en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades desarrolladas por la Consellería de Bienestar Social –y consecuentemente por la Dirección General de Inmigración- en materia de inmigración, así como también del Plan Valenciano de Inmigración.

La Comisión Interdepartamental de Inmigración fue creada por el Decreto 33/2002, de 26 de febrero⁶⁵⁴, del Gobierno Valenciano, modificado por el Decreto 88/2002, de 30 de mayo⁶⁵⁵, como órgano colegiado adscrito a la Consellería de Bienestar Social. En éste órgano de asesoramiento, de carácter interdepartamental está presidido por el titular de la Consellería de Bienestar Social, tiene como vicepresidente al titular del Comisionado del Gobierno para la Inmigración, y como secretario a un funcionario designado por el Presidente de la Comisión –que actuará con voz pero sin voto-. Entre el resto de miembros que la componen, figuran titulares de diversas Direcciones Generales u

m) Cuantas otras funciones puedan corresponderle en materia de su competencia.

3. De la Dirección General de Inmigración depende el Área de Inmigración, a la que le compete la coordinación y supervisión, en la materia propia de la Dirección General, de los servicios de ella dependientes.”

⁶⁵⁴ DOGV Núm. 4201, de 1 de marzo de 2002.

⁶⁵⁵ DOGV Núm. 4264, de 5 de junio de 2002.

organismos que ostentan competencias en las diferentes áreas de actuación⁶⁵⁶ que el Plan propone.

Las funciones de la Comisión son la coordinación, seguimiento y evaluación de las actuaciones que se desarrollen en materia de inmigración en la Comunidad Valenciana en el ejercicio de las competencias propias de la Generalitat valenciana. Entre sus funciones más concretas se incluyen la supervisión y evaluación del Plan Valenciano de la Inmigración, la de proponer al Comisionado del Gobierno para la Inmigración la ejecución de actuaciones específicas en departamentos de la Generalitat Valenciana, y conocer los planes y programas que, desde otras Administraciones Públicas y entidades privadas, pudieran realizarse en el ámbito de la Comunidad Valenciana, así como establecer las formas de colaboración adecuadas que permitan una mayor eficiencia de acciones.⁶⁵⁷ Estas funciones no limitan la actuación de la Comisión a la evaluación y seguimiento, sino que busca implicarla en la elaboración del Plan, debiendo informar del mismo antes de su aprobación por el Gobierno Valenciano.

El Foro Valenciano de la Inmigración se creó en 2002, por Decreto 34/2002, de 26 de febrero⁶⁵⁸, modificado por sendos El Decreto 34/2002, de 26 de febrero, modificado por los Decretos 89/2002, de 30 de mayo, y 178/2002, de 28 de octubre, del Consell⁶⁵⁹, y más recientemente por el Decreto 190/2007, de 5 de octubre⁶⁶⁰. El Foro tiene como misión poner de manifiesto la realidad social del colectivo que representa contribuyendo

⁶⁵⁶ “– Un representante con cargo de titular de Dirección General o superior, en representación de cada una de las siguientes Consellerías:

- . De la que tenga competencias en materia de economía, hacienda y empleo.
- . De la que tenga competencias en materia de obras públicas, urbanismo y transportes.
- . De la que tenga competencias en materia de cultura y educación.
- . De la que tenga competencias en materia de sanidad.
- . De la que tenga competencias en materia de justicia y administraciones públicas.
- . De la que tenga competencias en materia de agricultura, pesca y alimentación.
- . De la que tenga competencias en materia de innovación y competitividad.
- El titular de la Dirección General con competencias en materia de cooperación al desarrollo.
- El titular de la Dirección General u organismo con competencias en materia de servicios sociales.
- El titular de la Dirección General con competencias en materia de familia, menor y adopciones.
- El titular de la Dirección General con competencias en materia de mujer.” [Artículo 2. Decreto 33/2002, de 26 de febrero (DOGV Núm. 4201, de 1 de marzo de 2002)].

⁶⁵⁷ Artículo 3. Decreto 33/2002, de 26 de febrero (DOGV Núm. 4201, de 1 de marzo de 2002).

⁶⁵⁸ DOGV Núm. 4201, de 1 de marzo de 2002.

⁶⁵⁹ Decretos de reforma del Foro en el mismo año: Decreto 89/2002, de 30 de mayo, del Gobierno valenciano, por el que se modifica el Decreto 34/2002, de 26 de febrero, del Gobierno valenciano, por el que se crea el Foro Valenciano de la Inmigración (DOGV Núm. 4264, de 5 de junio de 2002); y Decreto 178/2002, de 28 de octubre, del Gobierno valenciano, por el que se modifica el Decreto 34/2002, de 26 de febrero, del Gobierno valenciano, por el que se creó el Foro Valenciano de la Inmigración (DOGV Núm. 4368, de 30 de octubre de 2002).

⁶⁶⁰ DECRETO 190/2007, de 5 de octubre, del Consell, por el que se modifica el Decreto 34/2002, de 26 de febrero, del Consell, por el que se creó el Foro Valenciano de la Inmigración. (DOCV Núm. 5617, de 11 de octubre de 2007).

con el seguimiento del Plan en la optimización de los resultados que de la aplicación del mismo se deriven⁶⁶¹. El objetivo de este órgano es el de asesorar al Gobierno Valenciano y al Comisionado del Gobierno para la Inmigración en la planificación, ejecución y evaluación de las acciones que fueran precisas en relación con las políticas de integración de las personas inmigrantes. El Foro se define como un “órgano colegiado de carácter consultivo y de participación social e instrumento de consulta, participación y debate de los agentes sociales e institucionales implicados en la atención integral a las personas inmigrantes, adscrito a la Conselleria de Bienestar Social.”⁶⁶²

El Foro queda presidido por el titular la Conselleria de Bienestar Social, tiene como vicepresidente al Comisionado del Gobierno para la Inmigración y como secretario a un funcionario del Comisionado, con voz pero sin voto. Con el resto de vocales se sobre-representaba la composición institucional y corporativa: dos vocales designados por el titular de la Conselleria de Bienestar Social, de entre personas con reconocido prestigio en materia de atención a la inmigración; un vocal en representación de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias; tres vocales en representación de las Diputaciones Provinciales de Alicante, Valencia y Castellón; tres representantes de la Administración General del Estado, propuestos por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana; tres vocales en representación de las organizaciones sindicales, de carácter intersectorial, con mayor presencia en el sector; dos vocales en representación de las organizaciones empresariales, de carácter intersectorial, con mayor representatividad en la Comunidad Valenciana; dos vocales en representación de las organizaciones agrarias con mayor representatividad en la Comunidad Valenciana; dos vocales en representación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración; y –tan solo- dos vocales en representación de las asociaciones de inmigrantes extranjeros con residencia en la Comunidad Valenciana, y otros dos en representación del resto de organizaciones no gubernamentales que trabajen en materia de inmigración en la Comunidad Valenciana.

Las modificaciones sufridas se refieren principalmente a la composición del Foro. El Decreto 89/2002 incrementó la presencia de las asociaciones inmigrantes con residencia en la Comunidad Valenciana, que pasaron de dos a cuatro vocales, y se redujo la de las organizaciones sindicales de carácter intersectorial con mayor representatividad en la

⁶⁶¹ GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la Inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia. Pág. 146.

⁶⁶² Artículo 1 del Decreto 34/2002, de 26 de febrero (DOGV Núm. 4201, de 1 de marzo de 2002).

Autonomía que pasaron de tres a dos; de modo que la representación institucional y empresarial no disminuyó. De hecho, la presencia empresarial aumentó con el Decreto 178/2002 –segunda reforma- al ampliar la representación de las organizaciones empresariales de dos a tres vocales: dos en representación de la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana, y uno en representación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana.

La reciente reforma del Decreto 190/2007 afecta también a la composición, aumentando primera vez la representación del movimiento asociativo que pasa a tener tres vocales – cuando antes tenían dos- en representación de las asociaciones de inmigrantes extranjeros con residencia en la Comunitat Valenciana, y otro tres en representación del resto de organizaciones no gubernamentales que trabajen en materia de inmigración en la Comunitat –que también tenían antes de 2007 dos vocales-.

Las funciones que le son atribuidas⁶⁶³ son las de asesorar y formular recomendaciones al Gobierno Valenciano y al Comisionado del Gobierno para la Inmigración sobre todas aquellas cuestiones que le fueran requeridas en materia de inmigración, informar el Plan Valenciano de la Inmigración que le sea propuesto por el Comisionado del Gobierno en esta materia, conocer cuantas acciones pudieran ser realizadas desde la Generalitat Valenciana, y coordinar y potenciar las iniciativas sociales en su ámbito de actuación.

Finalmente, cabe destacar que sorprendentemente en esta estructura –muy similar a las inauguradas por otras Comunidades Autónomas- no se configuró ningún sistema de información o agencia –de carácter público- con criterios de calidad definidos que ofrecerá valoraciones de las actitudes ante la inmigración e informes estadísticos sobre cómo se está produciendo la incorporación de la población extranjera a la sociedad de acogida. El Observatorio Valenciano de la Inmigración se constituyó en 2009 en el marco de desarrollo de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana.

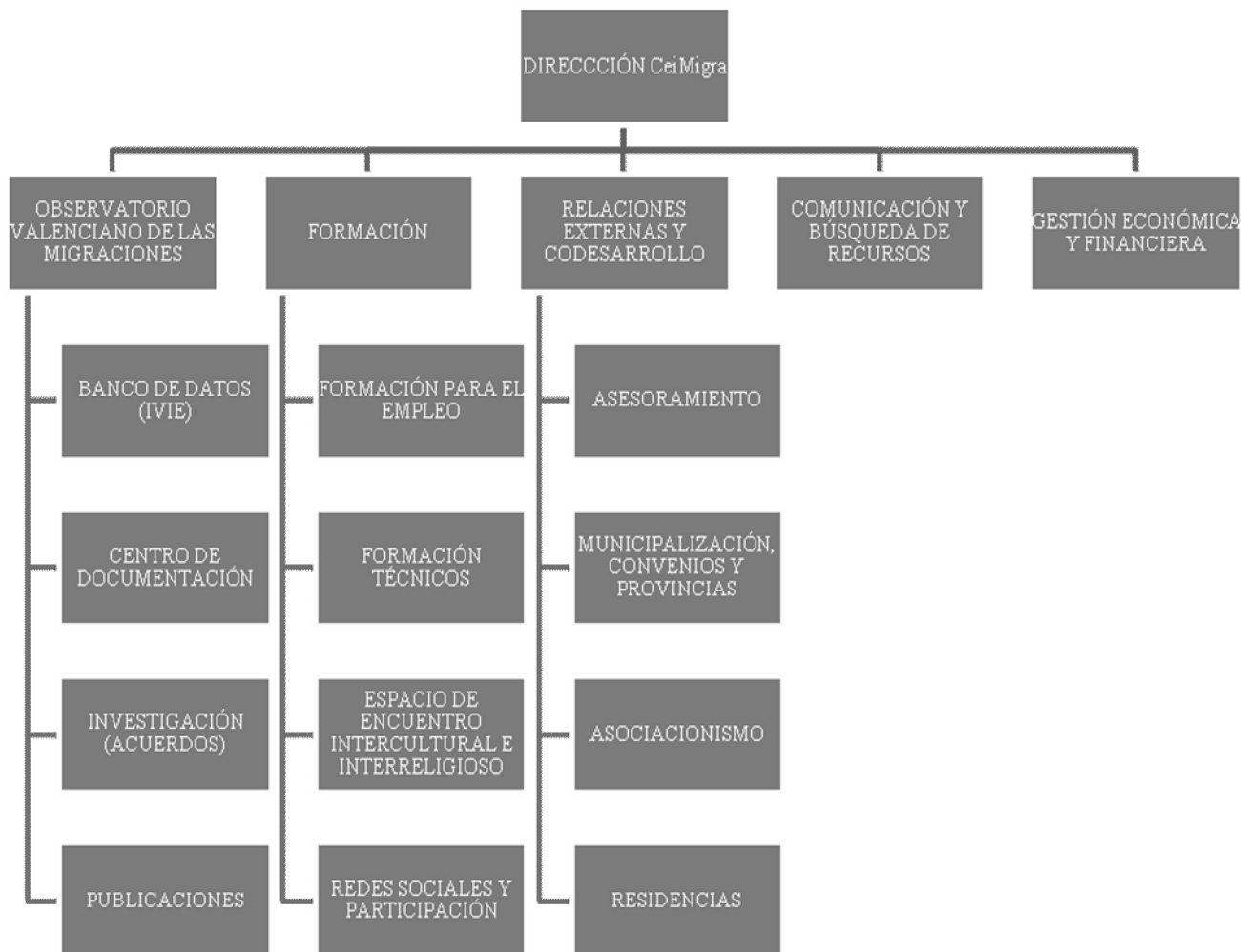
No obstante, un Convenio entre la Generalitat valenciana y la Compañía de Jesús el 4 de julio de 2001⁶⁶⁴, que aún hoy se sigue renovando, constituyó la fundación Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de los inmigrantes (CeIMigra). El

⁶⁶³ Artículo 3 del Decreto 34/2002, de 26 de febrero (DOGV Núm. 4201, de 1 de marzo de 2002).

⁶⁶⁴ Citado en SOLANES, A. 2006, “Comunidad Valenciana”, en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Págs. 332-333.

CeiMigra⁶⁶⁵, que tiene sede en las ciudades de Valencia y Alicante⁶⁶⁶, tiene por objetivo la formación no reglada, ocupacional e inserción laboral, así como la realización de estudios, documentación e informes destinados a contribuir en la integración de los inmigrantes. Entre los objetivos del CeiMigra se contempla el establecimiento de un Observatorio para el seguimiento de la inmigración y de la interculturalidad en la Comunidad de Valencia, el que ha constituido hasta 2009 el único Observatorio Valenciano de Inmigración. Por otro lado, el llamado “espacio de encuentro intercultural e interreligioso” desarrollado en la sede de Alicante ha supuesto una plataforma de comunicación entre las confesiones religiosas y la administración de la ciudad.

DIAGRAMA 8. ORGANIGRAMA CeiMigra VALENCIA Y ALICANTE



⁶⁶⁵ <http://www.ceimigra.net/> [Consulta el 22 de abril de 2011]. Antes de 2007, el acrónimo por el que se conocía este centro era CEIM.

⁶⁶⁶ Véase <http://www.ceimigra.net/index.php/alicante> [Consulta el 22 de abril de 2011]

FUENTE: Elaboración propia a partir de <http://www.ceimigra.net/> [Consulta el 22 de abril de 2011].

Los órganos operativos sobre los que el Plan valenciano se sustentaba ya existían, los únicos nuevos creado *a posteriori* han sido la Consellería de Solidaridad y Ciudadanía en 2007 y el Observatorio valenciano de la Inmigración en 2009. Como he señalado anteriormente, las labores de investigación y recopilación de datos estadísticos se realizaban desde el CeiMigra.

El Observatorio –después de la aprobación de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana⁶⁶⁷- se configura como herramienta de investigación sobre los flujos migratorios de la Comunitat Valenciana⁶⁶⁸.

Actualmente, las funciones que tiene adjudicadas son tres: a) la realización de actividades de investigación para facilitar el conocimiento, análisis y valoración de la incidencia de los flujos migratorios, b) el desarrollo de actividades de formación para mejorar la calidad de las respuestas de las Administraciones Públicas y los profesionales y agentes sociales interventores en inmigración, y c) la creación de un Centro de Documentación especializado en materia de inmigración, que preste sus servicios a todos los interesados.

El Observatorio está compuesto por el titular de la Conselleria competente en materia de integración social de las personas inmigrantes o persona en quien delegue como Presidente –en la actualidad el titular de la Consellería de Solidaridad y Ciudadanía- , un coordinador designado por el presidente, seis vocales designados entre profesionales de reconocido prestigio de distintos ámbitos y actividades profesionales relacionados con la integración social de las personas inmigrantes, y una secretaria –con voz pero sin voto- desempeñada por un funcionario o una funcionaria de la Conselleria competente en materia de integración social de los inmigrantes.⁶⁶⁹

V.1.5. Evaluación y seguimiento

⁶⁶⁷ DOCV Núm. 5911, 11 de diciembre de 2008.

⁶⁶⁸ Artículo 61. DECRETO 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV Núm. 6056, 14 de julio de 2009).

⁶⁶⁹ Artículo 63. . DECRETO 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV Núm. 6056, 14 de julio de 2009).

El Plan determina que el establecimiento de los criterios generales de coordinación, seguimiento y evaluación, en orden a asegurar su correcta ejecución, le corresponde al Comisionado de Gobierno para la Inmigración. Se preveía que la Comisión se reuniera con cierta periodicidad durante la vigencia del Plan, pero sin ningún tipo de concreción en el plan de acción del programa, ni respecto a los indicadores de la evaluación ni a la periodicidad de la misma. Por otro lado, las evaluaciones –si se han hecho- no se han publicitado.

V.1.6. Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos procedimentales

Los actores principales en la elaboración y ejecución del Plan son actores gubernamentales, de cada una de las agencias administrativas vinculadas a la inmigración de las Consellería de Bienestar Social, de Justicia y Administraciones Públicas, de Sanidad, Territorio y Vivienda, Cultura, Educación y Deporte, Economía, Hacienda y Empleo, y Presidencia en el área de cooperación al desarrollo; este es –en definitiva- un acuerdo plural.

Del análisis de la dimensión operativa de la política, y de los actores intervinientes en cada una de las medidas, observo que la Conselleria de Bienestar Social lidera el proceso de la política. Por otro lado, la participación de los actores sociales es muy limitada, pero posible –grado de apertura medio- principalmente en acciones de acogida y atención primaria; los programas de las distintas áreas en su exposición de los partícipes en su implementación distinguen entre instituciones responsables del desarrollo del programa, departamentos o instituciones colaboradoras y entidades que pueden colaborar, y es en esta última categoría donde se incluye la participación de asociaciones vinculadas a la inmigración, sindicatos o empresarios, y nunca de modo preceptivo.

V.1.7. Presupuesto

CUADRO 20. DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO POR ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL PLAN VALENCIANO DE LA INMIGRACIÓN 2004-2007

ÁREA DE INTERVENCIÓN	PROGRAMAS	MEDIDAS	PRESUPUESTO POR ÁREAS
Área de garantías jurídicas	4 programas	14 medidas	770.000 €
Área sanitaria	6 programas	24 medidas	214.387.000 €
Área residencial	5 programas	22 medidas	27.750.000 €
Área social, familiar y del menor	4 programas	12 medidas	10.520.000 €
Área laboral y formativa	5 programas	23 medidas	10.425.000 €

Área cultural y educativa	7 programas	39 medidas	645.235.000 €
Área de participación ciudadana	3 programas	17 medidas	2.960.000 €
Área de comunicación social	2 programas	9 medidas	1.510.000 €
Área de cooperación y fomento del codesarrollo	5 programas	20 medidas	18.425.000 €
Área de relaciones interinstitucionales	4 programas	11 medidas	7.455.000 €
TOTAL	45 programas	191 medidas	939.437.000 €

FUENTE: Elaboración propia a partir del Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007

Analizados los distintos ámbitos de intervención, y las medidas que se les adjudican, la vaguedad en su definición y la ausencia de un plan de acción real, considero que el presupuesto es el que determina la importancia de las áreas. Las líneas más potenciadas por el Gobierno del PP de la Comunitat son con diferencia el área sanitaria y el área cultural y educativa, coincidiendo con las líneas presupuestarias en materia de inmigración señaladas por el Gobierno central del PSOE, lo que determina cierta homogeneidad respecto de las líneas marcadas por este último. Sin embargo, sorprende que no haya un área específica destinada a acogida.

Este Plan contiene todos los elementos del programa de actuación político-administrativo, y es posible afirmar que la Comunidad Valenciana desarrolla políticas de integración sobre la población inmigrante residente, pero con ciertas salvedades. Es una intervención incipiente – menos intensa y extensa de lo que se desprende de una rápida lectura del Plan- y tardía en su puesta en marcha. Esto no implica que sea una política reactiva, ya que datos sobre la percepción de la inmigración en la Comunitat –relativamente positiva- y la financiación indirecta del movimiento asociativo vinculado a la inmigración han limitado el potencial contexto que fomentara una definición pública de la necesidad de desarrollo de una política específica; ha sido por tanto el Gobierno de la Generalitat el que ha ofrecido en el Plan una definición política del problema público y ha marcado los tiempos de entrada en la agenda y la elaboración de la política, sin consulta social y elaborado por técnicos de la Administración Autonómica.

Este es un programa detallado, centrado en el contenido sustantivo de sus medidas, tan solo dos de ellas son las que se refieren a elementos operativos, y muy continuista con las intervenciones llevadas a cabo sobre la población inmigrante desde los servicios comunitarios, no hay prácticamente ninguna acción o medida novedosa. De hecho, el programa es más un texto recopilatorio de las mencionadas intervenciones; aún cuando es un Plan para la Inmigración, todas las medidas hacen referencia a la *comunitarización* de los servicios a los que se acogen los inmigrantes. En este sentido, el primer objetivo específico del Plan indica que este busca “1) Instrumentar, recoger y articular el conjunto de actuaciones que se promueven en el ámbito competencial

Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007

Legitimidad decisional gubernamental

Dirigido tanto a inmigrantes residentes en la Comunitat de Valencia y sociedad receptora

Programa detallado

Programa sustantivo

10 áreas de intervención, desarrolladas en 45 programas, 191 medidas

Programa centralizado en actores gubernamentales.

Actor principal: Dirección General del Inmigración, Consellería de Bienestar Social.

Presupuesto detallados por áreas y para el total del periodo de ejecución 939.437.000,00 €

de la Generalitat Valenciana, de acuerdo con la política global de integración adoptada por el Gobierno valenciano.”⁶⁷⁰

Así mismo, el grupo objetivo es formalmente tanto la población extranjera residente en la Comunitat como la sociedad receptora. El reconocimiento específico que hace de algunos grupos, como los menores extranjeros, lo hace con un ajuste milimétrico a lo establecido por la ley de extranjería –caso de los programas 4.2 y 4.3 dentro del área social, familiar y del menor- y lo reduce al mínimo –como la perspectiva de género que reconoce solamente en dos programas del área de cooperación y desarrollo-.

También es un programa que desprende una visión muy conservadora de la gestión de la diversidad étnica, no solo por la reticencia política con la que ha afrontado la realidad migratoria que entre las primeras vive desde los años noventa la Autonomía Valenciana, sino por la definición que de algunas medidas ofrece a la hora de poner en situación de igualdad como grupo-objetivo a trabajadores extranjeros y grupos corporativos⁶⁷¹ o que haya mayor representación empresarial que del movimiento asociativo inmigrante en el Foro valenciano de la Inmigración. Otra de las cuestiones que es objeto de críticas es la indeterminación con la que se nombró la evaluación, sin fijación de indicadores de la evaluación ni periodicidad de la misma.

La Comunitat viste en materia de inmigración un traje-de 276 páginas- en apariencia bien diseñado, que no obstante adolece de una auténtica voluntad política de intervención que se soporta en servicios comunitarios, y que convierte este plan en marco aglutinador de las intervenciones básicas existentes en las distintas áreas de las que hacen uso los inmigrantes y que queda visible en todas las medidas diseñadas.

No hay –en definitiva-un modelo de integración, ni se definen unas metas claras en la articulación de la presencia inmigrante en la Comunitat y su incorporación a la misma; sin voluntad ni liderazgo político, observo más un *laissez faire* del Gobierno y de la Administración valenciana respecto a los actores sociales vinculados a la inmigración que un compromiso de normalización de esta política sectorial. No obstante, la realidad de la inmigración y la intervención pública estatal sobre algunos sectores sociales

⁶⁷⁰ GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la Inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia. Pág. 148.

⁶⁷¹ Sirva como ejemplo, Área laboral y formativa. Programa 5.5. Medida “2. Realización de campañas de concienciación entre trabajadores y empresarios acerca de la necesidad de respetar los derechos laborales y las condiciones de trabajo y seguridad que marca la ley y/o se encuentran reconocidas en los distintos convenios colectivos.”

vinculados a la misma generan un cambio de mantenimiento político no-intencional, en los márgenes de la actuación de la Generalitat valenciana.

La Comunitat valenciana vivió en 2008 un incremento de la población extranjera de un 14.5%, con un total de 838.224 inmigrantes residentes en la Comunitat. Ese mismo año; en este contexto la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana⁶⁷² elevaba a rango de ley el modelo de gestión sustantivo y operativo de la política de inmigración en la Autonomía. Este mismo año el Gobierno valenciano ponía en marcha el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011. Liderado por la Consellería de Inmigración y Ciudadanía, y con una dotación presupuestaria 5.794.041.452 €, Valencia afronta definitivamente el hecho de la inmigración.

V.2. Alicante

Alicante en la Comunitat Valenciana tenía en el momento de su selección una tasa de extranjería del 8%, los extranjeros eran 24.384 del total de la población de 305.911 habitantes; y donde los residentes comunitarios –la llamada inmigración rentista (4.577 extranjeros)- superaban la presencia de los africanos (4.266). Entre las principales nacionalidades no comunitarias es interesante señalar que los oriundos latinoamericanos (3.810 colombianos y 3.015 ecuatorianos) eran más numerosos que los africanos, y superaban a los marroquíes (1.613). La Corporación Local estaba gobernada por el PP, lo que supone una coincidencia de color político con el Gobierno Autonómico. El trabajo de campo en este municipio se desarrolló en septiembre de 2005, además de conversaciones informales con actores gubernamentales y no-gubernamentales –en los casos en los que no quisieron formar parte de mi registro formal de entrevistas-intervinientes en las acciones públicas de intervención sobre la población inmigrante, se realizaron un total de once entrevistas semiestructuradas: un técnico del Servicio de Atención al Inmigrante (SAI) del Ayuntamiento de Alicante, un miembro del Grupo Socialista del Ayuntamiento, una entrevista a un miembro del CEIMigra Alicante de la Comunitat valenciana, una al responsable del servicio de atención a la inmigración de UGT, y siete entrevistas a miembros de distintas asociaciones vinculadas a la

⁶⁷² LEY 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV Núm. 5911, de 11 de diciembre de 2008) y el DECRETO 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV Núm. 6056, de 14 de julio de 2009).

inmigración en el municipio (dos a Cruz Roja, Cáritas, Alicante Acoge, Casa de las Américas, CEAR Alicante, ACULCO).

Igual que en el caso de Algeciras, encontramos un gobierno local que desarrolla medidas puntuales, algunas de ellas con cierta continuidad; diferencia del Ayuntamiento de Valencia, que tenía en 2002 un Plan de acción sobre la población inmigrante, no se puede afirmar que Alicante desarrolle una política de inmigración. El tema entre en la agenda a principios de dos mil, pero no se observa una voluntad política de desarrollo de acciones sobre la población inmigrante.

El Ayuntamiento de Alicante desarrollaba acciones concretas desde distintas Concejalías, desde Juventud implementaba cursos de español para menores de 18 años, pero era la Concejalía de Acción Social la que ostentaba la competencia en inmigración y tiene una convocatoria anual de subvenciones para financiar actividades en materia de integración de la población inmigrante.

Las medidas desarrolladas por la Corporación Local alicantina se centran en un programa que incluye el permiso de uso de un establecimiento público –el llamado Hotel de Asociaciones- para entidades de interés social y es la sede de Manos Unidas, Médicos sin Fronteras, Solidaridad Internacional, Amnistía Internacional y CEAR; y un programa de inserción laboral basado en la atención social a inmigrantes y extranjeros a través de las siguientes modalidades:

- Centros de acogida a Personas sin Hogar para recién llegados o sin domicilio
- Viviendas semituteladas para inmigrantes: Convenios con Alicante Acoge y Cruz Roja.
- Servicio de Mediación lingüística
- Campañas divulgativas de acceso a los diferentes recursos de protección social.
- Servicio de Asesoría en Inmigración e Interculturalidad (SAI), que funcionaba a través de un Convenio del Ayuntamiento con Médicos Sin Fronteras, en colaboración con la asociación Babelia. Las funciones del mismo son asesoría a profesionales de áreas sociales en materia de interculturalidad, potenciar el tejido asociativo inmigrante existente en la ciudad, asesoría a las asociaciones o grupos de inmigrantes en la realización de proyectos, programas o actividades que fomenten su integración social, impulsar acciones coordinadas con otras

entidades y agentes que faciliten el conocimiento mutuo y espacios de convivencia intercultural, mediar en situaciones de conflicto, e informar acerca de los recursos y servicios específicos para inmigrantes en la ciudad y la derivación hacia los mismos.

- Puntos de encuentro intercultural en las zonas de la ciudad que concentran mayor porcentaje de inmigración –Punto “Nou Alacant” y Punto “Virgen del Remedio”-. Estos centros desarrollan actividades informativas para inmigrantes, sobre recursos y servicios existentes en la ciudad y el barrio, que desarrollan actividades para mejorar la convivencia entre inmigrantes y autóctonos, y donde intercambiar conocimientos y experiencias –lo que vienen a ser actividades propias del modelo de inmigración de los noventa-.

El Gobierno local de Alicante, como su referente Autonómico, centraliza el proceso de decisión público en la Concejalía de Acción Social, y genera un proceso de ejecución de las acciones públicas a partir de un conjunto plural y abierto de actores mayoritariamente privados. Las organizaciones no gubernamentales de inmigrantes y pro-inmigrantes son las que desarrollan principalmente acciones de atención y orientación.

Cruz Roja y Alicante Acoge son las organizaciones que tiene firmados convenios con el Ayuntamiento de Alicante para el desarrollo de actividades de atención e información a inmigrantes, entre otras cuestiones. Entre las organizaciones de inmigrantes, en ocasiones solapadas por las federadas, el mantenimiento de las estas depende de la recepción de subvención y ayudas –como un fin en si mismo-, y del mantenimiento de una sede en emplazamientos públicos del Ayuntamiento –Hotel de Asociaciones-. Esta gestión de la intervención pública a través de los actores privados genere una competición entre las mismas por garantizar la presencia en la zona que se observa en el discurso que defienden.

En los presupuestos de la Corporación Local de 2004 y 2005 se encuentra solo una partida presupuestaria en la que inmigración aparece bajo el concepto de “Subvenciones a Inmigrantes y otros colectivos desfavorecidos” de 110.664€ en 2004 y 131.005€ en 2005. Otras partidas presupuestarias que financian actividades en materia de

inmigración, aunque bajo conceptos genéricos, son formación, mediación e inserción laboral, y personas sin hogar.⁶⁷³

En general, no se observa un debate político en cuanto a la orientación y desarrollo de la intervención pública sobre la población inmigrante. El Grupo Municipal Socialista promovió en mayo de 2005 una moción –rechazada finalmente– de creación de un Observatorio de Inmigración en Alicante como órgano consultivo y participativo, de información y asesoramiento, compuesto por miembros de la Administración Local, expertos y miembros de organizaciones que actuaran en el campo de la integración social de los inmigrantes.⁶⁷⁴

VI. POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES. EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO INMIGRANTE EN LA ARENA POLÍTICA LOCAL

Soysal⁶⁷⁵ –como se señaló en el marco teórico de este trabajo– representa una línea institucionalista, e interpreta la inmigración como un elemento más transformador que reafirmante del modelo de estado-nación. Mientras desde la perspectiva normativa, la pertenencia parcial al estado es una desviación a corregir del modelo, para la línea defendida por Soysal ésta es una nueva forma de pertenencia y de inclusión en sí misma. Este autor plantea la disociación que se ha dado entre los derechos e identidades formalmente fusionados en el concepto de ciudadanía nacional. Así, “legitimados por un discurso internacional sobre los derechos humanos, el grupo de derechos de la ciudadanía se reconfigura como derechos universales de la persona, independientemente de la nacionalidad (...)”⁶⁷⁶. El proceso de ajuste de los inmigrantes a la sociedad de acogida definido como integración, asimilación o adaptación es descrito como un proceso individual que enfatiza las características demográficas, sociales y culturales como variables principales.

Los indicadores de la integración tradicionalmente medidos han sido el grado de satisfacción de los inmigrantes con la vida en el país de acogida, los logros

⁶⁷³ Presupuesto Generales 2004-2005, Servicio de Acción Social del Ayuntamiento de Alicante.

⁶⁷⁴ Moción del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Alicante de 6 de mayo de 2005 (Nº de Registro 027634).

⁶⁷⁵ SOYSAL, Y. 1994, *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. The Chicago University Press, Chicago.

⁶⁷⁶ JOPPKE, C. 1998, “Immigration challenges the Nation-state”, en JOPPKE, C. (ed.) *Challenge to the Nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, Oxford. Pág. 8.

ocupacionales y la movilidad ascendente, el nivel educacional de sus hijos y, entre otros índices, la relativa ausencia de discriminación. No obstante, el concepto de incorporación de los inmigrantes se enmarca en un proceso macro-nivel, cómo la población inmigrante llega a ser parte de la política del país de acogida, cómo ganan acceso a muchos derechos y privilegios inicialmente reservados solo a los ciudadanos. Este análisis se centra en las instituciones de la sociedad de acogida más que en el bagaje cultural o individual de la población inmigrante; en definitiva, en los modos en los que los migrantes interactúan con sus sociedades de acogida, que dependerán de las formas institucionalizadas y de organización de la pertenencia (*membership*)/ inclusión de los mismos en ese estado receptor, independientemente de que consideremos que los inmigrantes son integrados o se integran. En suma, “la incorporación es un proceso más amplio que tienen lugar independientemente de la integración de los individuos o de la percepción de esa integración”⁶⁷⁷.

Así en este trabajo estudio la incorporación política de las comunidades inmigrantes a través del movimiento asociativo a partir de dos grupos de variables, los factores institucionales y la política de inmigración no-gubernamental. Respecto a los factores institucionales, centro este trabajo en las plataformas de representación habilitadas en los distintos niveles de gobierno de las asociaciones inmigrantes. Respecto a la política de inmigración, analizo los servicios provistos por las ONG para los inmigrantes y la participación inmigrante en las ONG de modo paralelo a la estructura institucionalizada.

Las vías para la promoción de la participación social y política de los inmigrantes establecidas por los poderes públicos han estado centradas principalmente en la promoción del asociacionismo inmigrante fundamentalmente a través de subvenciones y concesión de espacios públicos para desarrollar su actividad y mediante su incorporación a los foros, plataformas, organismos o instituciones creadas por la propia administración en los distintos niveles de gobierno para contribuir a su incorporación en la sociedad receptora.

El derecho al voto, tan restringido en el ordenamiento constitucional español ha formado parte de la agenda de algunos partidos así como objeto de debate en frecuentes ocasiones en el Congreso de los Diputados. De hecho, la primera redacción de la Ley 4/2000 reconocía el derecho al sufragio a los inmigrantes no-comunitarios con permiso de residencia permanente en las elecciones locales. El artículo 6 dedicado a la

⁶⁷⁷ SOYSAL, Y. 1994 *op. cit.*, pág. 31.

participación pública en su apartado primero de la vigente Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁶⁷⁸ establece que “Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.” Así en la actualidad se han firmado nuevos convenios para habilitar la participación en las próximas elecciones municipales de mayo de 2011 de los nacionales residentes en España de Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú, lo que muestra no solo un avance importante de la política de inmigración española sino también la importancia que la inmigración sigue teniendo en la agenda política del Ejecutivo central aun cuando la crisis financiera supone un opaco filtro de los temas que forma parte de la misma.

La incorporación política del inmigrante se ha desarrollado desde las instituciones públicas a través del fomento del movimiento asociativo inmigrante, como canalizador de sus demandas y reconocido interlocutor, contemplado en las distintas leyes en materia de extranjería, y también en los planes de integración tanto nacionales como autonómicos. Ya el Plan para la Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994, en el área de participación social se recogía una medida concreta en la que se instaba al apoyo al movimiento asociativo inmigrante⁶⁷⁹; y que luego ha sido también un elemento común de los planes desarrollados por las Comunidades Autónomas en la última década.

En ese primer plan nacional se contemplaba también la participación sindical de los inmigrantes en el proceso de integración socio-laboral, tal y como se exponía, “Para los inmigrantes, tiene especial trascendencia el derecho a la sindicación. Ya se ha señalado el papel esencial que deben cumplir los sindicatos para promover la estabilidad laboral y la protección social. Esta labor se facilita en gran medida cuando los propios inmigrantes se integran en los sindicatos y acceden a puestos de responsabilidad.”⁶⁸⁰ Recientemente también la normativa europea ha reconocido esta participación sindical para los residentes de larga duración, al incluir en el principio de igualdad de trato,

⁶⁷⁸ BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

⁶⁷⁹ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 33.

⁶⁸⁰ Ministerio de Asuntos Sociales, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pág. 30.

según el artículo 11.g) de la Directiva 2003/109/CE⁶⁸¹ “la libertad de asociación y afiliación y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional”.

La formalización de la práctica política de apoyo al asociacionismo inmigrante y sus actividades participativas ha tenido también su reflejo en los Estatutos reformados recientemente. Los Estatutos de Autonomías de Cataluña, Andalucía y, de modo más genérico, también de Valencia se refieren a la competencia autonómica sobre las políticas de participación social, económica y cultural de las personas inmigradas. Estas regulaciones refuerzan los cauces de participación no limitados a la política, considerando dos puntos: en primer lugar, la Constitución establece notables limitaciones al derecho de participación política de los extranjeros (artículo 13), y en segundo lugar, aun cuando la capacidad de actuación autonómica a este respecto es limitada se incluyen el derecho de participación política en los Estatutos catalán (artículo 29), en el andaluz (artículo 30) y valenciano (artículo 9)⁶⁸².

El Estatuto catalán de 2006 se refiere genéricamente como sujetos del derecho de participación política a los “ciudadanos de Cataluña”, fórmula bajo la que incluye a todos los residentes en su territorio. El andaluz de 2007 específicamente remite en el apartado segundo del artículo 30 al establecimiento por parte de la Junta de los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía este derecho, lo que supone apelar al reconocimiento en el ámbito autonómico de formas de participación política de los extranjeros residentes. Por otro lado, recordemos que su artículo 62 se refiere específicamente en su apartado primero “a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”, como competencia de la Autonomía.

En el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006, el artículo 9 en su apartado cuarto reconoce que “Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la

⁶⁸¹ Citada en MONTILLA, J. A. (2007), “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Pág. 41.

⁶⁸² MONTILLA, J. A. (2007), “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Págs. 39-40.

Comunitat Valenciana. La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.”, lo que supone reconocimiento aún siendo muy genérico.

Como se ha comentado al principio del presente capítulo, las vías de participación de las personas inmigrantes en el ámbito local se derivan del reconocimiento que el artículo sexto de la ley de extranjería en su redacción de 2009 –y también en las leyes 8/2000 y 14/2003- hace en su apartado “2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.” Este precepto nos remite a los derechos recogidos en el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local⁶⁸³, pudiendo ser oídos además en los asuntos que les afecten.

Volviendo al cuadro temporal de análisis, aunque en el capítulo tercero se ha señalado que la política integral de inmigración se inaugura en España en 2000, el primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI, en adelante) de 1994 formulado por el llamado entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dio forma a la estructura operativa que se ha mantenido casi intacta hasta la actualidad. Ese documento tuvo gran valor no tanto en términos de desarrollo de la dimensión integrativa de la política a nivel nacional sino en la conformación de la estructura político-administrativa en materia de extranjería. Entre otras agencias gubernamentales, creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, como plataforma representativa de tres grupos: la administración, los nacionales y los inmigrantes, a través de sus asociaciones representantes. Cabe señalar la inauguración de esta plataforma como parte de una política de incorporación muy activa por parte de Gobierno central.

La descentralización político-administrativa de Estado español conlleva la capacidad de los gobiernos autonómicos para configurar sus propias agendas e intervenir en ámbitos sectoriales distintos. La distribución competencial establecida por mandato constitucional y estatutario en materia de políticas sociales tiene sobre política la política de inmigración un doble efecto: en términos analíticos y prácticos. En primer lugar, le confiere al territorio un máximo valor a la hora de definir, gestionar e implementar la política. Más que por las necesidades del número y características de los usuarios, por el hecho de que la descentralización político-administrativa de España

⁶⁸³ Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (BOE núm. 102, de 27 de abril de 2004).

tiene base territorial. En segundo lugar, en términos prácticos el marco formal de la política de inmigración se ha complejizado extremadamente. El marco legal ha provocado no solo la aparición de planes de integración del gobierno central a nivel nacional sino también un mimetismo estructural de gestión de la inmigración vertical y horizontal dando lugar a planes autonómicos de integración de la inmigración.

Así, la dimensión autonómica de la política de inmigración, teniendo como marco la regulación integral que conformó la legislación de 2000, permitió dar cabida a las políticas de inmigración de las Comunidades Autónomas. A partir de ese momento casi todas las Autonomías elaboraron planes de integración como políticas públicas orientadas a la población inmigrante centrados en áreas como acogida, asistencia sanitaria, educación, vivienda, servicios sociales, políticas de igualdad, y atención al menor entre otras. Éstos muestran una estructura político-administrativa similar, donde se encuentra un órgano de participación consultivo, el llamado foro regional que reúne a la Administración y ONGs, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y patronales, que posibilita la comunicación horizontal, y la representación de las asociaciones inmigrantes a nivel autonómico. En definitiva, la consolidación de la política de inmigración ha conllevado el mantenimiento y desarrollo de estos foros como elementos de continuidad, lo que ha favorecido a su vez la persistencia y fortalecimiento de las asociaciones en ellos representados.

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha dependido desde su nacimiento del Ministerio de Trabajo, a excepción del periodo de 2001-2004 que pasó a depender del Ministerio del Interior. Éste como entidad consultiva e informativa a nivel nacional ha estado formado por un número de asociaciones inmigrantes que ha girado en torno a veinticinco. Entre éstas tan solo dos asociaciones magrebíes han mostrado continuidad en su permanencia y representación en el mismo, la Asociación Socio-Cultural Ibn Batuta (ASCIB) y la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME).

Batuta nace en 1994, definido por si mismo, como grupo político establecido por los inmigrantes magrebíes con el objetivo de fomentar el movimiento asociativo inmigrante. Es una asociación que muestra una composición mixta de inmigrantes y nacionales, y que tiene su esfera de acción principal en Barcelona y Cataluña; es en el foro regional de inmigración de esta Autonomía donde también tiene representación. Entre sus propósitos figuran el mantenimiento de los lazos con los países de origen de

los inmigrantes de primera y segunda generación y ayuda a favor de la integración de los inmigrantes.

ATIME por su lado es una asociación fundada en 1989 y completamente dirigida a los trabajadores inmigrantes, de composición exclusivamente marroquí y federada, lo que hace posible su presencia activa en todo el territorio nacional. A diferencia de Batuta, ATIME ha conseguido representación en la mayoría de los foro regionales, convirtiéndose así en una de las asociaciones inmigrantes con mayor peso no solo en la escena nacional sino también en los territorios autonómicos donde la presencia de los trabajadores marroquíes cuenta ya con más de quince años. De hecho, su apertura a foros y diálogos internacionales, como el Foro Europeo de los Inmigrantes, la Asociación Democrática de Inmigrantes Marroquíes en España y la Red Española para combatir la pobreza y la exclusión social, le ha garantizado a esta asociación un nivel de visibilidad para si misma y para el colectivo organizado de trabajadores extranjeros inigualable en el contexto de las asociaciones inmigrantes. Esto les ha asegurado a un tiempo un respaldo y una imagen en las negociaciones con el gobierno central y los autonómicos como representantes de los derechos laborales y sociales de los trabajadores marroquíes en particular y del colectivo inmigrante en general. Originariamente sus servicios estaban centrados en la información y ayuda legal a los trabajadores inmigrantes, sin embargo han experimentado en la última década una expansión de su naturaleza y de su esfera de actividades, lo que ha supuesto un refuerzo de la organización misma ante los gobiernos receptores y la comunidad inmigrante, y una reafirmación de su grado de estabilidad relativamente importante. Hasta los primeros años de la presente década, programas específicos como la Asociación de Jóvenes Inmigrantes (AJI) y la Red Euromediterránea para la Cooperación al Desarrollo (REMCODE), junto con otros planes específicos desarrollados en territorios marroquíes entre 1997 y 2001 sobre estructuras y equipamientos de pesca, evidencian la ampliación y mayor dispersión de los objetivos de esta asociación.

La financiación estatal es otro factor a tener en cuenta en las organizaciones de las minorías étnicas, tanto en la batalla por la financiación como el modo en que los fondos llegan a ser el centro de la actividad de esas organizaciones. La participación de ATIME en las convocatorias de subvenciones abiertas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la segunda mitad de los años noventa evidenció un claro entendimiento entre esta asociación y el apoyo que le prestó el gobierno socialista. No obstante, las

relaciones del PSOE con ATIME han vivido algunos momentos de ruptura. Este fue el caso de las movilizaciones inmigrantes y los encierros en la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla en 2001 contra lo que a nivel nacional se perfilaba como una política de inmigración muy restrictiva bajo el primer Gobierno Aznar (2000-2004). La asociación marroquí no apoyó estas manifestaciones porque pretendía evitar más suspicacias y opiniones en contra de su colectivo en una Administración central poco receptiva a las demandas sociales y que aún debía resolver la gran mayoría de las solicitudes de regularización de los procesos abiertos en 2000 y 2001. Conviene señalar también que ATIME a lo largo de la presente década no ha perdido solidez pero si protagonismo en beneficio del efervescente movimiento latinoamericano en consonancia con un aumento de la presencia de estos inmigrantes en España.

VI.1. El papel de las asociaciones inmigrantes como actores en la arena política local

Los estudios en los años setenta sobre los trabajadores extranjeros (*guestworkers*) en los países del norte de Europa demostraron que, partiendo de canales alternativos a la participación electoral de los inmigrantes, éstos articularon sus intereses de modo directo, como resultado de su participación activa dentro de un grupo o a través de su asociación cercana a la misma; o bien de modo indirecto, como resultado de grupos que han articulado los puntos de vista y demandas de los trabajadores extranjeros por solidaridad o empatía. No obstante, los gobiernos locales habilitaron esta participación, fuera de los canales electorales, a través de plataformas de consulta institucionalizada. Los gobiernos de los países de acogida, en definitiva, no permanecieron pasivos en lo que a la formación de las asociaciones se refiere. Ellos buscaron proveer las necesidades para cuya satisfacción existen las asociaciones inmigrantes, y en cierto modo controlaron así también sus actividades⁶⁸⁴. Como se verá, esta situación, más patente en la arena política local, de organización de las asociaciones inmigrantes, de participación en estructuras institucionalizadas y de política de control sobre las mismas por parte de los gobiernos locales se reproduce también en la actualidad en el caso español.

Aunque inicialmente en la década de 1960, las investigaciones desde la perspectiva marxista en Europa y desde la Sociología de la Acción fueron las que pusieron la nota de atención en las políticas de incorporación del multiculturalismo como políticas de

⁶⁸⁴ MILLER, M. 1981, *Foreign workers in Western Europe. An emerging political force*. Praeger, Nueva York. Págs. 26-27.

control del Estado sobre las comunidades minoritarias a través de la cooptación de sus líderes, posteriores trabajos de diversos campos de las Ciencias Sociales han planteado también las políticas de incorporación a través de programas directos para alcanzar el multiculturalismo como una forma de control y de manipulación de las minorías inmigrantes y de su acción política. El control se ejerce a través de la contratación e incorporación en agencias y oficinas gubernamentales de miembros de grupos étnicos. Los recursos de los que disponen estas agencias oficiales son considerables y las organizaciones/ asociaciones independientes no pueden competir con ellos dando lugar a una “política de minorización”⁶⁸⁵ al cosificar la minoría étnica e ignorar las relaciones y lazos con las organizaciones informales de la comunidad⁶⁸⁶. Si bien esos inmigrantes empleados por las agencias estatales podrían carecer de la independencia necesaria para actuar y comprometerse de parte de las comunidades étnicas a las que pertenecen, la lealtad profesional les obliga a llevar a cabo las propuestas normativas de la legislación bajo la que han sido empleados. Llegado este punto hay que hacer algunas precisiones: primero, la normativa bajo la que han sido empleados se ha producido tanto como resultado de luchas previas de las minorías étnicas como por expresión de la cultura política compartida en el dominio público⁶⁸⁷ en las sociedades democráticas multiculturales; segundo, esos que ocupan puestos en agencias gubernamentales tiene cierto margen de acción para presionar la normativa dentro de sus límites, si no más allá, hacia los intereses de sus comunidades; y tercero, hay organizaciones que disfrutando de financiación pública persiguen los propósitos más radicales de sus comunidades⁶⁸⁸.

Hasta el PISI, el gobierno nacional había adoptado una actitud pasiva ante la población inmigrante, que de hecho estaba en manos de los gobiernos locales. Las acciones

⁶⁸⁵ RATH, J. 1994, “Minoritisation: the political and ideological construction of ‘ethnic minorities’ in the Netherlands”, Paper for the Conference on Migration and Racism in Europe, Hamburg, 1990, citado en REX, J. “Ethnic mobilisation in multi-cultural societies” en REX, J. y DRURY, B. (eds.), *Ethnic mobilisation in multicultural Europe*. Avebury, Aldershot. Pág. 10.

⁶⁸⁶ Este punto de vista ciertamente radical ha sido expresado no solo por RATH, J. *op.cit.* sino también en trabajos como el de SCHIERUP, C. y ALUND, A. 1990, *Paradoxes of multi-culturalism*. Avebury, Aldershot.

⁶⁸⁷ La relación de las identidades y culturas de las minorías inmigrantes y la identidad nacional puede ser pensada de un modo paralelo como identidades y culturas de clase, y por tanto presuponer la aparición de una sociedad multicultural en la que hay, por un lado, una cultura política compartida en el dominio público, y por otro lado un mundo de culturas comunales privadas (REX, J. 1986, *Race and ethnicity*. Open University Press, Milton Keynes; y en 1991, *Ethnic identity and ethnic mobilisation in Britain*, Monographs in Ethnic Relations, N°5. Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick).

⁶⁸⁸ REX, J. 1994, “Ethnic mobilisation in multi-cultural societies” en REX, J. y DRURY, B. (eds.), *Ethnic mobilisation in multicultural Europe*. Avebury, Aldershot. Pág. 9-10.

integrativas desarrolladas no formaban parte de ningún cuerpo normativo, formaban parte de medidas institucionales, a iniciativa a veces política y otras veces técnica, de carácter genérico a nivel local, que se empezaron a desarrollar desde finales de los 80 y a lo largo de los 90 dependiendo del porcentaje de residentes extranjeros en el municipio. La lógica administrativa hacía que esas medidas dependieran de la administración local y se centraran de hecho en las áreas que afectaban a la integración de los inmigrantes. De este modo, las medidas integradoras, desarrolladas en cualquier nivel de gobierno, no tuvieron ni soporte material ni marco formal dentro de la política de inmigración. En los años 90 el desarrollo de las actividades de las ONGs fue indirectamente promovido por los gobiernos nacionales a través de programas de financiación y paquetes de subvenciones; financiando las actividades de las ONGs, el Estado había encontrado así el modo informal de operar sobre la población inmigrante⁶⁸⁹.

Con independencia del marco que a partir de 2000, en materia de política de integración han desarrollado las Autonomías, los gobiernos locales enfrentaron desde los años noventa el fenómeno de la inmigración con políticas específicas que en el discurso oficial sin embargo tendían a la normalización de los servicios sociales prestados a la población inmigrante. Gobiernos locales analizados en este capítulo han desarrollado, o bien medidas puntuales en determinados contextos, o programas específicos de atención primaria e integración de la población inmigrante cuyo diseño e implementación en ambos casos conllevaba la participación del movimiento asociativo inmigrante también en mesas o foros de negociación con los gobiernos y agentes administrativos locales, en una toma de pulso del movimiento asociativo inmigrante y como mecanismo de control del círculo étnico asociativo. Este es un proceso retroalimentativo en el que la pertenecía al Foro nacional o autonómico es un aval para las asociaciones en la arena local –generalmente siempre federadas-, y junto con las plataformas locales filtran el movimiento asociativo inmigrante.

La existencia de un movimiento asociativo inmigrante y su incorporación en las instituciones políticas receptoras como representantes de la población extranjera en los estudios de caso de Murcia y Mataría se ha mostrado como una variable determinante del desarrollo de políticas de inmigración locales. El reconocimiento de la necesidad de

⁶⁸⁹ CASEY, J. “Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora”, en GOMA, R. y SUBIRATS, J. (coord.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona, 1998.

programas dirigidos a la población inmigrante por parte de los gobiernos locales conlleva también el reconocimiento y la inclusión de la comunidad inmigrante en la arena política a través de un movimiento organizado como es el asociativo.

VI.1.1. Algeciras y su condición fronteriza

Las características geográficas de la ciudad y el carácter de emergencia que reviste la inmigración que llega a las costas de Cádiz, junto con la amplia experiencia en esa acción de asistencia primaria y de urgencia de Cruz Roja y Algeciras Acoge, ha hecho que la Administración Local ceda informalmente esta tarea a las asociaciones más consolidadas. De hecho estas dos últimas asociaciones empezaron a operar en la zona a principios de los noventa, su asentamiento y relación privilegiada formal –tienen convenios con el Ayuntamiento de Algeciras- e informal con la Corporación Local, desplaza en la presencia y capacidad de acción de otras asociaciones más pequeñas y de inmigrantes. Junto a esto, Cáritas se ha visto en parte desplazada por su escindida Acoge, pero realiza una labor importante de sensibilización respecto del fenómeno de la inmigración irregular que cruza el Estrecho.

Las asociaciones están claramente identificadas bien por los convenios establecidos con el Ayuntamiento de Algeciras, como las mencionadas, o bien con la Junta como es el caso de CEAR para la asistencia en la zona. También los actores intervinientes en el proceso están identificados, con la acumulación de cargos –caso del representante de CEAR que cumple también funciones de asesoramiento jurídico a inmigrantes en CITE-CC.O.O.- o el fundador de Algeciras Acoge que pertenece a Izquierda Unida.

Como he comentado, en el caso de la intervención municipal del Ayuntamiento de Algeciras, el Proyecto EQUAL-ARENA financió de 2000 a mediados de 2004 una Oficina de Mediación Intercultural, y la persona contratada como mediador fue el Presidente de la asociación “África Horizonte”, lo que supone una intervención directa –no necesariamente intencional –en el proceso de reclutamiento de la élite inmigrante. La administración selecciona al que considera el interlocutor y “hombre de confianza”, bien por el tiempo de residencia en el país o bien por su participación en el movimiento asociativo de la ciudad. De hecho, el mediador acumulaba también la presidencia de otra entidad, la Asociación Norte-Sur de Apoyo y Promoción de Proyectos (ANSAPP) con sede en La Línea de la Concepción; en estos casos se da un proceso

retroalimentativo donde el ostentar varios cargos supone un aval para la Administración.

Por otro lado, en el caso de Algeciras, las asociaciones federadas con más recursos y reconocimiento absorben parte importante de los recursos posicionales y no posicionales que la política local ofrece, tan importantes en los primeros momentos de consolidación de las mismas. Este es el caso de la Asociación El Estrecho, movimiento asociativo de marroquíes que ha sido objeto también de ayudas puntuales, pero en el momento de trabajo de campo no está presente en la escena municipal.

VI.1.2. Alicante y su *laissez faire*

El Gobierno local de Alicante, como su referente Autonómico, centraliza el proceso de decisión público en la Concejalía de Acción Social, y genera un proceso de ejecución de las acciones públicas a partir de un conjunto plural y abierto de actores mayoritariamente privados. Las organizaciones no gubernamentales de inmigrantes y pro-inmigrantes son las que desarrollan principalmente acciones de atención y orientación. El Servicio de Asesoría en Inmigración e Interculturalidad funcionaba a través de un Convenio del Ayuntamiento con Médicos Sin Fronteras, en colaboración con la asociación Babelia.

Cruz Roja y Alicante Acoge son las organizaciones que tiene firmados convenios con el Ayuntamiento de Alicante para el desarrollo de actividades de atención e información a inmigrantes. Entre las organizaciones de inmigrantes, en ocasiones solapadas por las federadas, el mantenimiento de las estas depende de la recepción de subvención y ayudas –como un fin en si mismo-, y del mantenimiento de una sede en emplazamientos públicos del Ayuntamiento –Hotel de Asociaciones-. Esta gestión de la intervención pública a través de los actores privados genere una competición entre las mismas por garantizar la presencia en la zona que se observa en el discurso que defienden. El movimiento asociativo federado absorbe a los inmigrantes como potenciales potenciadores de un movimiento asociativo propiamente inmigrante.

La diversificación de las funciones de las asociaciones funciona como una ventaja comparativa, dado que las funciones de asistencia primaria las desarrollan federadas, las entidades más pequeñas y con menos recursos –mayoritariamente de inmigrantes- se enfocan hacia cuestiones culturales y de cooperación al desarrollo.

VI.1.3. La comunidad musulmana de Mataró

En 2001, se aprobó el Decreto 188/2001, de 26 de junio, sobre los extranjeros y su integración social en Cataluña⁶⁹⁰ que venía a aplicar, en el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Una de las cuestiones más interesantes es que reconoce explícitamente en su artículo 2 el derecho de participación en los asuntos municipales: “Las corporaciones locales de Cataluña han de garantizar a los extranjeros residentes, empadronados en un municipio de Cataluña, el ejercicio de todos los derechos que reconoce la normativa vigente en materia de régimen local a los ciudadanos empadronados en un municipio, en especial, a ser escuchados en todas aquellas cuestiones que les afecten.” Este precepto viene a darles reconocimiento legal y a promover la creación de plataformas de representación de la inmigración y consulta en los asuntos que les afecten en la arena política local.

También en el artículo 10 recogía expresamente el fomento de la integración y la participación de los inmigrantes al señalar que “10.1. Las administraciones públicas de Cataluña tienen que promover la integración directa de los extranjeros inmigrantes en las entidades, asociaciones e instituciones que actúen en Cataluña, a fin de facilitar su participación en la vida política, social, económica y cultural de Cataluña.

10.2. La Administración de la Generalidad fomentará entre los inmigrantes la participación en el movimiento asociativo, en las organizaciones no gubernamentales y en los sindicatos, con el fin de favorecer la integración social.”

El caso del Ajuntament de Mataró en el diseño de su política de inmigración es el opuesto al de Murcia, frente al proceso de concreción de las actividades de este último, el de Mataró ha ampliado las áreas de intervención de su política pública local de inmigración en el que ha llamado el Pacte per a la Nova Ciutadania de Mataró, el primero de 2001-2003 y el segundo de 2004-2007, desarrollado por la Regidoria d'Igualtat i Solidaritat, y también a través de la concurrencia de las asociaciones inmigrantes a los consejos de participación del Ajuntament en funcionamiento desde finales de los años noventa.

El Ajuntament de Mataró ha creado trece consejos de participación ciudadana de temáticas distintas con el objetivo de fomentar la intervención ciudadana y la calidad

⁶⁹⁰ DOGC Núm. 3431, de 16 de julio de 2001

democrática del gobierno de la ciudad. La participación en los mismos se habilita a través de asociaciones. El movimiento asociativo inmigrante interviene en tres de ellos: el Consell Municipal per a la Convivència, el Consell Municipal de Solidaritat i Cooperació Internacional y el Consell Municipal de Joventut.

Entre las aproximadamente veinte entidades que participan en los Consells, dieciocho entidades están vinculadas a la inmigración, trece son inmigrantes y tres de ellas son magrebíes: la Asociación Cultural Islámica- ALOUAHDA, la Asociación Cultural Islámica ANNOUR y la Asociación Islámica MARESME ANSAR. Las dos primeras están vinculadas a dos mezquitas que hay en la ciudad en establecimientos públicos del Ajuntament, y la última tiene un radio de acción que se extiende a toda la comarca del Maresme catalán; todas ellas fueron creadas a mediados de los noventa. Estas tres asociaciones son las que han presentado mayor continuidad y estabilidad en su composición y en sus líderes/ hombres intermedios entre la comunidad inmigrante y la Administración local, lo que les ha reportado la confianza de los cuadros administrativos del gobierno local vinculados a la inmigración desde los últimos quince años. No han sido las únicas asociaciones magrebíes a lo largo de estos años pero sí las que han provocado un seguimiento por parte del gobierno de la ciudad y su inclusión en los órganos consultivos del mismo. Las tres asociaciones van más allá de la prestación de asistencia primaria a los inmigrantes recién llegados, son entidades que cubren las necesidades de expresión identitaria y cultural de una comunidad musulmana asentada durante más de dos décadas, y donde el factor religioso cumple una función definidora del grupo étnico inmigrante y estabilizadora como componente de la entidad. Una arena migratoria totalmente distinta a de la ciudad de Murcia, donde el grupo inmigrante magrebí se ha definido mayoritariamente en cuanto a representación asociativa en el espacio público por su perfil de trabajador extranjero, por ende de inmigración económica, y de defensa de sus derechos.

La política de incorporación del gobierno de Mataró ha sido muy activa en la medida en que ha habilitado múltiples plataformas de inclusión de las asociaciones inmigrantes; por otro lado, las convocatorias públicas genéricas para mantener un movimiento asociativo efervescente junto con las ayudas específicas a aquellas asociaciones que las solicitaban para la realización de determinadas actividades específicas generalmente culturales de integración, como talleres de lengua, han tenido una influencia directa en el movimiento asociativo inmigrante. Estas medidas han generado una red de

asociaciones local muy amplia y un movimiento asociativo inmigrante atomizado y en general poco estable en la supervivencia de las asociaciones más nuevas y con menor número de miembros. En ellas la búsqueda de financiación para su propia conservación se convierte en el objetivo primario. Los intentos de las asociaciones por su inclusión en el mayor número de Consells Municipals, y su concurrencia al mayor número de convocatorias de subvenciones abiertas las ha llevado a un proceso de multiplicación de algunas asociaciones cuyos máximos representantes se alternan en el puesto directivos de las distintas entidades creadas. Esto es observable en algunas asociaciones más recientes no magrebíes, en las que aunque la etnicidad es una característica definidora de la entidad y desarrollan actividades y proyectos culturales específicos, no atienden las necesidades de atención directa o primarias de la comunidad inmigrante a la que representa. La comunidad no encuentra un lazo claro de unión con esa entidad y a menudo no conoce ni a la misma ni a sus actividades. El Ajuntament de Mataró es conocedor de estos procesos y efectivamente desarrolla una política declarada de seguimiento y control cercano de las asociaciones beneficiarias de su política de subvenciones. Estos resultados no necesariamente son buscados, tampoco evitados, existe como antes se ha comentado una clara política de activación de la red asociativa ciudadana e inmigrante. Claramente en este estudio de caso, las políticas de incorporación sirven también como políticas de control del nacimiento, desarrollo y desaparición de algunas asociaciones.

La historia del Maresme es una comarca, que ha recibido desde los años sesenta inmigración procedente de las regiones del sur de España, se hace evidente en la gestión que hace de la atención primaria y de los servicios de acogida de la población que llega que no necesita recurrir a asociaciones de inmigrantes para servicios de información o traducción. Al contrario que otras ciudades, el gobierno local no delega esa competencia y no la promueve como objetivo de las asociaciones que financia. De ahí que una de las razones por las que las asociaciones magrebíes hayan demostrado tal grado de continuidad y de estabilidad en Mataró se deba a que están vinculadas a las mezquitas que sirven a sus comunidades musulmanas mayoritariamente inmigrante como no puede hacerlo el gobierno local.

VI.1.4. El movimiento asociativo de trabajadores extranjeros en Murcia

La Oficina de Atención a la Inmigración de la Administración Regional tuvo contratado desde su creación y hasta 2004 un mediador. La contratación de este adquiere gran valor

en el proceso de reclutamiento de la élite inmigrante, como se verá en el último epígrafe de esta tesis. La administración lo considera un interlocutor válido –y confiable- de la comunidad inmigrante, y esta a su vez se ve representada en un organismo oficial al que acude en busca de asesoría e información., al tiempo que facilita la comprensión el que puedan comunicar en árabe u otros dialectos –lenguas de la mayoría de los usuarios-.

El gobierno de la ciudad de Murcia desarrolló en la segunda mitad de los años noventa una llamada Mesa de la Inmigración como plataforma horizontal y órgano consultivo que reunía a agentes del gobierno de la ciudad, del gobierno autonómico, sindicatos y las asociaciones vinculadas al fenómeno de la inmigración más representativas en la ciudad. ATIME fue desde los inicios de esta Mesa la única asociación magrebí presente y una constante como organización más representativa de la población inmigrante, no solo en la ciudad sino también en la región, que era (y es) mayoritariamente de trabajadores extranjeros marroquíes. ATIME ha desarrollado desde sus inicios servicios de asistencia jurídica e información administrativa y gestión de documentación a los trabajadores extranjeros; es referente aún hoy en la prestación de estos servicios aun cuando tanto del gobierno autonómico como el local han habilitado oficinas de atención a la inmigración con servicio de traducción.

La mencionada Mesa, a través de la mayor concreción de sus actividades y como resultado principal de su andadura, se transformó en el Programa RASINET en 2001, un programa de gestión de viviendas para inmigrantes, principalmente financiado por el gobierno local, que absorbió la plataforma de representación de la inmigración. En este caso, la presencia de ATIME en el Foro Regional de la Inmigración en la CARM desde 2000, desde un primer momento en la Mesa a mediados de los noventa y posteriormente ostentando la presidencia de la transformada Plataforma de RASINET han convertido a la asociación marroquí en el interlocutor más visible y representativo de la comunidad marroquí y en un interlocutor válido de sus demandas propias en la ciudad y en esta región uniprovincial. De hecho, de las tres asociaciones de inmigrantes que forman parte de RASINET, solo ATIME es una asociación magrebí.

Por otro lado, ATIME ha delegado a lo largo de estos años los puestos de mayor representación de esta asociación en la provincia en determinadas personas que gozaban de la confianza de la clase política local, líderes que actuaban como hombres intermedios entre la asociación que representa a la comunidad inmigrante y el gobierno local, y que se han mantenido en los cargos de dirección de la organización de la

entidad. Así este proceso de acumulación de mandatos se observa por ejemplo en que el presidente de ATIME en el Campo de Cartagena es también el representante de esta asociación en el Foro Regional, lo que le ha llevado a convertirse en el “hombre de confianza” de la administración local y a tener una posición privilegiada en la plataforma RASINET. Se provoca así un proceso selectivo y retroalimentativo de reclutamiento de la élite del movimiento asociativo inmigrante, en la medida en que la asociación hace coincidir los cargos directivos en su organización con las plataformas de representación institucionalizadas, en este caso de Autonomía uniprovincial, por el gobierno regional y también local. La asociación se acomoda así a la estructura de representación y participación institucionalizada por los gobiernos de los territorios receptores. La asociación, por una lado, gana en confianza política y se convierte en interlocutor de la comunidad inmigrante magrebí frente a los gobiernos de acogida, y por otro lado, éstos intervienen de modo indirecto en la estructura organizativa de dirección de la asociación y en la orientación de sus actividades al canalizarlas a través de los programas directos para la población inmigrante que financia (y controla) el gobierno receptor.

La homogeneidad de la inmigración de trabajadores marroquíes hasta hace relativamente poco en el territorio murciano junto con la estabilidad y fuerte presencia de la que goza la estructura federal de ATIME, y el reflejo del apoyo a la misma en los foros nacionales, regionales y locales, ha definido un movimiento asociativo marroquí en Murcia muy compacto y uniforme, liderado por ATIME y que deja poco espacio para el desarrollo y fortalecimiento de otras asociaciones magrebíes.

CUADRO 21. ENTIDADES VINCULADAS A LAS ACCIONES DE INTERVENCIÓN SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN ALGECIRAS, ALICANTE, MATARÓ Y MURCIA

	ÁMBITO LOCAL (No necesariamente vinculados a foros, plataformas o consejos de participación local)
ALGECIRAS	<u>Asociaciones de inmigrantes:</u> _ Asociación Norte-Sur de Apoyo y Promoción de Proyectos (ANSAPP). _ África Horizonte ⁶⁹¹ . _ Asociación “El Estrecho” _ Cardijn. (_ Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España-ATIME:

⁶⁹¹ Tanto ANSAPP como África Horizonte fueron fundadas y presididas por Salif Sow. Éste es de origen senegalés, igual que Pap en Mataró. Interesante ver que en ambos municipios, y con asociaciones inmigrantes senegaleses se da el conocido círculo étnico de creación de asociaciones, además constata la importante formación de este colectivo inmigrante que lleva a cabo estas iniciativas.

	<p>de modo puntual. Campaña anual “No más muertes, apuesta por la vida”)</p> <p><u>Asociaciones pro-inmigración:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). _ Cáritas Arciprestal. _ Algeciras Acoge. _ CRUZ ROJA ESPAÑOLA. _ Asociación Pro-Derechos Humanos (APDH). <p><u>Sindicatos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ CITE-CC.OO. _ UGT
<p>ALICANTE</p>	<p><u>Asociaciones de inmigrantes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ ALGUIBAMA (Alicante-Guinea Ecuatorial-Basakato-Malabo)⁶⁹². _ Pacha Mama, Comité de Solidaridad con Perú en Alicante⁶⁹³. _ Asociación Cultural Dánae-Alacant⁶⁹⁴. (_ Asociación de Amigos del Sahara de Alicante. _ Amistad con el Pueblo Saharaui⁶⁹⁵). _ Casa de las Américas⁶⁹⁶. _ ACULCO (Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica)⁶⁹⁷. _ Las dos orillas (Asociación de inmigrantes argelinos). _ AIMA (Asociación de inmigrantes marroquíes en Alicante).⁶⁹⁸ _ Asociación de Ciudadanos del Este. <p><u>Asociaciones pro-inmigración⁶⁹⁹:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ HOTEL DE ENTIDADES⁷⁰⁰: <ul style="list-style-type: none"> a) Manos Unidas. b) Médicos sin Fronteras⁷⁰¹. c) Solidaridad Internacional. d) Amnistía Internacional. e) CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado)⁷⁰². _ CRUZ ROJA ESPAÑOLA⁷⁰³.

⁶⁹² Figura en el registro de entidades del Ayuntamiento, no localizada, sin noticias de actividades relacionadas con la misma, con otras asociaciones ni con el Ayuntamiento de Alicante.

⁶⁹³ Figura en el registro de entidades del Ayuntamiento, no localizada, sin noticias de actividades relacionadas con la misma, con otras asociaciones ni con el Ayuntamiento de Alicante.

⁶⁹⁴ Figura en el registro de entidades del Ayuntamiento, no localizada, sin noticias de actividades relacionadas con la misma, con otras asociaciones ni con el Ayuntamiento de Alicante.

⁶⁹⁵ De entre 9 asociaciones vinculadas al pueblo saharauí, estas dos son las que se encuentran en activo (mantienen contactos con Alicante Acoge).

⁶⁹⁶ Asociación Federada?!

⁶⁹⁷ Asociación que ha colaborado en la información del proceso de normalización de 2005, y que por tanto han recibido una subvención específica por la misma.

⁶⁹⁸ Las dos asociaciones de inmigrantes magrebíes en Alicante han desaparecido. Aunque hay una mezquita, no hay asociación cultural vinculada a ella.

⁶⁹⁹ Todas las Asociaciones Proinmigración de Alicante son asociaciones federadas, excepto Babelia, y trabaja con Médicos del Mundo en el SAI del Ayuntamiento.

⁷⁰⁰ Junto con *Interetnia* y el *Movimiento contra la Intolerancia*, que no están en el Registro del Ayuntamiento, pero al no tener sede se les cede un despacho compartido en el Centro de Servicios 1 del Ayto.

⁷⁰¹ Convenio con el Ayuntamiento, en colaboración con Babelia para el desarrollo del SAI. Distinto a la asociación *Medicus Mundi*.

⁷⁰² Asociación que ha colaborado en la información del proceso de normalización de 2005, y que por tanto han recibido una subvención específica por la misma. CEAR además tiene otra sede.

⁷⁰³ Asociación que ha colaborado en la información del proceso de normalización de 2005, y que por tanto han recibido una subvención específica por la misma.

- _ ASTI (Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes)⁷⁰⁴.
- _ ALICANTE ACOGE⁷⁰⁵.
- _ CÁRITAS.
- _ ENTRE CULTURAS⁷⁰⁶.
- _ Babelia⁷⁰⁷.
- Sindicatos**⁷⁰⁸:
- _ UGT-Alicante.
- _ CITE-CITMI—Alicante (CC.OO.)
- Otras**⁷⁰⁹:
- _ Asociación de Vecinos del Barrio Virgen del Remedio.
- _ Asociación de Vecinos de Ciudad de Asís.

MATARÓ

Asociaciones de inmigrantes:

- _ Associació de dones africanes de Catalunya MUSU KAFO.
- _ Asociación Club JAMA KAFO.
- _ Asociación Juvenil THE PETS.
- _ Associació de Mediadors VINE AMB MI⁷¹⁰
- _ Asociación Planeta⁷¹¹.
- _ Asociación Cultural Islámica- ALOUAHDA.
- _ Associació Cultural Islámica ANNOUR⁷¹².
- _ Asociación Cultural del Maresme ANSAR.
- _ Associació d'immigrants Marroquins a Catalunya (AIMC)⁷¹³.
- _ [Asociación Bissau Guineanos de Catalunya.](#)
- _ [Asociación de Ayuda Social Maná.](#)
- _ [Organització dels Immigrants de Mali.](#)
- _ [Associació de dones magribines Fatima Faerie.](#)

Asociaciones pro-inmigración:

- _ CREU ROJA MATARÓ.
- _ Centre Sant Pau de Cáritas.
- _ [Associació Familiar Mixta d'Africans de Catalunya.](#)
- _ [SOS Racismo.](#)

Sindicatos⁷¹⁴:

- _ Associació D' Ayuda Mutua D' Immigrants a Catalunya (AMIC-UGT).
- _ CITE-CC.OO.

Otras:

⁷⁰⁴ Liderada por Carlos Gómez Gil. Vinculada al Secretariado de Migraciones de Cáritas, nacida en el 2004. Asociación que ha colaborado en la información del proceso de normalización de 2005, y que por tanto han recibido una subvención específica por la misma.

⁷⁰⁵ Asociación que ha colaborado en la información del proceso de normalización de 2005, y que por tanto han recibido una subvención específica por la misma. Línea más católica del movimiento, creo que no se da ni en Murcia ni en Elche ni en la Vega Baja.

⁷⁰⁶ Centro Loyola. Vinculada al CEIM (Centro de estudios para la integración social y formación de inmigrantes, Fundación de la Comunidad Valenciana). También está en Murcia, ni en Algeciras ni por supuesto en Mataró, ni tampoco en sus capitales de provincia, ni en Cádiz ni en Barcelona.

⁷⁰⁷ Vinculado al SAI del Ayuntamiento.

⁷⁰⁸ Centros que han colaborado en la información del proceso de normalización de 2005, y que por tanto han recibido una subvención específica por la misma.

⁷⁰⁹ Hay más asociaciones de vecinos, éstas son las que participan activamente.

⁷¹⁰ Estas tres asociaciones, junto con AMIC-UGT, son presididas o fueron fundadas por Pap.

⁷¹¹ Asociación de Idrissa.

⁷¹² Annour (vinculada a la Mezquita NHOOR?!) y Alouhda están vinculadas a las dos mezquitas.

⁷¹³ Señalada por Elena Carrasco, junto con la Asoc. Planeta y la Familiar Mixta como poco representativas.

⁷¹⁴ Liderados ambos grupos por dos senegaleses, Pap e Idrissa.

	<ul style="list-style-type: none"> _ Vocalía de Mujeres Asociación de Vecinos de Rocafonda. “Totas Plagadas”.
MURCIA	<p><u>Asociaciones de inmigrantes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ Asociación de Mujeres Inmigrantes para la Integración (AMICITIA). _ Asociación de Senegaleses de la Región de Murcia. _ Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME). <p><u>Asociaciones pro-inmigración:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ Cáritas _ Murcia Acoge. _ Cruz Roja Murcia. _ Asociación Columbares. <p><u>Sindicatos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ Centro Guía-UGT _ CITE-CC.OO. _ USO. <p><u>Otras:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> _ CEPAIM (Consortio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes)⁷¹⁵ _ Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia (FAVRM).

FUENTE: Elaboración propia, trabajo de campo en los municipios de Murcia (abril 2004), Algeciras (julio 2004), Mataró (marzo-abril 2005) y Alicante (septiembre 2005).

En algunos de los casos, como Murcia y sobre todo Mataró, estamos ante movimientos asociativos muy efervescentes. En el cuadro anterior se exponen las entidades identificadas en el municipio como partícipes del proceso de las actuaciones públicas de los gobiernos municipales. Las señaladas en azul han agotado la ayuda y/o tarea para la que han sido contratadas, y automáticamente pierden presencia. Otra de las cuestiones que hay que tener en cuenta es que el Gobierno aportó ayuda a todas las organizaciones que participaron en el proceso de normalización/regularización de 2005, lo que generó el surgimiento de muchas asociaciones que desaparecieron tras realizar las tareas y agotada la financiación que alumbró su nacimiento.

Independientemente de los debates teóricos y del discurso político en cuanto al modelo de integración y las propuestas de participación política de los inmigrantes, los gobiernos españoles han venido desarrollando políticas de incorporación de las comunidades inmigrantes dentro del marco de las políticas de inmigración en los distintos niveles de gobiernos. La consolidación de la política de inmigración ha conllevado a su vez el desarrollo de la dimensión integrativa de esta política. La política de integración de los inmigrantes ha incluido el reconocimiento de los grupos étnicos inmigrantes a través de la incorporación de sus asociaciones en los foros de representación. Así, la representación política de las comunidades étnicas se ha

⁷¹⁵ Conformado por la Asociación de los Servicios Sociales (APROSER), Asociación para la promoción e Inserción Profesional (APIP), Asociación de Columbares, Asociación de Almería Acoge, Asociación de Sevilla Acoge, Asociación Horuelo, y CEFA.UO.

habilitado a través de las asociaciones inmigrantes como canales de participación y representación.

La importancia de las asociaciones inmigrantes, el impacto de sus demandas y su visibilidad han dependido directamente de las oportunidades políticas del país receptor a nivel nacional y regional a través de los foros para la integración social de los inmigrantes. A nivel local, las medidas de acceso a las plataformas de participación y de negociación habilitadas han influido de modo indirecto en la naturaleza de las asociaciones que surgen, las que desaparecen y las que se reafirman.

Las políticas de inmigración locales diseñadas en algunas localidades comprenden también políticas de incorporación que han actuado como políticas de control directo de las asociaciones inmigrantes con las que colaboran en la implementación de sus programas específicos y que financian a través de subvenciones genéricas o específicas en función de las actividades.

Las estructuras de los foros representativos contribuyen al proceso de reclutamiento de la élite inmigrante, al coincidir los mismos “hombres intermedios” en los puestos de representación de los inmigrantes en las plataformas de representación institucionalizadas por los gobiernos y en los puestos directivos de las asociaciones que tienen representación (y por tanto voz) en estas plataformas.

Las asociaciones inmigrantes magrebíes han demostrado un alto grado de estabilidad y continuidad en el contexto asociativo local, respondiendo al hecho de que su perfil a nivel local encaja con el de la comunidad que representa (ALOUHDA por ejemplo) y/o con las demandas que cubre (ATIME); siendo las características de la comunidad inmigrante de un municipio las que definen la naturaleza del movimiento asociativo que se afianza en el mismo. El factor religioso en las asociaciones cumple una función definidora del grupo étnico inmigrante y estabilizadora como componente de la entidad.

En definitiva, el perfil y evolución del movimiento asociativo inmigrante se ve determinado no solo por la comunidad inmigrante que representa sino también por las políticas de inmigración en todos los niveles de gobierno a través de los canales de incorporación política habilitados.

VII. CONCLUSIONES

Por su lado, las administraciones autonómicas muestran un mapa heterogéneo en cuanto a sus intervenciones con la población inmigrante. Los planes de integración

autonómicos son por si mismos instrumentos de consolidación operativa de la política de inmigración nacional. No obstante, el hecho de que los planes de la misma Comunidad Autónoma en sus distintas ediciones no estén cerrados en la construcción de su contenido básico y de su estructura gestora, como evidencian el I y II Plan Integral Andalúz para la Integración, no permite afirmar la consolidación de las políticas autonómicas de inmigración. Ahora bien, es pertinente señalar que sí estamos ante políticas de inmigración autonómica normalizadas tanto con relación a su contenido sustantivo como a su estructura operativa político-administrativa como muestran el mantenimiento de la inmigración en las agendas políticas autonómicas y la continuidad en el tiempo del uso de los planes y sus cuadros administrativos de ejecución.

La Junta de Andalucía desarrolla una de las políticas de inmigración más completas y mejor diseñadas de los estudios de caso expuestos. Su elaboración e iniciativa marcan un modelo claramente diferencial respecto del desarrollado a nivel central, en una línea de política eminentemente pública tanto en términos sustantivos como operativos. La Junta ejerce también una fuerte centralidad en el proceso decisorio desde la Consejería de Gobernación. El Plan responde al esquema de una programa de actuación política-administrativa, y supone la disposición unificada de las decisiones del Gobierno autonómico en materia de gestión de la inmigración. Las ocho áreas de intervención, desarrolladas a partir de 61 objetivos específicos y 172 medidas ofrece contenido sustantivo, pero también la estructura administrativa de la inmigración.

La Junta de Andalucía ha querido así que la coordinación, el impulso y el seguimiento del conjunto de políticas referidas a la inmigración caigan dentro de la Consejería de Gobernación como órgano político de carácter horizontal. Las nuevas características de la población inmigrante junto con el nuevo marco de la política de inmigración han marcado la necesidad de agrupar en una política global e integral todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando tiempo atrás, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, y de atención al menor entre otras. La visión integral de la política y global del fenómeno migratorio supone un instrumento de planificación que define principios, objetivos y ámbitos de actuación.

El Plan interdepartamental para la inmigración 2001-2004 DE Cataluña, que aquí se analiza, contiene las actuaciones sobre política global y coordinadas en materia de integración de la población inmigrada en Cataluña, que la Generalitat preveía para este

periodo. Este muestra un modelo diferencial respecto del Plan desarrollado a nivel nacional –el GRECO- desarrollando un total de quince áreas de intervención a través de 133 programas, que por otro lado mostraba continuismos con las medidas puestas en funcionamiento desde 1993 en la Comunidad Autónoma –entre las estudiadas- que antes introduce y mantiene el tema en su agenda política.

También es un modelo que privilegia el modelo público, y así lo demuestran los actores intervinientes y su modelo de gestión expuesto. Entre los analizados es el único plan que descentraliza las decisiones entre tantos actores como departamentos encargados de su elaboración y ejecución. No obstante, tanto del número de programas desarrollados como de la estructura operativa se observa un liderazgo del proceso tanto de Presidencia como de Bienestar Social.

El momento de entrada de la inmigración en la agenda política catalana, la definición que hace de la integración de la población inmigrante, como una cuestión vinculada a la identidad catalana, y el hecho de que mayoritariamente se gestionara desde Presidencia, nos ofrece por otro lado una dimensión sustantiva de la política perfectamente estructurada y continuista en su intervención, pero en ocasiones contradictoria. De este Plan se infiere una apuesta clara por la incorporación de la población inmigrante en los servicios sociales comunitarios, que sin embargo se enfrenta a la necesidad –que el mismo plan reconoce y de la que la arena local se hace eco- de desarrollar servicios de apoyo a la inmigración y que va vinculada a las reivindicaciones presupuestarias que Cataluña hace en este Plan, y que ha mantenido desde los noventa de mayores competencias en la gestión del acceso y en la firma de convenios con los países emisores –parcialmente satisfechas en la reforma del Estatuto-. También las – justificadas- reclamaciones presupuestarias han tenido respuesta con el FAIREA, y la dotación presupuestaria para la ejecución del proceso extraordinario de regularización de 2005, que ha se ha cristalizado en el nuevo Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008.

En el caso de Murcia, las líneas marcadas por el Gobierno central en la primera mitad de los años noventa –de diseño socialista- se hacen expresas como en ningún otro, tanto en la intervención de mínimos sustantiva como en la operativa.

La estructura de gestión de la inmigración de la CARM muestra un sistema operativo homogéneo y continuista respecto de las líneas marcadas por el Gobierno central hasta

1996, aun cuando estamos ante gobiernos de distinto color político, y temprano respecto de la experiencia de otras CC.AA., como muestra el caso de la constitución del Foro en 1998 o de los OPI en 1999 –inspirados en el PISI de 1994-. Sin embargo, las agencias especializadas dentro de la Administración Regional han tardado en desarrollarse, muestra de la definición de la política pública que ha tendido claramente a insertar a la población inmigrante en los servicios comunitarios, tal y como el mismo plan de acción 2002-2004 revela.

La intervención de la Comunidad Autónoma se ha mantenido en una política que busca orientar la población inmigrante hacia los servicios sociales comunitarios; lo se puede observar tanto en algunas medidas sustantivas como en sus elementos operativos, así la impulsora hasta 2003 de la intervención sobre la población inmigrante fue la Dirección General de Política Social, aun cuando algunos instrumentos –Foro Regional, los OPIs y OFRAIN- tenían carácter específico.

No obstante, al igual que otros planes el debate entre la normalización de los servicios destinados a los inmigrantes y la especialización también es visible en este caso. La CARM en su intervención con la población inmigrante ha incluido finalmente en su estructura operativa esta especialización, sumando a la existente la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, que desde 2003 asume las competencias en materia de inmigración y lidera la ejecución del Plan.

En materia de intervención sustantiva, incluso con el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, la CARM desarrolla un modelo de inclusión de la población extranjera en los servicios sociales comunitarios, y transfiere los especializados –incluso algunos aspectos en materia sanitaria- a las organizaciones no gubernamentales, a través de una práctica de financiación indirecta de sus funciones asistenciales sobre la población extranjera.

Esta financiación, a través de subvenciones anuales abiertas y otras nominativas, diseña un conjunto de actores públicos y privados que participan en la implementación de la política. Esto tiene dos tipos de consecuencias, por un lado, la actividad de las organizaciones no gubernamentales –competentes principalmente en la acogida y primera asistencia de los inmigrantes- proyecta una percepción de *asistencialidad* caritativa al uso que los inmigrantes hacen de los servicios sociales. Ahora bien, y por otro lado, esta práctica de financiación también ha reforzado indirectamente –de modo

no intencional- el movimiento asociativo inmigrante, como ya se ha comentado, convirtiéndolo en interlocutor válido de la población extranjera –independientemente de que sea representativo de la misma- en el proceso público de la política de inmigración, más permeable que en otros casos.

El Plan contiene mayoritariamente medidas sustantivas; las referencias a la estructura operativa de la inmigración son muy minoritarias, y se mencionan las agencias ya existentes como ejecutoras de algunas de las acciones. Este es también un plan detallado, que se dirige a un conjunto amplio de actores pero que aún así centraliza las decisiones en la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social.

Este Plan contiene todos los elementos del programa de actuación político-administrativo, y es posible afirmar que la Comunidad Valenciana desarrolla políticas de integración sobre la población inmigrante residente, pero con ciertas salvedades. Es una intervención incipiente –menos intensa y extensa de lo que se desprende de una rápida lectura del Plan- y tardía en su puesta en marcha. Esto no implica que sea una política reactiva, ya que datos sobre la percepción de la inmigración en la Comunitat –relativamente positiva- y la financiación indirecta del movimiento asociativo vinculado a la inmigración han limitado el potencial contexto que fomentara una definición pública de la necesidad de desarrollo de una política específica; ha sido por tanto el Gobierno de la Generalitat el que ha ofrecido en el Plan una definición política del problema público y ha marcado los tiempos de entrada en la agenda y la elaboración de la política, sin consulta social y elaborado por técnicos de la Administración Autonómica.

Este es un programa detallado, centrado en el contenido sustantivo de sus medidas, tan solo dos de ellas son las que se refieren a elementos operativos, y muy continuista con las intervenciones llevadas a cabo sobre la población inmigrante desde los servicios comunitarios, no hay prácticamente ninguna acción o medida novedosa. De hecho, el programa es más un texto recopilatorio de las mencionadas intervenciones; aún cuando es un Plan para la Inmigración, todas las medidas hacen referencia a la *comunitarización* de los servicios a los que se acogen los inmigrantes. En este sentido, el primer objetivo específico del Plan indica que este busca “1) Instrumentar, recoger y articular el conjunto de actuaciones que se promueven en el ámbito competencial de la

Generalitat Valenciana, de acuerdo con la política global de integración adoptada por el Gobierno valenciano.”⁷¹⁶

Así mismo, el grupo objetivo es formalmente tanto la población extranjera residente en la Comunitat como la sociedad receptora. El reconocimiento específico que hace de algunos grupos, como los menores extranjeros, lo hace con un ajuste milimétrico a lo establecido por la ley de extranjería –caso de los programas 4.2 y 4.3 dentro del área social, familiar y del menor- y lo reduce al mínimo –como la perspectiva de género que reconoce solamente en dos programas del área de cooperación y desarrollo-.

También es un programa que desprende una visión muy conservadora de la gestión de la diversidad étnica, no solo por la reticencia política con la que ha afrontado la realidad migratoria que entre las primeras vive desde los años noventa la Autonomía Valenciana, sino por la definición que de algunas medidas ofrece a la hora de poner en situación de igualdad como grupo-objetivo a trabajadores extranjeros y grupos corporativos⁷¹⁷ o que haya mayor representación empresarial que del movimiento asociativo inmigrante en el Foro valenciano de la Inmigración. Otra de las cuestiones que es objeto de críticas es la indeterminación con la que se nombró la evaluación, sin fijación de indicadores de la evaluación ni periodicidad de la misma.

La Comunitat viste en materia de inmigración un traje-de 276 páginas- en apariencia bien diseñado, que no obstante adolece de una auténtica voluntad política de intervención que se soporta en servicios comunitarios, y que convierte este plan en marco aglutinador de las intervenciones básicas existentes en las distintas áreas de las que hacen uso los inmigrantes y que queda visible en todas las medidas diseñadas.

No hay –en definitiva-un modelo de integración, ni se definen unas metas claras en la articulación de la presencia inmigrante en la Comunitat y su incorporación a la misma; sin voluntad ni liderazgo político, observo más un *laissez faire* del Gobierno y de la Administración valenciana respecto a los actores sociales vinculados a la inmigración que un compromiso de normalización de esta política sectorial. No obstante, la realidad de la inmigración y la intervención pública estatal sobre algunos sectores sociales

⁷¹⁶ GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la Inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia. Pág. 148.

⁷¹⁷ Sirva como ejemplo, Área laboral y formativa. Programa 5.5. Medida “2. Realización de campañas de concienciación entre trabajadores y empresarios acerca de la necesidad de respetar los derechos laborales y las condiciones de trabajo y seguridad que marca la ley y/o se encuentran reconocidas en los distintos convenios colectivos.”

vinculados a la misma generan un cambio de mantenimiento político no-intencional, en los márgenes de la actuación de la Generalitat valenciana.

CUADRO 22. PLANES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA, CATALUÑA, MURCIA Y VALENCIA

VARIABLE DE ESTUDIO	I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004	II Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004 de Catalunya	Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004	Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007
Legitimidad/actor decisor	Legitimidad gubernamental	Legitimidad gubernamental y departamental	Legitimidad gubernamental	Legitimidad gubernamental
Grupo-objetivo	Inmigrantes residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía y sociedad andaluza	Inmigrantes, responsables y profesionales de los recursos públicos, y el resto de agentes económicos y sociales	Inmigrantes, organizaciones no gubernamentales, corporaciones locales, personal de la administración, organismos autónomos (como la Universidad) y sociedad de acogida	Inmigrantes residentes en la Comunitat de Valencia y sociedad receptora.
Contenido	Programa detallado	Programa detallado	Programa detallado	Programa detallado
Elementos de intervención	Programa mixto (elemento sustantivos y operativos/institucionales)	Programa mixto (mayoritariamente sustantivo)	Programa mixto (mayoritariamente sustantivo)	Programa sustantivo
	8 áreas de intervención, a partir de 61 objetivos específicos y 172 medidas	15 áreas de intervención, desarrolladas en 133 programas	10 áreas de intervención distribuidas a partir de 20 objetivos generales, 40 objetivos específicos, 184 acciones/medidas	10 áreas de intervención, desarrolladas en 45 programas, 191 medidas
Distribución de decisiones	Programa centralizado	Programa descentralizado en actores gubernamentales: Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, Benestar Social, Cultura, Ensenyament,	Programa centralizado	Programa centralizado

		Governació i Relacions Institucionals, Indústria, Comerç i Turisme, Interior, Justícia, Política Territorial i Obres Públiques, Presidència, Sanitat i Seguretat Social y Treball		
Acuerdo de actuación político-administrativo	Actor principal: Consejería de Gobernación	Actores principales: Departamento de Presidencia y Departamento de Bienestar Social.	Actor principal: Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos. APA plural y abierto, actores gubernamentales y no gubernamentales.	Actor principal: Dirección General del Inmigración, Consellería de Bienestar Social.
Presupuesto	Presupuesto detallado por áreas, objetivos, actores intervinientes y años. Total del periodo de ejecución 306.315.493,32 €	No contempla una dotación presupuestaria específica para su ejecución	Presupuesto detallado por áreas, objetivos y acciones. Total del periodo de ejecución 25.894.102,92 €	Presupuesto detallado por áreas, y para el total del periodo de ejecución 939.437.000,00 €

FUENTE: Elaboración propia a partir de los planes citados en el cuadro.

Dado que el trabajo de campo de esta investigación, se realiza entre 2004-2005, se analizan los planes de integración vigentes en las Comunidades Autónomas de los municipios estudiados –estos son el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004, el Pla de ciudadanía i immigració 2005-2008 de Cataluña, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004, y el I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007-.

En el siguiente cuadro se muestra la relación que mantiene las políticas autonómicas respecto del Gobierno Central, y la relación de los Gobiernos locales respecto del Gobierno de su Comunidad Autónoma. En esta relación ha resultado tan importante como el color político la transferencia de fondos del Gobierno Central a las CC.AA. El FAIREA desde 2005 se transfiere para la acogida e integración de la población inmigrante y se ve sujeto a unos criterios que privilegian determinadas medidas –como acogida y educación- y de aplicación de cesión directa de un porcentaje a los municipios. Esto obliga a los gobiernos autonómicos a mantener determinados criterios de homogeneidad respecto de las áreas de intervención.

CUADRO 23. CLASIFICACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS/ESTUDIOS DE CASO SEGÚN LA DIMENSIÓN SUSTANTIVA Y OPERATIVA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

	DIMENSIÓN SUSTANTIVA		DIMENSIÓN OPERATIVA	
	Modelo público/privado	Modelo homogéneo/diferencial	Modelo público/privado	Modelo simple/complejo
ANDALUCIA	público	diferencial	publico	simple
Algeciras	privado	diferencial	privado	complejo
CATALUÑA	público	diferencial	público	simple
Mataró	público	homogéneo	público	complejo
MURCIA	mixto (mayor presencia asociativa)	homogéneo	mixto	complejo
Murcia	privado	homogéneo	privado	complejo
VALENCIA	mixto (mayor presencia corporativa)	homogéneo	mixto	complejo
Alicante	privado	homogéneo	privado	complejo

FUENTE: Elaboración propia.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, en 2004 las iniciativas del caso andaluz y catalán responden a modelos diferenciales respecto de las líneas marcadas por el

gobierno central; para el primero (I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004) –con color político distinto como variable determinante- supuso adelantarse al GRECO, y sobre todo a una auténtica política de integración de los extranjeros a nivel nacional, y para el segundo (Pla de ciutadania i immigració 2001-2004) supuso parte del proceso de definición del modelo específico de integración de la población inmigrante estrechamente ligado a la identidad catalana, iniciado en 1993.

Murcia y Valencia muestran modelos homogéneos respecto al Gobierno central, con intervenciones orientadas claramente a insertar a la población inmigrante en los servicios sociales comunitarios. La Región de Murcia (Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004) desarrolla explícitamente desde finales de los noventa y primeros dos mil una política en la línea del Gobierno central, con el que además tiene coincidencia de color político (Gobierno Aznar 2000-2004) –y en menor medida respondiendo al PISI de diseño socialista-; y Valencia (I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007) se resiste a desarrollar una política específica, y solo después del FAIREA diseña en 2004 su primer programa de integración de los inmigrantes, mayoritariamente sustantivo, y homogéneo con las líneas y requerimientos de la financiación transferida desde el Gobierno central (Gobierno Zapatero 2004-2008) resistiéndose al desarrollo de una estructura de intervención social específica que cede a los agentes privados corporativos.

Como he señalado, la transferencia del FAIREA marca unas líneas mínimas de intervención sustantiva pública sobre la población inmigrante, la diversidad en el diseño que se hace de la implementación varía ampliamente. Murcia y Valencia ejercen modelos de gestión mayoritariamente privados, al subvencionar las asociaciones de inmigrantes para la prestación de servicios social y otras competencias de asistencia y acogida que les son transferidas. El efecto indirecto, cuando las subvenciones son continuadas, es que se fomenta el nacimiento –y en algunos casos la consolidación- del movimiento asociativo vinculado a la inmigración.

CUADRO 24. CUADRO RESUMEN DE LAS ACCIONES DE INTERVENCIÓN SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN ALGECIRAS, ALICANTE, MATARÓ Y MURCIA

ALGECIRAS (PSOE/PA)	<ul style="list-style-type: none"> _ EQUAL: Oficina de Mediación Intercultural (2000-2004) _ Ayuntamiento de Algeciras <ul style="list-style-type: none"> Delegación de Asuntos Sociales → Delegación de Políticas de Igualdad Mesa de Coordinación para la Inmigración (Algeciras Acoge, Cruz Roja y la Delegación de Asuntos Sociales) _ Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar
-------------------------------	--

ALICANTE (PP)	_ Concejalía de Juventud (cursos de español para menores de 18 años). _ Concejalía de Acción Social: Centro Social 1-programas: _ HOTEL DE ASOCIACIONES: Hotel de entidades de interés social. _ Inserción Laboral: Modalidades de prestación: * Atención Social a Inmigrantes y Extranjeros: SAI (Servicio de Asesoría en Inmigración e Interculturalidad) Punto de Encuentro Intercultural * Centro de Acogida e Inserción para Personas sin Hogar. * Inserción socio-laboral. * Servicio de captación y mediación de viviendas en régimen de alquiler.
MATARÓ (PSC/ERC/ICV-EUiA)	Ajuntament de Mataró- Regidoria d'Igualtat i Solidaritat II Plan per a la Nova Ciutadania de Mataró (2004-2007) <ul style="list-style-type: none"> • Programa de información y orientación. • Programa de acogida y conocimiento del entorno socio-cultural. • Programa de inserción laboral. • Programa de vivienda. • Programa de integración escolar. • Programa de formación de adultos. • Programa de colaboración en el ámbito sanitario. • Programa de acogida y socialización de jóvenes. • Programa de solidaridad con los países de origen. • Programa de fomento de la diversidad cultural. • Servicio de Mediación. • Programa barrios de acogida. • Programa de integración en el deporte. • Programa de fomento del asociacionismo y la participación. 13 Consells de participació: <ul style="list-style-type: none"> • Consell Municipal per a la convivència. • Consell Municipal de Solidaritat i Cooperació Internacional • Consell Municipal de Joventut. Centro de Acogida Municipal _ Vocalía de mujeres de la Asociación de Vecinos de Rocafonda: "Totas Plagadas".
MURCIA (PP)	_ Concejalía de Bienestar Social y Promoción de la Igualdad. Ayuntamiento de Murcia. Mesa Municipal para la Inmigración Programa Rasinet Servicio de atención directa a inmigrantes.

FUENTE: Elaboración propia

Frente a la influencia que el Ejecutivo central ejerce sobre los gobiernos autonómicos en materia de inmigración, el nivel local es el más independiente en los momentos de entrada de la inmigración en la agenda institucional y en el diseño que de su política de inmigración, encontrando un mosaico de intervenciones públicas extremadamente colorido y diverso.

Tras el análisis de los estudios de caso se observa que la entrada en la agenda, la definición de la política y la continuidad de su intervención en el tiempo ha dependido del liderazgo en la gestión que algunos técnicos de la Administración Local han ejercido, con independencia del color político que gobernara en la Corporación Local.

El color político pierde así peso como variable determinante; las relaciones con los gobiernos autonómicos marcan pautas de acción política en todos los casos, de tutelaje directo operativo –caso de Andalucía-Algeciras-, de correspondencia sustantiva –Cataluña- Mataró-, de competición reivindicativa sobre un área de intervención –Murcia-Murcia-, y justificativa de los bloques de no-decisión –Valencia-Alicante- .

No obstante, las cuestiones de liderazgo en la gestión están estrechamente vinculadas a las relaciones que la clase administrativa tiene con el movimiento asociativo del espacio local, y a la presencia y recursos que este pueda manejar. No se trata exclusivamente de la pertenencia de algunos agentes de la Administración local al movimiento asociativo, y a una cuestión de voluntad y sensibilidad respecto del hecho migratorio, sino también de la transferencia de la competencia de servicios sociales que la primera hace al segundo.

El mantenimiento de las subvenciones al movimiento asociativo inmigrante y su participación en foros –mesas o plataformas- de representación en la arena política local consolidan su existencia y su participación en el proceso retroalimentativo de la política pública de inmigración.

Independientemente de los debates teóricos y del discurso político en cuanto al modelo de integración y las propuestas de participación política de los inmigrantes, los gobiernos españoles han venido desarrollando políticas de incorporación de las comunidades inmigrantes dentro del marco de las políticas de inmigración en los distintos niveles de gobiernos. La consolidación de la política de inmigración ha conllevado a su vez el desarrollo de la dimensión integrativa de esta política. La política de integración de los inmigrantes ha incluido el reconocimiento de los grupos étnicos inmigrantes a través de la incorporación de sus asociaciones en los foros de representación. Así, la representación política de las comunidades étnicas se ha habilitado a través de las asociaciones inmigrantes como canales de participación y representación.

La importancia de las asociaciones inmigrantes, el impacto de sus demandas y su visibilidad han dependido directamente de las oportunidades políticas del país receptor a nivel nacional y regional a través de los foros para la integración social de los inmigrantes. A nivel local, las medidas de acceso a las plataformas de participación y de

negociación habilitadas han influido de modo indirecto en la naturaleza de las asociaciones que surgen, las que desaparecen y las que se reafirman.

Las políticas de inmigración locales diseñadas en algunas localidades comprenden también políticas de incorporación que han actuado como políticas de control directo de las asociaciones inmigrantes con las que colaboran en la implementación de sus programas específicos y que financian a través de subvenciones genéricas o específicas en función de las actividades.

Las estructuras de los foros representativos contribuyen al proceso de reclutamiento de la élite inmigrante, al coincidir los mismos “hombres intermedios” en los puestos de representación de los inmigrantes en las plataformas de representación institucionalizadas por los gobiernos y en los puestos directivos de las asociaciones que tienen representación (y por tanto voz) en estas plataformas.

Las asociaciones inmigrantes magrebíes han demostrado un alto grado de estabilidad y continuidad en el contexto asociativo local, respondiendo al hecho de que su perfil a nivel local encaja con el de la comunidad que representa (ALOUHDA por ejemplo) y/o con las demandas que cubre (ATIME); siendo las características de la comunidad inmigrante de un municipio las que definen la naturaleza del movimiento asociativo que se afianza en el mismo. El factor religioso en las asociaciones cumple una función definidora del grupo étnico inmigrante y estabilizadora como componente de la entidad.

En definitiva, el perfil y evolución del movimiento asociativo inmigrante se ve determinado no solo por la comunidad inmigrante que representa sino también por las políticas de inmigración en todos los niveles de gobierno a través de los canales de incorporación política habilitados.

CONCLUSIONES FINALES

1. España ha superado su transición migratoria de país emisor a receptor de inmigración, si bien no tan temprana como señalaban los trabajos de los años noventa. Como se ha visto en el capítulo segundo, en 1996 los extranjeros procedentes de Europa eran mayoritarios, y de entre las cinco primeras nacionalidades se encontraban la británica, la alemana y portuguesa. La inmigración no comunitaria en esa década era homogénea, mayoritariamente magrebí y destacaban algunas nacionalidades latinoamericanas –como la colombiana y peruana-. El crecimiento exponencial de los extranjeros no-comunitarios se hace visible tras los procesos de regularización de 2000 y 2001, mostrando unos flujos muy diversificados, que alteran las tendencias tradicionales y donde cobran fuerza nuevas nacionalidades procedentes de América Latina y el África Subsahariana. En este contexto, la década de dos mil presenta características propias; por un lado, los distintos procesos de ampliación de la Unión Europea hacen que el número de inmigrantes comunitarios siga superando al de los no-comunitarios, y por otro lado, los instrumentos de control exterior –política de admisiones y control fronterizo- e interior –política de cuotas y regularizaciones- han influido en la mencionada diversificación de las nacionalidades, y afectado al crecimiento anual de algunas de ellas.
2. La inmigración entró por primera vez en la agenda política nacional en 1985 con la primera ley de extranjería, que supuso no solo una unificación normativa sino también la categorización del residente extranjero en un status legal diferente al de residente comunitario, inaugurando la política de extranjería en España. A partir de ese momento, este tema se ha mantenido en la agenda institucional de todos los Gobiernos.

La política de inmigración desarrollada ha sido una política mayoritariamente de confrontación, con un proceso de decisión centralizado en los actores gubernamentales, y altamente impermeable a la participación de otros actores en su proceso de decisión; tan solo en determinados momentos de conflicto y de cambio –de crecimiento de la política, nuevos ámbitos de intervención y reformas legales- se observa participación de grupos de interés y otras organizaciones en el proceso de decisión.

Como se señaló en el capítulo primero, la importancia de las leyes de inmigración radica en que son marcadores de los *turning points* (puntos de cambio/giro) en la política migratoria de un país. Muchos giros se han dado cambiando la aplicación de la ley y no la ley misma, de modo que puedan ser aplicadas de modo más restrictivo o menos en función de los objetivos gubernamentales en lo referente a la admisión de extranjeros.

La política de inmigración en España se caracteriza también por utilizar instrumentos legales en los puntos de cambio, es decir, desde la primera ley de extranjería en 1985, la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la práctica política muestra que una reforma en política de inmigración ha conllevado una reforma de su marco legal, marcando así distintas etapas en la evolución de esta política pública. A la mencionada ley, le siguió una nueva legislación en 2000, que se vio reformada por primera vez el mismo año de su nacimiento, por segunda vez en 2003, y por tercera vez en 2009.

El marco regulador de 2000 inaugura en España lo que en teoría migratoria se considera una política de inmigración integral y completa. Esta supone la consideración de tres dimensiones en el mismo marco normativo de la política: por un lado, el control de flujos, fronteras y política de admisiones, por otro, la política de integración y, finalmente, la cooperación con los principales países emisores.

Ese nuevo marco supone el paso de la política de extranjería a la política de inmigración; la regulación político-administrativa y legal diseñada en décadas anteriores ofrecía una regulación parcial del fenómeno migratorio, centrada en la regulación y control de flujos, principalmente de trabajadores extranjeros. Las medidas relativas a la integración de los residentes extranjeros formaban parte de decisiones políticas con cierto desarrollo, pero sin un diseño establecido ni un marco normativo de soporte. Por otro lado, el proceso de construcción de la política de inmigración en España ha ido unido a su proceso de normalización y consolidación de la misma, cerrando un diseño determinado tanto por el eje ideológico como por el territorial.

La normalización, entendida como el proceso de inclusión y mantenimiento de la inmigración en la agenda política del Gobierno central, y el diseño y continuidad de los instrumentos legales, políticos y administrativos de las instituciones gestoras de esta materia, viene marcado por distintas medidas: en primer lugar, la anteriormente mencionada primera ley de extranjería en 1985 que supuso la entrada de la inmigración en la agenda política, a partir de ese momento la inmigración ha formado parte de la agenda institucional de todos los gobiernos españoles; en segundo lugar, el primer proceso extraordinario de regularización en 1991, que como las siguientes regularizaciones masivas que se han sucedido, intentó abordar la problemática de la inmigración indocumentada, característica constante de la inmigración en España; y en tercer extremo, el primer programa de integración de los inmigrantes en 1994, el llamado Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que inicia la estructura político-administrativa de la extranjería.

La consolidación de esta política pública –que coincide con el desarrollo de la política de inmigración integral en 2000-, en definitiva la elaboración y desarrollo de cualquiera de las políticas de bienestar, está estrechamente relacionado en el caso español con la distribución de competencias entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas debido a la descentralización política y administrativa del Estado. Los Gobiernos y la Administración Regional y Local se convierten así en actores principales en el proceso de definición y decisión de la política.

La consolidación de la política de inmigración como proceso se da con el mantenimiento de las mismas agencias gubernamentales dedicadas a la inmigración nacidas a mediados de los noventa, dependientes del Ministerio de Trabajo y del Ministerio del Interior (entre 2000-2004); y por otro lado, el continuado uso de algunos instrumentos como las regularizaciones y la política de cuotas anuales de trabajadores extranjeros (a pesar de las reformas de las que han sido objeto en el tiempo) como elementos reguladores de la política de inmigración laboral, los planes de integración como elementos privilegiados de desarrollo de la dimensión integrativa de la política de inmigración, o los

acuerdos de cooperación con los principales países emisores de inmigración como vértices del proceso de consolidación operativa de la política.

Los mencionados factores de continuidad y consolidación de la política de inmigración en cuanto a la estructura operativa se enfrentan a una mayor dispersión en cuanto a la dimensión sustantiva de la integración de las comunidades inmigrantes que cubre la política. Esto se debe no solo al hecho de que no hay un modelo de integración definido claramente en el caso español, sino también a que los planes de integración que desde 2001 elaboran las CCAA no tienen cerradas las áreas de intervención que cubren relativas a la integración, aunque sí hay continuidad en las más básicas (vivienda, educación, y sanidad entre otras). En suma, esto permite apuntar un proceso de consolidación no concluido y aún con fuertes transformaciones en el aspecto sustantivo de la dimensión autonómica de la política.

El análisis expuesto de 1985 hasta 2007 muestra que esta política activa se ha desarrollado a partir de procesos de inclusión de “anticipación interna” de la inmigración en la agenda política. También independientemente de los tiempos de entrada de la inmigración en las agendas políticas de los gobiernos autonómicos y locales, de la intensidad y extensión de los servicios prestados, y de las características de la inmigración en sus territorios, como factor común se puede afirmar que las autoridades político-administrativas han sido los actores principales y han desplazado –y desplazan- a los actores privados en la definición del problema a abordar.

En estos procesos de formación de la agenda –y de decisión del proceso de la política de inmigración- que producen una política activa, los actores gubernamentales desarrollan su iniciativa en contextos donde, por un lado, no hay una demanda social claramente articulada –o no tiene capacidad de influir en la formación de la agenda- y por otro, la audiencia del problema es restringida a un grupo-objetivo determinado con independencia de la mediatización que de él se haya hecho. Al hacerlo, esos actores se garantizan un plus de legitimidad, pudiendo preservar e incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos. Los procesos de toma de decisión se soportan sobre las reglas institucionales de las autoridades públicas, lo que conlleva que los recursos para crear el componente institucional de la política o su estructura

político-administrativa provengan de las agencias gubernamentales que elaboran la política.

Los actores gubernamentales son los Ejecutivos y se da la participación de los distintos niveles de gobierno dependiendo de la dimensión de la política de inmigración. La influencia europea es clave en el control y admisiones, de cuyas decisiones es interdependiente el Gobierno central y tiene su reflejo en las reformas del marco legal. La integración de la comunidad inmigrante es competencia del Ejecutivo central, autonómico y local. No obstante, el último plan nacional de integración de 2007 muestra por primera vez de modo claro la orientación de la Comisión europea a este respecto.

En términos generales se puede afirmar la alta impermeabilidad del proceso de la política pública de inmigración; solo en determinados momentos, las características del proceso y los actores gubernamentales –principales en el mismo- permiten la negociación con límites establecidos, caso de los procesos extraordinarios de regularización o la política de cuotas.

Los actores gubernamentales son los actores principales del proceso, y han marcado generalmente los tiempos de la política de inmigración. Así el diseño socialista perdura hasta el Gobierno mayoritario del PP de 2000-2004, los Gobiernos socialistas configuraron una política liberal, relativamente abierta y comparativamente más garantista que la de otros vecinos comunitarios, que se retoma con la reforma legal 2003 y sobre todo el Reglamento de esta Ley 14/2003 un año después.

La arena de interacción principal han sido la Ejecutiva, la arena parlamentaria ha supuesto un elemento legitimador de la acción gubernamental en las sesiones de control. No obstante, la actividad parlamentaria ha sido muy superior en las mayorías absolutas. Los instrumentos de control son activados tanto por los grupos parlamentarios de la oposición como el del partido en el poder, que aprovecha interpelaciones y preguntas para dar la oportunidad al Gobierno de que explique su política.

En el caso español no se puede afirmar que la política de inmigración funcione como una política clientelar. Ahora bien, en los casos en los que el proceso ha sido permeable en cierto grado, las interacciones con los grupos de interés se

dan al margen de la visión pública, y han estado orientadas al crecimiento de la política.

Finalmente, conviene señalar que las fases de la política de inmigración no han dependido de los ciclos de la migración hacia España, sino de los cambios del marco normativo política-administrativo que la regulan.

3. En cuanto al proceso de consolidación, se puede afirmar la continuidad de la dimensión operativa de la política de inmigración, y el mantenimiento del componente institucional de la política y de la estructura administrativa gestora creada a mediados de los años noventa a nivel estatal. El contenido sustantivo definido con el marco de 2000, en la medida en que se abordó por primera vez una política integral de inmigración con las dimensiones de control, integración y cooperación con los principales países de origen, se ha mantenido a pesar de las distintas reformas acometidas. Se puede afirmar que estamos ante una política consolidada en términos operativos a nivel estatal, con un diseño institucional que no ha sufrido grandes cambios, con continuidad en su estructura y en el uso de instrumentos fundamentales como los planes de integración nacionales y autonómicos. En cuanto al concepto de integración y al mantenimiento de las áreas básicas de intervención, los cambios operados en los distintos planes de integración permiten plantear la normalización de la dimensión sustantiva de la política, pero no su consolidación, en la medida en que no hay un modelo o contenido de la integración claro ni en el discurso ni en la práctica.
4. Los procesos extraordinarios de regularización, la política de cuotas y los acuerdos migratorios, firmados para su implementación, han constituido de hecho un sistema paralelo al de permisos de residencia y trabajo, y a la política de admisiones y control fronterizo. Suponen así mismo elementos de continuidad y consolidación de la política de inmigración.

A esta propuesta ha respondido el capítulo cuarto, los instrumentos de control interno, los procesos extraordinarios de regularización y la política de cuotas –en ambos casos competencia del Gobierno Central-, se han combinado con otros instrumentos de control externo –también de competencia nacional- que son los acuerdos migratorios que componen la dimensión preventiva de la política de

inmigración. Las fórmulas de control interno han mostrado la capacidad de absorción real del mercado de trabajo español, han puesto el punto de atención en las debilidades de la política de control fronterizo y admisiones, y han tenido un efecto directo no solo en el control de los flujos y dinámicas migratorias sino también en la selección de las nacionalidades que se reciben.

Estos instrumentos de control han sido utilizados por todos los Gobiernos. Los procesos extraordinarios de regularización –como amnistías para los inmigrantes indocumentados- comenzaron en 1985, y se sucedieron en 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005. Los contingentes o política de cuotas han alternado con los procesos, sucediéndose en 1993-1995, 1997-1999, y reabriéndose bajo distinta regulación desde 2001 anualmente hasta la actualidad. La *contingentación* establecida o política de cuotas se diseñó inicialmente con el objetivo formal de regular el flujo migratorio en función de las necesidades de mano de obra del mercado según actividad y provincia, como un sistema de entrada de trabajadores extranjeros paralelo al vigente de permisos de trabajo mucho más rígido para cubrir aquellos puestos de trabajo no asumidos por los nacionales. Sin embargo, desde su primera aplicación y hasta la reforma posterior en 2000, al igual que los mencionados procesos extraordinarios, jugó un papel informal convirtiéndose de hecho en un instrumento de regularización de los inmigrantes indocumentados, que se encontraban en territorio español y se acogían a una oferta de empleo que ya estaban desempeñando.

Después de 2000, se vincula la política de cuotas a los acuerdos migratorios, de modo que solo se pueden acoger a la cuota anual de trabajadores extranjeros aquellos procedentes de los países con los que España tiene firmado acuerdo. Esto ha supuesto una selección y diversificación importante de las nacionalidades de los inmigrantes, latinoamericanas y de la Europa del Este en los acuerdos de primera generación 2001-2003 y subsaharianas en los de segunda generación 2006-2008.

5. Las características de la descentralización política y administrativa del Estado español hace que la producción de la política de inmigración participen los niveles de gobierno autonómico y local, y que esta se diseñe en un proceso en el que entran en juego los tres niveles.

Las políticas de inmigración de las CCAA muestran un esquema de diseño operativo mimético del nivel estatal; los planes de integración de las Autonomías no son una excepción respecto del Plan GRECO y el actual Plan Estratégico de Ciudadanía, es decir, la dimensión integrativa de la política de inmigración se desarrolla a través de planes o programas autonómicos. La entrada de la inmigración en las agendas autonómicas y locales muestran también procesos de anticipación interna donde los actores gubernamentales ejercen un claro control del proceso. Esto convierte a los planes de integración autonómicos en el principal instrumento de las Comunidades en la elaboración de las políticas públicas de integración de los inmigrantes, y en un elemento de continuidad y normalización de la política de inmigración en España. Las nuevas características de la población inmigrante junto con el nuevo marco de la política de inmigración –inaugurado en 2000- han marcado la necesidad de agrupar en una política unificada todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando tiempo atrás, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, y de atención al menor entre otras.

Los planes de integración desarrollados a partir del diseño de la política de inmigración de 2000 presentan, como anteriormente se ha planteado, diferencias en cuanto a su contenido sustantivo, la estructura operativa-institucional de los mismos y su duración, que va desde dos (Murcia en su primer plan) a cuatro años (Andalucía también en su primer plan) dependiendo de la Autonomía que lo desarrolle. Sin embargo, el estudio comparado muestra que coinciden en tres principios rectores: normalización, transversalidad e igualdad. Paradójicamente, aunque los planes son políticas públicas de acción sobre un grupo-objetivo de la población determinado, en este caso el inmigrante, la mayoría de ellos han partido del principio de normalización que busca la integración de los inmigrantes en los sistemas generales de prestación de servicios.

Por su lado, las administraciones autonómicas muestran un mapa heterogéneo en cuanto a sus intervenciones integrativas sobre la población inmigrante, donde no se puede afirmar la existencia de un modelo de integración específico. Los planes de integración autonómicos son por si mismos instrumentos de consolidación operativa de la política de inmigración nacional. No obstante, el

hecho de que los planes de la misma Comunidad Autónoma en sus distintas ediciones no estén cerrados en la construcción de su contenido básico y de su estructura gestora, no permite afirmar la consolidación de las políticas autonómicas de inmigración. Ahora bien, es pertinente señalar que sí estamos ante políticas de inmigración autonómica normalizadas tanto con relación a su contenido sustantivo como a su estructura operativa político-administrativa, como muestran el mantenimiento de la inmigración en las agendas políticas autonómicas y la continuidad en el tiempo del uso de los planes y sus cuadros administrativos de ejecución.

La Junta de Andalucía desarrolla una de las políticas de inmigración más completas y mejor diseñadas de los estudios de caso expuestos desde 2001, momento en el que la inmigración entra como una política específica. Su elaboración e iniciativa marcan un modelo claramente diferencial respecto del desarrollado a nivel central –bajo Gobierno del PP en ese momento-, en una línea de política eminentemente pública tanto en términos sustantivos como operativos. La Junta ejerce también una fuerte centralidad en el proceso decisorio desde la Consejería de Gobernación. El Plan responde al esquema de un programa de actuación política-administrativa, y supone la disposición unificada de las decisiones del Gobierno autonómico en materia de gestión de la inmigración. Las ocho áreas de intervención, desarrolladas a partir de 61 objetivos específicos y 172 medidas ofrecen contenido sustantivo, pero también la estructura administrativa de la inmigración.

La Junta de Andalucía ha querido así que la coordinación, el impulso y el seguimiento del conjunto de políticas referidas a la inmigración caigan dentro de la Consejería de Gobernación como órgano político de carácter horizontal. Las nuevas características de la población inmigrante junto con el nuevo marco de la política de inmigración marcaron la necesidad de agrupar en una política global e integral todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando sobre la población extranjera con un el Plan como instrumento de planificación que define principios, objetivos y ámbitos de actuación.

El Plan interdepartamental para la inmigración 2001-2004 de Cataluña, que aquí se analiza, contiene las actuaciones sobre política global y coordinadas en materia de integración de la población inmigrada en Cataluña, que la Generalitat

preveía para este periodo. Este muestra un modelo diferencial respecto del Plan desarrollado a nivel nacional –el GRECO- diseñando un total de quince áreas de intervención a través de 133 programas, que por otro lado mostraba continuismos con las medidas puestas en funcionamiento desde 1993 en esta Comunidad Autónoma, la primera que introduce y mantiene el tema en su agenda política.

Esta intervención privilegia el modelo público, y así lo demuestran los actores intervinientes y el modelo de gestión expuesto. Entre los analizados es el único plan que descentraliza las decisiones entre los actores y departamentos encargados de su elaboración y ejecución. No obstante, del número de programas desarrollados y de la estructura operativa se observa un liderazgo del proceso ejercido por los Departamentos de Presidencia y de Bienestar Social.

El momento de entrada de la inmigración en la agenda política catalana en 1993, la definición que hace de la integración de la población inmigrante como una cuestión vinculada a la identidad catalana, y el hecho de que mayoritariamente se gestionara desde Presidencia, nos ofrece por otro lado una dimensión sustantiva de la política perfectamente estructurada y continuista en su intervención. De este Plan se infiere una apuesta clara por la incorporación de la población inmigrante en los servicios sociales comunitarios, que sin embargo se enfrenta a la necesidad –que el mismo plan reconoce y de la que la arena local se hace eco- de desarrollar servicios específicos de apoyo a la inmigración.

Para el desarrollo de esta competencia la Generalitat de Cataluña ha mantenido reivindicaciones de tipo presupuestario en este Plan, y también competencias en la gestión de la admisión de inmigración y en la firma de convenios con los países emisores –parcialmente satisfechas en la reforma del Estatuto-.

También las –justificadas- reclamaciones presupuestarias han tenido respuesta con el FAIREA, y la dotación presupuestaria para la ejecución del proceso extraordinario de regularización de 2005, que ha se ha cristalizado en el nuevo Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008.

En el caso de Murcia, las líneas marcadas por el Gobierno central en la primera mitad de los años noventa –de diseño socialista- se hacen visibles, tanto en la intervención de mínimos sustantiva como en la operativa.

La estructura de gestión de la inmigración de la CARM muestra un sistema operativo homogéneo y continuista respecto de las líneas marcadas por el Gobierno central, aun cuando estamos ante gobiernos de distinto color político, y temprano respecto de la experiencia de otras CC.AA., como muestra la constitución del Foro murciano en 1998 o de los OPI en 1999 –inspirados en el PISI de 1994-. Sin embargo, las agencias especializadas dentro de la Administración Regional han tardado en desarrollarse, muestra de la definición de la política pública que ha tendido claramente a insertar a la población inmigrante en los servicios comunitarios, tal y como el mismo plan de acción 2002-2004 revela.

La intervención de esta Comunidad Autónoma se ha mantenido en una política que busca orientar la población inmigrante hacia los servicios sociales comunitarios. Esto se observa tanto en algunas medidas sustantivas como en sus elementos operativos, así la impulsora hasta 2003 de la intervención sobre la población inmigrante fue la Dirección General de Política Social, aun cuando algunos instrumentos de intervención –Foro Regional, los OPIs y OFRAIN- tenían carácter específico.

El debate entre la normalización de los servicios destinados a los inmigrantes y la especialización también es visible en este caso. La CARM en su intervención con la población inmigrante ha incluido finalmente en su estructura operativa esta especialización, sumando a la existente la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, que desde 2003 asume las competencias en materia de inmigración y lidera la ejecución del Plan.

En materia de intervención sustantiva, incluso con el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, la CARM desarrolla un modelo de inclusión de la población extranjera en los servicios sociales comunitarios, y transfiere los especializados –incluso algunos aspectos en materia sanitaria- a las organizaciones no gubernamentales, a través de una práctica de financiación indirecta de sus funciones asistenciales sobre la población extranjera.

Esta financiación, a través de subvenciones anuales abiertas y otras nominativas, diseña un conjunto de actores públicos y privados que participan en la implementación de la política. Esto tiene dos tipos de consecuencias, por un

lado, la actividad de las organizaciones no gubernamentales –competentes principalmente en la acogida y primera asistencia de los inmigrantes- es percibida por la ciudadanía como caridad hacia los inmigrantes. Ahora bien, y por otro lado, esta práctica de financiación también ha reforzado indirectamente –de modo no intencional- el movimiento asociativo inmigrante, como ya se ha comentado, convirtiéndolo en interlocutor válido de la población extranjera – independientemente de que sea representativo de la misma- en el proceso público de la política de inmigración, más permeable que en otros casos.

El Plan contiene mayoritariamente medidas sustantivas, las referencias a la estructura operativa de la inmigración son muy minoritarias, y se mencionan las agencias ya existentes como ejecutoras de algunas de las acciones. Este es también un plan detallado, que se dirige a un conjunto amplio de actores pero que aún así centraliza las decisiones en la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social.

El Plan de la Comunidad valenciana contiene todos los elementos del programa de actuación político-administrativo, y es posible afirmar que esta Autonomía desarrolla políticas de integración sobre la población inmigrante residente, pero con ciertas salvedades. Es una intervención incipiente –menos intensa y extensa de lo que se desprende de una rápida lectura del Plan- y tardía en su puesta en marcha. Esto no implica que sea una política reactiva, ya que datos sobre la percepción de la inmigración en la Comunitat –relativamente positiva- y la financiación indirecta del movimiento asociativo vinculado a la inmigración han limitado la potencial definición pública de la necesidad de desarrollo de una política específica por actores no-gubernamentales; ha sido por tanto el Gobierno de la Generalitat el que ha ofrecido en el Plan una definición política del problema público y ha marcado los tiempos de entrada en la agenda y la elaboración de la política, sin consulta social y elaborado por técnicos de la Administración Autonómica.

Este es un programa detallado, centrado en el contenido sustantivo de sus medidas, tan solo dos de ellas se refieren a elementos operativos, y muy continuista con las intervenciones llevadas a cabo sobre la población inmigrante desde los servicios comunitarios, no hay prácticamente ninguna acción o medida novedosa. De hecho, el programa tiene un carácter recopilatorio de las

mencionadas intervenciones, y aún cuando es un Plan para la Inmigración, todas las medidas hacen referencia a la comunitarización de los servicios a los que se acogen los inmigrantes.

Así mismo, el grupo objetivo es formalmente tanto la población extranjera residente en la Comunitat como la sociedad receptora. El reconocimiento específico que hace de algunos grupos, como los menores extranjeros, lo hace con un ajuste milimétrico a lo establecido por la ley de extranjería y lo reduce al mínimo.

También es un programa que desprende una visión muy conservadora de la gestión de la diversidad étnica, no solo por la reticencia política con la que ha afrontado la realidad migratoria, sino por la definición que de algunas medidas ofrece a la hora de poner en situación de igualdad como grupo-objetivo a trabajadores extranjeros y grupos corporativos. Se observa también en el hecho de que la representación empresarial es mayor que del movimiento asociativo inmigrante en el Foro valenciano de la Inmigración. Otra de las cuestiones que es objeto de críticas es la indeterminación con la que se nombró la evaluación, sin fijación de indicadores de la evaluación ni periodicidad de la misma.

La Comunitat Valenciana tiene en apariencia un programa de intervención sobre la población inmigrante bien diseñado, que no obstante adolece de una auténtica voluntad política de intervención que se soporta en servicios comunitarios. Este plan es un marco aglutinador de las intervenciones básicas existentes en las distintas áreas de las que hacen uso los inmigrantes.

No hay –en definitiva– un modelo de integración, ni se definen unas metas claras en la articulación de la presencia inmigrante en la Comunitat y su incorporación a la misma; sin voluntad ni liderazgo político, observo más un *laissez faire* del Gobierno y de la Administración valenciana respecto a los actores sociales vinculados a la inmigración que un compromiso de normalización de esta política sectorial. No obstante, la realidad de la inmigración y la intervención pública estatal sobre algunos sectores sociales vinculados a la misma generan un mantenimiento político (no-intencional) en los márgenes de la actuación de la Generalitat valenciana.

En la relación que mantienen las políticas autonómicas respecto del Gobierno Central, y la relación de los Gobiernos locales respecto del Gobierno de su Comunidad Autónoma, son importantes tanto el color político como la transferencia de fondos del Gobierno Central a las CC.AA. El FAIREA desde 2005 se transfiere para la acogida e integración de la población inmigrante y se ve sujeto a unos criterios que privilegian determinadas medidas –como acogida y educación- y de transferencia directa de un porcentaje a los municipios. Esto obliga a los gobiernos autonómicos a mantener determinados criterios de homogeneidad respecto de las áreas de intervención públicas que marca el Gobierno central.

Como se ha visto a lo largo del capítulo quinto, en 2004 las iniciativas del caso andaluz y catalán responden a modelos diferenciales respecto de las líneas marcadas por el gobierno central; para el primero (I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004) –con color político distinto como variable determinante- supuso adelantarse al GRECO, y sobre todo a una auténtica política de integración de los extranjeros a nivel nacional, y para el segundo (Pla de ciutadania i immigració 2001-2004) supuso parte del proceso – iniciado en 1993- de definición del modelo específico de integración de la población inmigrante estrechamente ligado a la identidad catalana.

Murcia y Valencia muestran modelos homogéneos respecto al Gobierno central, con intervenciones orientadas claramente a insertar a la población inmigrante en los servicios sociales comunitarios. La Región de Murcia (Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004) desarrolla explícitamente desde finales de los noventa y primeros dos mil una política en la línea del Gobierno central, con el que además tiene coincidencia de color político (Gobierno Aznar 2000-2004) –y en menor medida respondiendo al PISI de diseño socialista-; y Valencia (I Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007) se resiste a desarrollar una política específica, y solo después del FAIREA diseña en 2004 su primer programa de integración de los inmigrantes. Este es mayoritariamente sustantivo, y homogéneo con las líneas y requerimientos de la financiación transferida desde el Gobierno central (Gobierno Zapatero 2004-2008), pero resistiéndose al desarrollo de una estructura de intervención social específica que cede a los agentes privados corporativos.

Como he señalado, la transferencia del FAIREA marca unas líneas mínimas de intervención sustantiva pública sobre la población inmigrante, pero la diversidad en la implementación que se diseña es amplia. Murcia y Valencia ejercen modelos de gestión mayoritariamente privados, al subvencionar las asociaciones de inmigrantes para la prestación de servicios social y otras competencias de asistencia y acogida. El efecto indirecto, cuando las subvenciones son continuadas, es que se fomenta el nacimiento –y en algunos casos la consolidación- del movimiento asociativo vinculado a la inmigración. Andalucía y Cataluña, sin embargo, priman mayoritariamente el modelo público en la gestión y prestación de los servicios sociales básicos. La financiación del movimiento asociativo se orienta hacia otras áreas de la integración de la inmigración, como cultura, sensibilización y cooperación al desarrollo.

6. La arena política local muestra dinámicas distintas tanto en los tiempos de entrada en la agenda institucional como en las características de la intervención que se diseña. Frente a la influencia que el Ejecutivo central ejerce sobre los gobiernos autonómicos en materia de inmigración, el nivel local es el más independiente en los momentos de entrada de la inmigración en la agenda política y en el diseño que de su política de inmigración, encontrando un mosaico de intervenciones públicas extremadamente colorido y diverso.

Tras el análisis de los estudios de caso se observa que la entrada en la agenda, la definición de la política y la continuidad de su intervención en el tiempo ha dependido del liderazgo en la gestión que algunos técnicos de la Administración Local han ejercido, con independencia del color político que gobernara en la Corporación Local. El color político pierde así peso como variable determinante; las relaciones con los gobiernos autonómicos marcan pautas de acción política en todos los casos, de tutelaje directo operativo –caso de Andalucía-Algeciras-, de correspondencia sustantiva –Cataluña- Mataró-, de competición reivindicativa sobre un área de intervención –Murcia-Murcia-, y justificativa de los bloqueos de no-decisión –Valencia-Alicante-.

Algeciras ha visto depender el desarrollo, mantenimiento y terminación de su intervención pública sobre la población inmigrante de la financiación externa. Por otro lado, su condición territorial de frontera sur de la UE ha reorientado el tipo de intervención hacia el control, desarrollado por las fuerzas policiales, y

hacia la asistencia urgente, en la que un actor como Cruz Roja ha afianzado su capacidad. Mataró por su lado diseña y ejecuta una política de inmigración local que responde a la definición que la Generalitat catalana hace de la misma, vinculando la inmigración a cuestiones de identidad y ciudadanía. En Murcia, tanto la Administración Regional como la Local se disputan indirectamente esta área de intervención, en un proceso donde se solapan las intervenciones y ha adquirido dinámicas propias. Alicante justifica el bloqueo que ejerce sobre la intervención pública en materia de inmigración con su referente autonómico, que no normaliza el tema de la inmigración en su agenda hasta 2004.

7. No obstante, las cuestiones de liderazgo en la gestión están estrechamente vinculadas a las relaciones que la clase administrativa tiene con el movimiento asociativo del espacio local, y a la presencia y recursos que este pueda manejar. No se trata exclusivamente de la pertenencia de algunos agentes de la Administración local al movimiento asociativo, y a una cuestión de voluntad y sensibilidad respecto del hecho migratorio, sino también de la transferencia de la competencia en servicios sociales que la primera hace al segundo.

El mantenimiento de las subvenciones al movimiento asociativo inmigrante y su participación en foros –mesas o plataformas- de representación en la arena política local consolidan su existencia y su participación en el proceso retroalimentativo de la política pública de inmigración.

Independientemente de los debates teóricos y del discurso político en cuanto al modelo de integración y las propuestas de participación política de los inmigrantes, los gobiernos españoles han venido desarrollando políticas de incorporación de las comunidades inmigrantes dentro del marco de las políticas de inmigración en los distintos niveles de gobiernos. La consolidación de la política de inmigración ha conllevado a su vez el desarrollo de la dimensión integrativa de esta política. La política de integración de los inmigrantes ha incluido el reconocimiento de los grupos étnicos inmigrantes a través de la incorporación de sus asociaciones en los foros de representación. Así, la representación política de las comunidades étnicas se ha habilitado a través de las asociaciones inmigrantes como canales de participación y representación.

La importancia de las asociaciones inmigrantes, el impacto de sus demandas y su visibilidad han dependido directamente de las oportunidades políticas del país receptor a nivel nacional y regional a través de los foros para la integración social de los inmigrantes. A nivel local, las medidas de acceso a las plataformas de participación y de negociación habilitadas han influido de modo indirecto en la naturaleza de las asociaciones que surgen, las que desaparecen y las que se reafirman.

Las políticas de inmigración locales diseñadas en algunas localidades comprenden también políticas de incorporación que han actuado como políticas de control directo de las asociaciones inmigrantes con las que colaboran en la implementación de sus programas específicos y que financian a través de subvenciones genéricas o específicas en función de las actividades.

Las estructuras de los foros representativos contribuyen al proceso de reclutamiento de la élite inmigrante, al coincidir los mismos “hombres intermedios” en los puestos de representación de los inmigrantes en las plataformas de representación institucionalizadas por los gobiernos y en los puestos directivos de las asociaciones que tienen representación (y por tanto voz) en estas plataformas.

La política local y el diseño autonómico (subvenciones, mesas de comunicación, competencias transferidas, etc.) tienen un efecto directo sobre el movimiento asociativo. Se dan dos procesos distintos, por un lado, se selecciona/ recluta la élite inmigrante y su incorporación política (Murcia y Mataró); y por otro lado, las subvenciones y otros instrumentos de intervención públicos afectan a la conformación del movimiento asociativo, para consolidarlo o debilitarlo –no intencionalmente-. Se consolida también transfiriéndole la competencia sobre determinadas medidas de acogida y asistencia primaria –Murcia-, de carácter urgente –Algeciras-, culturales y de carácter étnico –Mataró-, siempre que sea una transferencia real de competencia y recursos, y no solo nominativa –Alicante-.

Hay que tener en cuenta que las asociaciones federadas –como Acoge, Cáritas o Cruz Roja- o los sindicatos –que han incluido en sus filas a inmigrantes- son fuertes competidores del espacio público de representación, y dificultan el

desarrollo de organizaciones más pequeñas. Su presencia en foros de representación a nivel central y autonómico es al mismo tiempo un aval en su participación en el proceso decisorio, y su experiencia los convierte en receptores privilegiados de la transferencia de recursos y competencias.

Las asociaciones inmigrantes magrebíes han demostrado un alto grado de estabilidad y continuidad en el contexto asociativo local, respondiendo al hecho de que su perfil a nivel local encaja con el de la comunidad que representa (ALOUHDA por ejemplo) y/o con las demandas que cubre (ATIME); siendo las características de la comunidad inmigrante de un municipio las que definen la naturaleza del movimiento asociativo que se afianza en el mismo. El factor religioso en las asociaciones cumple una función definidora del grupo étnico inmigrante y estabilizadora como componente de la entidad.

En definitiva, el perfil y evolución del movimiento asociativo inmigrante se ve determinado no solo por la comunidad inmigrante que representa sino también por las políticas de inmigración en todos los niveles de gobierno a través de los canales de incorporación política habilitados.

FINAL CONCLUSIONS

1. Spain has made a migratory transition from an sending country to a receiving of immigration, although not as early as the studies of the nineties suggested. As we saw in the second chapter, in 1996 the majority of foreigners came to Spain from other parts of Europe; with the British, German and Portuguese appearing among the top five nationalities. The non-communitary immigration in that decade was largely homogenous, although Maghreb and some Latin American nationalities stood out (such as Colombians and Peruvians). The exponential growth of non-communitarian foreigners became visible after the regularisation of 2000 and 2001, and showed some very diverse flows that altered the traditional tendencies and where nationalities from Latin America and Sub-Saharan Africa gathered strength. In this context, the decade of 2000 had its own particular characteristics: on the one hand, the distinct processes of enlargement of the European Union meant that the number of European immigrants continued passing those of non-communitarians; and on the other hand, the instruments of exterior control (admission policies and border control) and interior control (policies of quotas and regularisations) influenced the aforementioned diversification of nationalities and affected the annual growth of some of them.
2. For the first time in 1985 immigration entered onto the national political agenda with the Foreigner's Law (*Ley de Extranjería*); that not only meant a normative unification, but also the category of 'foreign resident' being given a separate legal status to that of the communitarian foreigner, and inaugurating the foreigners' policy in Spain. From that moment onwards, this theme has been maintained on the institutional agenda of all governments.

The immigration policy that has developed since that time has largely been a policy of confrontation with a decision-making process centred around governmental actors. The procedure is highly impermeable to the participation of other actors in its decision process; and only in specific moments of conflict and change –of growth of the policy, new ambits of intervention, and legal reforms- can one observe the participation of interest groups and other organisations in the decision-making process.

As was pointed out in Chapter One, the importance of the immigration laws is that they are reflection of turning points in the migratory policy of a country. Many turning points have changed the application of the law, and not the law itself, in a way that can be applied in a more or less restrictive mode in function of government objectives regarding the admission of foreigners.

Immigration policy in Spain has also been characterised by the employment of legal instruments at those turning points, which has meant that since the first foreigner's law in 1985, the LO 7/1985, of 1 July, about the rights and liberties of foreigners in Spain, political practice has shown that a reform in the immigration policy has also entailed a reform of its legal framework, marking in this way distinct stages in the evolution of this public policy. This law was followed by new legislation in 2000 (which was reformed for the first time in the same year of its enactment, for the second time in 2003, and for the third time in 2009).

Migratory theory considers the Spanish regulatory framework, that began in 2000, to be an integrated and complete immigration policy. This framework incorporated three dimensions in the same normative framework of the policy: on the one hand the control of flows, frontiers and admissions policy; on the other integration policy; and finally cooperation with the principal countries of emission.

This new framework represented a further step in the foreigners' policy of immigration; the politico-administrative and legal regulation designed in previous decades offered partial regulation of migration, as it focused on the regulation and control of flows (principally of foreign workers). Measures concerning the integration of foreign residents to some extent were planned, and formed part of political decisions, but they did not have an overall established design nor a normative framework of support. On the other hand, the process of constructing an immigration policy in Spain has been united to a process of normalisation and consolidation, establishing a specific design as much for ideological reasons as for territorial.

Normalisation (understood as the process of inclusion and maintenance of the political agenda of Central government, and the design and continuity of the

legal, political and administrative instruments of the relevant managing institutions) has been marked by distinct measures: in first place, the previously mentioned Foreigner's Law in 1985 represented the entrance of immigration onto the political agenda, and from that moment onwards immigration has formed part of the institutional agenda of all Spanish governments. In second place, the first extraordinary process of regularisation in 1991, (as is the case with the following massive regularisations that have occurred) tried to address the problem of undocumented immigration, which has been a constant characteristic of immigration in Spain. In third place, the first integration of immigrants programme in 1994, the so-called Plan for the Social Integration of Immigrants (PSII), developed by the Ministry of Labour and Social Affairs, initiated the politico-administrative structure for foreigners.

The consolidation of this public policy (that coincides with the development of the integrated and complete immigration policy in 2000) is closely related in Spain with the distribution of competencies between central Government and the Autonomous Communities, due to the political and administrative decentralisation policy of the State. The Governments and the local and regional Administrations in this way became the principal actors in the process of definition of, and decisions related to, the policy.

The immigration policy was consolidated by maintaining the same immigration governmental agencies that were established in the middle of the nineties, and that were responsible to the Ministry of Labour and Ministry of the Interior (between 2000-2004). On the other hand, consolidation was aided by the continued use of specific instruments, such as regularisations and the annual quotas policy for foreign workers -despite the reforms that have been object in time- as regulatory elements of the policy of labour immigration, the plans of integration as privileged elements of development of the integrative dimension of the immigration policy, or the cooperation agreements with the principal sending countries as the apex of the process of the operative consolidation of the policy.

The continuity and consolidation of the immigration policy (in relation to the operative structure) were to face greater dispersion regarding the substantive dimension of integration of the immigrant communities. This was not only due

to the fact that there was no clearly defined model of integration in Spain, but also because the Autonomous Communities' integration plans, from 2001 onwards, did not establish closed areas of intervention to cover; although it is worth affirming that there is continuity in the most basic items (housing, education, and health care, among others). In sum, the process of transformation is unconcluded and experiments profound transformations in the substantive aspect of the autonomous dimension of the policy.

The analysis put forward from 1985 to 2007 shows that this active policy has a agenda setting of 'internal anticipation'. Also, (and independently of the times of entry of immigration onto the political agenda of the autonomous and local governments, or the intensity and extension of the services offered, and of the characteristics of immigration on their territories), as a common factor it can be affirmed that the politico-administrative authorities have been the principal actors, and have displaced – and displace- the private actors in the definition of the problem (in terms of and in the sense given by public policy analysis approach).

In these processes of agenda setting (and of the decisions in the process of the immigration policy that produce an active policy), government actors develop their initiatives in contexts where, on the one hand, there is no social demand that is clearly articulated (or people do not have the capacity to influence the formation of the agenda)- and on the other, the audience of the problem is restricted to a specific group-objective that is independent of the media coverage. In this process, these actors guarantee themselves a 'plus in legitimacy', that can preserve and even increase their range of competences and resources. The decision-making is sustained by -and developed within- the institutionalized frame, something that suggests that the resources that create the institutional component of the policy or its politico-administrative structure comes from the governmental agencies that develop the policy.

The government actors involved are the Executives and those who occupy distinct levels of government (depending on the specific dimension of the immigration policy that is being dealt with). The European influence is key in the issues of control and admissions, because its decisions are interdependent with central government; and they are also reflected in the reforms of the legal

framework. The integration of the immigrant community is the responsibility of the central Executive, at autonomous and local level. Nevertheless, the orientation of the European Commission was only clearly reflected for the first time in the last national integration plan for 2007.

In general terms the high level of *impermeability* of the public policy process for immigration can be affirmed; only in very specific moments do the characteristics of the process and the governmental actors (leading actors) allow negotiation within established limits (for example in the case of the extraordinary processes of regularisation or the policy of quotas).

The governmental actors are the leading actors in the process and have generally marked the timing of immigration policy. The socialist design lasted until the majority government of the PP of 2000-2004, then the socialist government established a more liberal policy, (relatively open and comparatively more supportive than that of other community neighbours), that was revised again by a legal reform in 2003, and above all by a further Regulation of this law (14/2003) a year later.

The Executive scene has led the policy process, and the parliamentary arena has been a *legitimiser* of government action in the control sessions. Nevertheless, parliamentary discussion has been very superior in Governments with an absolute majority in the Parliament. The instruments of control are activated by the party in power, and this governmental party takes advantage of questions in Parliament to explain their policy.

In the Spanish case it cannot be affirmed that immigration policy functions with a clientelism nature. There have been cases in which the process has been permeable to a certain degree; although interactions with interest groups are generally out of public view and have been orientated towards the growth of the policy.

Finally, it is worth pointing out that the phases of the immigration policy have not depended on flows-cycles of immigration to Spain, but rather the reforms in the politico-administrative normative framework that regulate it.

3. Regarding the consolidation process it can be affirmed the continuity of the operative dimension of immigration policy, and the maintenance of the

institutional component of the policy and of the management of the administrative structure (created in the mid-1990s at state level). The substantive content defined with the framework of 2000 immigration policy -which established an integrated immigration policy (with the dimensions of control, integration and cooperation of the leading countries of origin) for the first time- has been substantively maintained, despite the distinct legal reforms undertaken. It can be affirmed that at state level there exists a consolidated policy in operative terms, with an institutional design that has not suffered great changes, because of continuity in its structure and in the use of key instruments as national and autonomous plans for integration. Regarding the concept of integration and maintenance of the basic areas of intervention, the changes experimented on distinct planes of integration allow normalisation to be raised to a substantive dimension, but not its consolidation, bearing in mind that there is no model of integration defined either in discourse nor in practice.

4. The extraordinary processes of regularisation, the quotas policy, and the migratory agreements -signed for quota policy implementation- have constituted *in fact* a parallel system to that of residency and work permits, admissions and border control policy. These processes represent elements of continuity and consolidation of the immigration policy.

The fourth chapter focuses on the instruments of internal control -the extraordinary processes of regularisation and quota policies (in the both cases the responsibility of Central Government) -, that combine with other instruments of external control (also of national competence), and the migratory agreements that define the preventive dimension of immigration policy. The internal control formulas have demonstrated the capacity for absorption of the Spanish work market, have put the spotlight on the weaknesses of the policies of frontier control and admissions, and they have had also a direct effect not only on the control of flows and migratory dynamics but also on the selection of the nationalities who are received.

All Governments have employed these instruments of control. The extraordinary processes of regularisation -which represent amnesties for undocumented immigrants- began in 1985, and were then followed up again in 1991, 1996, 2000, 2001 and 2005. The quotas (*contingente* in Spanish) or quota policy has

alternated with these processes, (taking place in 1993-1995, 1997-1999), and has then continued annually under distinct regulation from 2001 until today. The established quota or quota policy was initially designed with the formal objective of regulating the migratory flows in function of the needs for the labour market according to activity and province, and as a system of entry for foreign workers (parallel to work permits system to cover those posts of work which are not covered by nationals). However, since its first application and until the 2001 reform (in the same way as the previously mentioned extraordinary processes), it played an informal role. The quota *in fact* became an instrument of regularisation of undocumented immigrants, who were actually on Spanish territory and who had already held informally the offer of employment/quota position, which they applied for.

After 2001, quotas were linked to migratory agreements in such a way that only the annual quota of foreign workers who came from those countries that Spain had signed an agreement with were accepted. This meant significant selection and diversification of the immigrant's nationalities; namely Latin Americans and Eastern Europeans in the first generation agreements of 2001-2003 and Subsaharans in the second generation agreements of 2006-2008.

5. The Spanish politico-administrative decentralization affects the immigration policy-making and gives territory and regional and local governments a key role.

The immigration policies of the Autonomous Communities show an operative design scheme that imitates that of state level. The integration plans of the Autonomous Communities repeat the same pattern regarding the 2001-2004 Plan GRECO and the current 2007-2010 Strategic Citizenship Plan; that means, the integrative dimension of the immigration policy develops through autonomous programmes or plans. The entry of immigration onto the autonomous and local agendas also demonstrates processes of 'internal anticipation' where the governmental actors exercise clear control of the process. This converts the plans of autonomous integration into the main instrument of the Communities in the development of public policies of immigrants' integration, and into an element of continuity and normalisation of the immigration policy in Spain. The new characteristics of the immigration population together with the new framework of the immigration policy-

inaugurated in 2000- have marked the need to group into a unified policy all those sectorial activities that have been undertaken for some time, such as health care assistance, education, housing, social services, policies of equality, children and youth policies, among others.

The integration plans developed from the design of the immigration policy 2000 present, as has been discussed previously, differences regarding their substantive content, the operative-institutional structure and their duration, (that goes from two (Murcia in its first plan) to four years (Andalusia also has its first plan) depending on the Autonomous Community that has developed it). However, the comparative study shows that they coincide in three key principles: normalisation, transversality and equality. Paradoxically, although the plans are specific public policies of action over a group-objective of a determined population –in this case the immigrant-, the majority of them have started from the principle of normalisation that seeks the integration of immigrants into the general systems of social services.

For their part, the autonomous administrations present a ‘heterogeneous map’ regarding their integrative interventions towards the immigrant population; where the existence of a model of specific integration cannot be affirmed. The autonomous integration plans are themselves operative instruments for the consolidation of the national immigration policy. Nevertheless, the fact that the plans of the Autonomous Communities, in their distinct editions, are not closed up in the construction of their basic content and of its managing structure, does not allow one to state that the autonomous immigration policies are consolidated. Instead it is worth pointing out that there are normalised autonomous immigration policies (as much in relation to their substantive content as their politico-administrative operative structure), that they show the maintenance of immigration on their autonomous policy agendas and the continuity in time of the use of plans and their administrative agencies.

The Andalusia Government has developed one of the most complete and best designed immigration policies (of the case studies illustrated here) since 2001, the moment when immigration entered into the political agenda as a specific policy. Its policy’s development marks a model that is clearly different in contrast with that developed at central level- under the Government of the PP at

that time- as much in substantive terms as operative. The regional government has also implemented a strongly centralised structure in the decision-making process from the Department of Government (*Consejería de Gobernación*). The Plan responds to the scheme of a programme of political-administrative action, and has resulted in the unified regulation of the decisions of the Autonomous government in matters of immigration management. The eight areas of intervention (developed from 61 specific objectives and 172 measures) offer substantive content, but also an administrative structure for immigration public matter.

The Andalusia Government coordinates, promotes and monitors its immigration policy from the Department of Government (*Consejería de Gobernación*), as political organ of 'horizontal character'. The new characteristics of the immigrant population, together with the new framework for an immigration policy, illustrates the need to group all the sectorial policies and intervention on immigrant population into a unified disposition, with the Plan as a planning instrument that defines principles, objectives and ambits of action.

The Catalanian interdepartmental immigration plan for 2001-2004 (that is analysed here) contains the actions for a global and coordinated policy in matters of integration for the immigrant population of Catalonia. This presents a differential model to the Plan developed at national level- the GRECO-. The 2001-2004 Catalonia Plan designs a total of fifteen areas of intervention and 133 specific programmes, which show a common line of political intervention on immigrants developed by Catalonia Government since 1993 -when it first introduced this theme on its political agenda-.

This intervention favours the public model, and it is also reflected on the actors involved and the model of management. Among the plans analysed, it is the only one that has decentralised decisions between actors and departments, who are given specific responsibility for its development and implementation. Nevertheless, despite the number of programmes developed and the operative structure, one can observe that leadership of the process is exercised by the Departments of the Presidency and of Social Welfare.

On the other hand, taking into account immigration issue arrived on the Catalan political agenda in 1993, the debate of foreigners' integration is linked to the Catalan identity and it is generally managed by the Department of Presidency, this case offers us a substantive dimension of a perfectly structured and continuous policy. This Plan clearly backs the immigrants' incorporation into community social services - as the plan acknowledges, and that the local arena echoes. However, the political rhetoric faces up to the factual need of designing and implementing specific supporting services for immigrants.

The Plan includes demands of financial support from the Central to Catalonian Government –to develop the above mentioned specific supporting services for immigrants- and also claims of a major political autonomy to sign agreements with the main sending countries. This second request was partially satisfied in the reform of the Catalonian Statute of Autonomy –also analysed in this Thesis-. The budget demand had also a positive response with the funding from the FAIREA has been crystallised into the latest Catalonian plans for immigration and citizenship.

In the case of Murcia, the lines marked by the central Government in the first half of the nineties- of socialist design- are visible, as much in the substantive dimension as in the operative.

The structure of management of immigration of the CARM shows an homogenous and continuous operative system along the lines marked by central Government, with governments of distinct political colour, and early in relation to the experience of other autonomous Communities, as the constitution of the Murcia Forum in 1998 and of the OPI in 1999 show –both inspired by the national 1994 PISI. However, the Regional Government has developed a specialized immigration administrative net recently, which shows that public policy has clearly sought to insert the immigrant population in community services, as the same plan of action 2002-2004 reveals.

This Autonomous Community has backed a policy that seeks to orientate the immigrant population towards community social services. So until 2003, the public manager of immigration was the *Dirección General de Política Social*,

not a specialized agency, although there were some instruments of intervention on immigration –Regional Forum, the OPIs and OFRAIN-.

The debate between the normalisation of services provided to immigrants, and the specialisation of those services, is also visible in this case. The CARM (in its immigrant population intervention) has finally included this specialisation in its operative structure, (adding to the existent *Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos*, that from 2003 has assumed the competences in matters of immigration and leads the implementation of the plan).

In matters of substantive intervention (even with the Plan for the Social Integration of Immigrants), the CARM has developed a model of inclusion of the foreign population in the community social services, and transferred specialised elements – including some aspects of health care matters- to non-governmental organisations through the practice of indirect financing of its assistential functions for the foreign population.

This financing, through annual open subsidies and other nominatives, involves a number of private and public actors who participate in the implementation of the policy. This has two consequences: on the one hand, the activity of non-governmental organisations – which have responsibilities principally in the reception and first assistance to immigrants- is perceived by citizenship as an charitable issue to immigrants. On the other hand, this practice of funding has also indirectly reinforced (in an unintentional way) the associative immigrant movement, as has already been commented; converting it into a valid interlocutor of immigrant community –independently of whether it is really representative of it or not - in the public process of the politics of immigration, more permeable than in other cases.

The Plan largely contains substantive measures (there are very few references to the operative structure of immigration), and it specifies the names of agencies that already exist as performers of some of the actions. This is also a detailed plan, directed towards a broad collection of actors, but that still centralises its decisions in the Department of Work, Consumption and Social Policy (*Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social*) until 2003.

The Plan of the Valencia Community contains all the elements of the politico-administrative action Plan - and it is therefore possible to state that this Autonomous Community develops policies of integration for the resident immigrant population, but with certain qualifications. It is an incipient intervention- less intense and extensive than emerges in a rapid reading of the Plan- and it was 'late in getting started'. This does not imply that it is a reactive policy, given that the data about the perception of the immigrant community in the *Comunitat* –which is relatively positive- and the indirect financing of the associative movement linked to immigration have limited the potential public definition of the need for a development of a specific policy for non-governmental actors. It has therefore been the Valencia Government that has offered a political definition of the public problem in the Plan, and that has defined the moment of entry of the development of the policy onto the agenda; without social consultation and developed by technical staff from within the autonomous Administration.

Valencia has a detailed programme, which is centred on the substantive content of the measures; but only two of them that refer to operative elements. Although it is very continuous with the interventions carried out previously for the immigrant population by community services, there is practically no innovative action or new measure. In fact, the programme has a 'collective character' of the aforementioned interventions, and although it is a Plan for immigration, all the measures make reference to the 'communitirisation' of the services that receive the immigrants.

In the same way, the group objective is formally as much the resident foreign population in the region as the receiving society. The recognition of specific groups, such as foreign minors, is made with a millimetric adjustment of what is established in the Immigration Law, and reduces it to the minimum.

It is also a programme that has a very conservative vision of the management of ethnic diversity, not only because of political reticence or the way in which it has addressed the migratory reality, but rather because of the definition offers, when it equates group-objective foreign workers with corporative groups. This tendency can also be observed in the fact that entrepreneur representation is greater than that of the immigrant associative movement in the Valencia Forum

of Immigration. Another object of criticism is the indecision with which it mentioned the evaluation of the Plan without fixing on the indicators of the evaluation nor its periodicity.

The Valencia Region appears to have a well designed programme of intervention for the immigrant population, but it nevertheless suffers from an authentic political will for intervention that supports itself on community services. This plan is an ‘agglutinating framework of existing basic interventions’ in the distinct areas that immigrants use.

They do not have – in sum- a model of integration, nor do they define clear goals for the articulation of the immigrant presence in the Region or for their incorporation into it. Without will nor political leadership, the Valencian Government and the Administration has a *laissez faire* approach towards social actors linked to immigration, rather than a commitment to normalisation of this sectorial policy. Nevertheless, the reality of immigration and public state intervention in some social sectors linked to it, generate (non-intentional) political maintenance at the margins of action of the Valencia Government.

Regarding autonomous policies and Central Government, and the relationship of local governments to the government of its Autonomous Community, the political colour variable is important, and even more the transfer of funds from Central Government to the Autonomous Communities. Since 2005 the FAIREA transfers funds to Autonomous governments for the reception and integration of the immigrant population, and determine some criteria that favour specific measures- such as reception and education – and of direct transference of a percentage to the municipalities. This obliges Autonomous governments to maintain specific criteria of homogeneity regarding the areas of public intervention that central government has responsibility for.

As was seen in the fifth chapter, the initiatives of Andalusia and Catalonia in 2004 led to differential models to those of Central Government. Andalusia’s initiatives (The Integrated Plan I for Immigration in Andalusia 2001-2004) – with a distinct political colour as a determinant variable- represented an advance over the GRECO. In Catalonia’s case (*Pla de ciutadania i immigració* 2001-2004) the Plan signified a part of the process – started in 1993- that has defined

a specific model of integration of the immigrant population closely linked to Catalan identity.

Murcia and Valencia present homogeneous models in respect to central Government, with interventions clearly orientated towards the insertion of the immigrant population into community social services. The Region of Murcia (Plan for the Social Integration of Immigrants in the Region of Murcia 2002-2004) explicitly developed (from the end of the nineties and early part of 2000) a policy in line with that of central government, (that besides coincided with the political colours of the time - that of the PP Aznar government 2000-2004) –and to a lesser extent responded to the 1994 PISI of socialist design-; while Valencia (The Valencia Plan I for Immigration 2004-2007) resisted developing a specific policy, and only after the transfer of funds since 2004 and FAIREA designed in 2005, it develops its first programme of integration for immigrants. This programme is largely substantive and homogenous, and within the lines and requirements of financing transfers from central Government (Zapatero Government 2004-2008), but it resisted the development of a specific structure of social intervention that cedes to private corporative agents.

As has been pointed out, the transfer of the FAIREA funds defined some minimum levels of substantive public intervention for the immigrant population, but the diversity in the implementation that one designs is broad. Murcia and Valencia have implemented models of management that are in the majority private, subsidising immigrant associations to provide social services and other areas of assistance and reception. The indirect effect, when the subsidies are continuous, is that it promotes the birth- and in some cases the consolidation- of the associative movement linked to immigration. Andalusia and Catalonia however give top priority, in the majority of cases, to the public model in the management and delivery of basic social services. The financing of the associative movement is orientated towards other areas of immigration integration, such as culture, sensitisation and cooperation with development.

6. The local political arena presents distinct dynamics, as much regarding the moment of entry of immigration onto the institutional agenda, as in the characteristics of the design of the intervention. Faced with the influence that the central Executive exercises over autonomous governments in matters of

immigration, the local level is the most independent in timing the entry of immigration onto the political agenda and in the design of its immigration policy, resulting in a mosaic of extremely diverse and colourful public interventions.

After analysing the case studies, one observes that the entry of immigration onto the agenda, the definition of policy, and the continuity of government intervention has depended on the management leadership that some local administration technicians have exercised, (independent of the political colour that governs in the Local Corporation). In this way, political colour loses weight as a determinant variable; relationships with autonomous governments define guidelines of political action in all cases (of direct operative supervision – Cataluña- Mataró-; of competitive demand about an area of intervention– Murcia-Murcia-, and ‘justifying the blocks of non-decision’ –Valencia- Alicante).

Algeciras has relied on the development, maintenance and termination of external financing for its public intervention in favour of the immigrant population. On the other hand, its territorial situation of ‘south frontier of the EU’ has reorientated its type of intervention towards control, (developed by police forces), and towards urgent assistance (in which actors such as the Red Cross have consolidated their capacity). Mataró, for its part, has designed and implemented a local immigration policy that imitates that of the Catalanian Regional Government, linking immigration to questions of identity and citizenship. In Murcia the Regional and Local Administration indirectly dispute this area of intervention, so that some interventions overlap; and they have therefore acquired their own dynamics. [Alicante justifies the blocking that it exercises over public intervention in matters of immigration with its autonomous counterpart, which did not normalise the theme of immigration on its agenda until 2004.

7. Nevertheless, the questions of management leadership are closely linked to the relations that the administrative class has with the associative movement in the local space, and the presence and resources that it can manage. It is not exclusively about the membership of some local Administration agents to the

associative movement, but rather also of the transference of competences in social services, that the former makes to the latter.

The maintenance of the subsidies to the immigrant associative movement and its participation in forums – tables or platforms- of representation in the local political arena consolidate its existence and its participation in the feedback process of the public policy of immigration.

Independently of the theoretical debates and of the political discourse regarding models of integration and proposals for the political participation of immigrants, Spanish governments have incorporated policies from the immigrant communities into the framework of immigration policies at various levels of government. The consolidation of immigration policy has at the same time entailed the development of the integrative dimension of this policy. The immigrant integration policy has also included the recognition of particular ethnic immigrant groups through the incorporation of their associations in forums of representation. In this way, the political representation of ethnic communities has been empowered through immigrant associations as channels of participation and representation.

The importance of immigrant associations, as well as the impact of their demands and their visibility, have been the direct result of the political opportunities provided by the receptor country at national and regional level, through the forums for the social integration of immigrants. At local level access to the empowering platforms of participation and negotiation have influenced in an indirect way the nature of these emerging associations; both those that disappear and those that consolidate themselves.

Local immigration policies designed in some localities have also included incorporation policies that have led to direct control by some immigrant associations so that they can collaborate in the implementation of their specific programmes; these programmes are financed through generic subsidies or are specified in function of the association's activities. The structures of the representative forums have contributed to the process of recruitment of the immigrant elite, where particular 'intermediary men' also hold representative posts on behalf of the immigrants, in platforms of institutionalised government

representation and in the executive posts of the associations that have representation (and therefore a voice) on those platforms.

The local policy and the autonomous design (subsidies, tables of communication, transfer of competences etc) have had a direct effect on the associative movement. They offer two distinct processes: on the one hand, selecting/recruiting the immigrant elite and ensuring its political incorporation (Murcia and Mataró); and on the other, the subsidies/funding and other instruments of public intervention affect the shape up of the associative movement, to consolidate or –not intentionally- weaken it. It has also been consolidated by transferring competences to these organisations, such as specific reception measures and first assistance –case of Murcia-, of an urgent character –Algeciras-, cultural and of an ethnic character –Mataró-, always whenever it is a real transfer of competence and resources, and not only nominative –Alicante-.

It is also important to take into account the federated associations – such as Acoge, Cáritas or the Red Cross; or the trade unions that have included immigrants among their numbers – as they are strong competitors in the public space of representation, and they make the development of smaller organisations difficult. Their presence in representative forums at central and autonomous level is at the same time reinforcing their participation in the decision-making process, and their experience then makes them favoured receptors for the transfer of resources and competences.

The Maghreb immigrant associations have shown a high level of stability and continuity in the associative local context, responding to the fact that their profile at local level fits with that of the community that they represent (ALOUHDA for example) and/or with the demands that it meets (ATIME); because the characteristics of the immigrant community in a particular municipality defines the nature of the associative movement that may later consolidate. The religious factor in the associations fulfills a defining function of the immigrant ethnic group and stabilises a component of the entity.

In sum, the profile and evolution of the associative immigrant movement is determined not only by the immigrant community that it represents, but also by

the immigration policies at all levels of government and through the various channels of political incorporation.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, F. y DELGADO, A. (Comp.) 2001, *Inmigración y relaciones laborales*. Universidad de Granada, Granada.
- ABAD, L., CUCO, A., e IZQUIERDO, A. 1993, *Inmigración, pluralismo y tolerancia*. Jóvenes Contra la Intolerancia, Madrid.
- ACADÉMIE DU ROYAUME DU MAROC. 1993, *Protectionnisme économique et politique d'immigration*. Collection « Sessions ». Publications de l' Académie du Royaume du Maroc, Rabat, 6-7 Diciembre 1993
- ACKERS, Louise y DWYER, Peter. 2002, *Senior citizenship?: retirement , migration and welfare in the European Union*. University of Bristol Policy Press, Bristol.
- ACKERS, Louise. 1998, *Shifting spaces: women, citizenship and migration within the European Union*. Policy Press, Bristol.
- ACNUR. 1994, *La situación de los refugiados en el mundo 1993. El desafío de la protección*. Alianza Editorial, Madrid.
- 2000, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. Icaria Editorial, Barcelona.
- ACTIS, Walter. 1994, *Marroquins a Catalunya*. Institut Català d'Estudis Mediterranis, Barcelona.
- ADAMS, Richard H., y PAGE, John. 2003, "Poverty, inequality and growth in selected Middle East and North Africa countries, 1980-2000", *World Development*. Vol.31, N. ° 12, págs. 2027-2048.
- ADOLINO, Jessica R. 1998, *Ethnic minorities, electoral politics and political integration in Britain*. Pinter, Londres.
- AFSHAR, Helen. 1985, *Women, Work and Ideology in the Third World*. Tavistock, Londres.
- AGUILAR, L. (Ed.) 1993, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México.
- (Ed.) 1996, *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México.
- (Ed.) 2000a, *La Hechura de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México.
- (Ed.) 2000b, *La implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México.
- AJA, E. (Coord.) 2000a, *La nueva regulación de la inmigración en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- 2000b, "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", en *Informe de las Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- 2006, "La evolución de la normativa sobre inmigración", en AJA, E. Y ARANGO, J. (Eds.). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]*. CIDOB, Barcelona.
- (Eds.) 2007, *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. CIDOB, Barcelona.
- y TORNOS MAS, J. 2002, "Inmigración y Estado del Bienestar", en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J.L., y GONZÁLEZ SEARA, L. (direcc.): *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Cívitas, Madrid.
- y ARANGO, J. (Eds.). 2006, *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]*. CIDOB, Barcelona.
- MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coords.) 2006, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- AL-ALI, Nadjie y KOSER, Khali (Ed.). 2002, *New approaches to migration?. Transnational communities and the transformation of home*. Routledge, Londres.
- ALAOUI, Rachid (coord.). 2003, *Marocains de France et d'Europe*. Hommes y Migrations. La Documentation Française, Paris.

- ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds.) 2001, *Política y Gobierno en España*. 2nd Edición. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- ALEINIKOFF, Alexander T. y KLUSMEYER, Douglas (codirec.). 2002, *Citizenship policies for an age of migration*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- ALEXANDER, Michael. 2001, "Tel Aviv: a migrants' city copes with a different type of migrant", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Eds.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- ALLEN, John, MASSEY, Doreen, y PRYKE, Michael (Eds.) 1999, *Unsettling cities: movements/settlement*. Routledge, Londres.
- ALOS, M. 1998, *El acceso a la vivienda*. Diputació de Barcelona, Àrea de Serveis Socials, Barcelona.
- ALOUANE, Youssef. 1979, *L'Emigration Maghrebine en France*. Cérès Productions, Túnez.
- ALTONJI, J.K. y CARD, D. 1991, "The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-Skilled Natives", en ABOWD, J.M. y FREEMAN, R.B. *Immigration, trade and the labor market*. University of Chicago Press, Chicago. Págs. 201-234
- ALVIRA, F. 1997, *Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico*. Lumen/Hvmanitas, Buenos Aires.
- AMMASSARI, Savina. 1994, *Internal migration, population distribution and development policy*. Institute of Development Studies, Falmer.
- AMOROS, A., y PÉREZ, P. 1993, *Por una educación intercultural*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- ANDALL, Jaqueline. 1992, "Women migrant workers in Italy", *Women's Studies International Forum*, 15(1)41-48
- ANDALUCIA ACOGE. 1993, *Abrir la Solidaridad*. Ponencias de la III Asamblea de Andalucía Acoge.
- 1999, *Propuestas para una política alternativa sobre inmigración*. Aljaima, Málaga.
- ANDER-EGG, E. 1986, *La práctica de la ASC*. Narcea, Madrid.
- ANDERSON, J. 1984, *Public policy-making*. Holt, Rinehart and Winston, Nueva York.
- ANDIZIAN, Sossie y STREIFF-FENART, J. 1983, *Transposiciones y reinterpretación del papel feemenino tradicional en una situación de inmigración*, en S. Andizian: *Vivir entre dos culturas*. Serbal: UNESCO, París.
- ANDREO TUDELA, J.C. 1997, *La inmigración en Totana: Análisis y perspectivas*. Murcia Acoge, Murcia.
- ANDRÉS ORIZO, Francisco y ANDRÉS CUARTERO, Mónica de. 1999, *La inmigración española en Bélgica*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ANTHIAS, Floya y LAZARIDIS, Gabriella (Eds.). 1999, *Into the margins: migration and exclusion in Southern Europe*. Ashgate, Aldershot.
- ANTHIAS, Floya. 1992, *Ethnicity, class, gender and migration*. Avebury, UK.
- ANULA CASTELLS, C. y DÍAZ CALLEJA, E. 1997, "Mercado de trabajo y estrategias familiares: el caso de la Andalucía rural", *Revista de Estudios Regionales*, n. ° 48, págs. 15-40
- APAP, Joanna. 1999, *The migrant worker and EU social policies: an evolution of the EU policy process towards migration of labour from the Maghreb countries in the nineties in the new receiving states*. Sussex Thesis.
- APARICIO, Rosa. 1998, *Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- (Direcc.). 2001, *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

- y TORNOS, Andrés. 2000, *La inmigración y la economía española*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- y TORNOS, Andrés. 2002, *El Estado de Bienestar y la inmigración en España*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- APPLEYARD, Reginald. 1989a, "International migration and developing countries", en APPLEYARD, Reginald (ed.). *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), París.
- (Ed.) 1989b, *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), París.
- 1999, *Emigration dynamics in developing countries. Volume IV: The Arab Region*. Ashgate, Aldershot.
- APRELL, C. 2001, « El contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios: evaluación y evolución (1993-1999) », en ABAD, F. y DELGADO, A. (Comp.) *Inmigración y relaciones laborales*. Universidad de Granada, Granada.
- ARAGÓN, R. 1993a, "Contingente de trabajadores extranjeros: la propuesta española para 1993", *Desarrollo*, 23:36-41
- 1993b, *La incidencia de la inmigración en el mercado de trabajo*, curso "Inmigración, racismo y políticas de integración social", Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander.
- y CHOZAS PEDRERO, J. 1993, "La regularización de inmigrantes durante 1991-1992". *Informes y Estudios*. Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid.
- ARANGO, A., y PINEDA, M. 1993, "Plan de Fomento del empleo para la mujer: una propuesta para la República Dominicana". *Encuentro Eurolatinoamericano sobre mujer joven, empresa y desarrollo*, Diciembre 1993, Santo Domingo.
- ARDITTIS, Solon (ed.). 1994, *The politics of East-West Migration*. St. Martin's Press, Londres.
- ARENILLA, M. 2001, *Administración y políticas públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- ARIAS, F. 1979, *Administración de Recursos Humanos*. Trillas, México.
- ARIZPE, Lourdes. 1980, *Migración por relevos y la reproducción social del campesinado*. El Colegio de México, CES, México.
- ARSDOL, Maurice D. 1989, "Overview : sociological and related issues", en APPLEYARD, Reginald (ed.). *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), París.
- ASOCIACIÓN COLUMBARES. 1997, *Censo y caracterización de las infraviviendas usadas por los inmigrantes en la Región de Murcia: 1996*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- ASOCIACIÓN DE MUJERES POLITÓLOGAS. 2002, *Guía de itinerarios de inserción laboral para las mujeres inmigrantes*. Ayuntamiento de Granada: Concejalía de la Mujer, Granada.
- AUBARELL, Gemma (Direcc.). 2003, *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*. Icaria Editorial, Barcelona.
- y ZAPATA, Ricard (Eds.). 2004, *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Icaria Editorial, Barcelona.
- AVELLA, L. 1995, "Competencia y complementariedad en el mercado de trabajo entre nacionales e inmigrantes: el caso español", en Seminario *Inmigración, empleo e integración social*, en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander.
- BACH, Robert L. y SCHRAML, Lisa A. 1982, "Migration, Crisis and Theoretical Conflict". *International Migration Review*, 16 (2): 320-341
- BACHRACH, P. y BARATZ, M.S. 1963, "¿Decisions and Nondecisions: An analytical framework?", *American Political Science Review*, Núm. 57

- BADE, Klaus J. 2002, *L'Europe en mouvement. La migration de la fin du XVIII^e siècle à nos jours*. Ed. du Seuil, París.
- BADIE, Bertrand y WIHTOL DE WENDEN, Catherine (Direcc.). 1994, *Le défi migratoire. Questions de relations internationales*. Presses de la Fondation National de Sciences Politiques, París.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2000, *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos, Madrid.
- BÁEZ EVERTSZ, F. 1992, "Migración internacional dominicana y política de migración: viejos enfoques y nuevas tendencias", *Síntesis*, 17: 47-61.
- BAGANHA, M. 2000, "Immigrants social citizenship and labour market dynamics in Portugal", en M. BOMMES y A. GEDDES (eds.). *Immigration and welfare: challenging the borders of the welfare state*. Routledge, Londres.
- BAILEY, T. 1986, *Immigrants and native workers: contrast and competition*. Westview, Boulder.
- BAILLET, G. Dominique. 2001, *Militantisme politique et intégration des Jeunes d'origine maghrébine*. L'Harmattan, París.
- BAKER, M. y BENJAMIN, D. 1993, *The Receipt of Transfer Payments by Immigrants in Canada*. University of Toronto, Toronto.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. 2004, "Inmigración y Derecho Constitucional", en PORTERO MOLINA, J.J. (coord.). *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca.
- BALDWIN-EDWARDS, Martin. 1997, "The emerging European immigration regime: some reflections on implications for Southern Europe", *Journal of Common Market Studies*, V.35 N°4
- y SCHAIN, Martin A. (Eds.) 1994, *The politics of immigration in Western Europe*. Frank Cass, Ilford.
- BALLART, X. 1992, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- BALLESTER, M. A. 1997, *El trabajo de los extranjeros no comunitarios en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- BANKS, J. A. 1989, *Multicultural Education: Issues and Perspectives*. Allyn and Bacon, Boston.
- BAÑON, A. 2002a, *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Universidad de Murcia, Murcia.
- (Comp.) 2002b, *La evaluación de la acción y de las Políticas Públicas*. Díaz de Santos, Madrid.
- BARBADILLO, P. 1997, *Extranjería, racismo y xenofobia en la España Contemporánea. La evolución de los setenta a los noventa*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- BAROU, Jacques. 2001, *L'Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- y LE, Huu Khoa (direcc.). 1993, *L'immigration entre loi et vie quotidienne*. L'Harmattan, París.
- BARROS, Françoise de. 2004, "From the local to the national. Local governance and the genesis of the 'social mix' policy from the 1950s to the 1990s", *French Politics* 2:61-80.
- BARTOMEUS, Oriol (Ed.). 2003, *La competencia política en la España de las Autonomías*. Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.
- BASFAO, Kacem, y TAARJI, Hinde (Direcc.). 1994, *L'Annuaire de L'Emigration. Maroc*. Fondation Hassan II pour les Marocains résidant a l'étranger, Rabat.
- BASTENIER, Albert. 1992, *L'État Belge face à l'immigration. Les politiques sociales jusqu'en 1980*. Academia, Louvain-la-Neuve.
- y DASSETTO, Felice (Eds.). 1990, *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*. Ed. Universitaires, París.
- y DASSETTO, Felice. 1993, *Immigration et espace public. La controverse de l'intégration*. L'Harmattan, París.

- BATTEGAY, Alain. 2003, "Les recompositions d'une centralité commerçante immigrée : la Place du Pont à Lyon", en HILY, Marie-Antoinette y TARRIUS, Alain (Coord.), *Les initiatives de l'étranger et les nouveaux cosmopolites*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (19)2: 9-22, Poitiers.
- BAUBÖCK, Rainer (Ed.). 1994a, *From Aliens to Citizens: Redefining the status of immigrants in Europe*. Avebury, Aldershot.
- 1994b, "Changing the boundaries of citizenship. The inclusion of immigrants in Democratic Politics", en BAUBÖCK, Rainer (Ed.). *From Aliens to Citizens: Redefining the status of immigrants in Europe*. Avebury, Aldershot.
- BAUDIN, T., COLLIN, H., y GUILLEM, D. 1978, "Women and Immigrants: marginal workers?", en CROUNC and PIZZORNO, A. *The Resurgence of Class Conflict in Westerns Europe since 1968. Comparative Analysis Vol.2*. The MacMillan Press, Londres.
- BAUER, T. y ZIMMERMANN, K. 1996, *Dinamyc labor demand: natives, immigrants and the recruitment halt 1973*. ESF Conference, Estrasburgo.
- BAUMANN, Gerd. 2001, "Tres gramáticas de la alteridad: Algunas antro-po-lógicas de la construcción del otro en las constelaciones históricas", en NASH, Mary y MARRE, Diana (Eds.). *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- BEAN, F.D. y FIX, M. 1992, "The significance of recent immigration policy reforms in the United States", en FREEMAN, Gary y JUPP, James (eds.). *Nations of immigrants. Australia, the United States and International Migration*. Oxford University Press, Oxford.
- BEAUD, Stéphane y WEBER, Florence. 2003, *Guide de l'enquête de terrain*. La Découverte, París.
- BEAUGE, Gilbert y BUTTNER, Friedmann (direcc.). 1991, *Les migrations dans le monde arabe*. Centre National de la Recherche Scientifique, París.
- BEAUPÈRE, Blandine. 2001, *Integration of post-war immigrants and national identity in France and Britain: with special reference to education*. Sussex Thesis.
- BECHMANN, Dan. 1993, "Exclusion et insertions sociales", en *Hommes et Migrations*, París.
- (Direcc.). 1995a, *Ville et Immigration, prière d'insérer*. L'Harmattan, París.
- 1995b, "Citoyens étrangers dans la ville. Prière d'insérer", en BECHMANN, Dan (Direcc.) *Ville et Immigration, prière d'insérer*. L'Harmattan, París.
- BECKER, G. 1957, *The Economics of Discrimination*. The University of Chicago Press, Chicago.
- BEGAG, Azouz. 1991, *La villes des autres. La famille immigrée et l'espace urbain*. Presses Universitaires de Lyon, Lyon.
- BEL, C. 1996, *Realidad Social de la Inmigración*. Universidad de Murcia, Murcia.
- BEL-AIR, Françoise De. 2003, "Migrations internationales et politique en Jordanie", en BERTHOMIÈRE, William, DORAÏ, Mohamed Kamel , y TAPIA, Stéphane de (coord.). *Moyen-Orient: mutations récentes d'un carrefour migratoire*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- BELBAH, Mustapha, y VEGLIA, Patrick. 2003, "Pour une histoire des Marocains en France», en ALAOUI, Rachid (coord.). *Marocains de France et d'Europe*. Hommes y Migrations. La Documentation Française, París.
- BELORGEY, Jean-Michel. 1995, "Territoire urbain et phénomènes migratoires : les spécificités françaises", en BECHMANN, Dan (direcc.). *Ville et Immigration, prière d'insérer*. Ed. L'Harmattan, París.
- BENBOUZID, Ahmed. 2004, *L'Immigration algérienne*. L'Harmattan, París.
- BENDEZÚ, Guillermo. 1982, "La realidad campesina dominicana y sus posibilidades de desarrollo". *Forum*, 3: 93-147.
- BENERIA, Lourdes. 1982, *Women and Development: Sexual Division of Labor in Rural Societies*. Praeger, Nueva York.
- 1992, "La globalización de la economía y el trabajo de las mujeres", *Mientras tanto*, 48: 113-137

- BERNABÉ, J. M. (1986): "Economía sumergida en la Comunidad Valenciana", en *Papeles de Economía Española*, Serie Economía de las CC.AA., N. °4.
- BERNSTEIN, Ann y WEINER, Myron. 1999, *Migration and refugee policies: an overview*. Pinter, Londres.
- BERTHOMIÈRE, William. 2003, "Le « retour du nombre » : permanences et limites de la stratégie territoriale israélienne", en BERTHOMIÈRE, William, DORAÏ, Mohamed Kamel , y TAPIA, Stéphane de (coord.). *Moyen-Orient : mutations récentes d'un carrefour migratoire*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- DORAÏ, Mohamed Kamel; y TAPIA, Stéphane de (coord.). 2003, *Moyen-Orient : mutations récentes d'un carrefour migratoire*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- BIRRELL, R. 1992, "Problems of immigration control in liberal democracies", en FREEMAN, Gary; y JUPP, James (Eds.): *Nations of immigrants. Australia, the United States and International Migration*. Oxford University Press, Oxford.
- BLAISE, Pierre, y COOREBYTER, Vincent de. 1997, "La reconnaissance et la représentation de l'Islam", en COENEN, Marie-Thérèse , y LEWIN, Rosine (coord.). *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. De Boeck y Larcier, París.
- BLANCO, M^a Cristina. 1990, *La integración de los inmigrantes en Bilbao*. Serie Estudios Bilbaínos, Ayuntamiento de Bilbao, Bilbao.
- 1992, *España como país de inmigración: Análisis de una nueva situación*. Dirección General de Migraciones, Madrid.
- 1995, "El inmigrante como sujeto marginado. Claves interpretativas", en ALVITE, J. P. *Racismo, antirracismo e inmigración*, Tercera Prensa, Bilbao.
- 2000, *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial, Madrid.
- BLAUW, Wim. 1995, "La ville comme espace naturel d'immigration", en BECHMANN, Dan (direcc.). *Ville et Immigration, prière d'insérer*. Ed. L'Harmattan, París.
- BLAYO, Chantal. 1989, "Problems of measurement", en APPLEYARD, Reginald (ed.). *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), París.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene. 2001, *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Universidad de Córdoba, Córdoba.
- BLUMBERG, Rae Lesser. 1984, "A General Theory of Gender Stratification", en RANDALL, Collins. *Sociological Theory*. Jossey- Bass, San Francisco.
- BOAL, Frederick W. 2000, *Ethnicity and housing: accommodating differences*. Ashgate, Aldershot.
- BOCKEL, Alain (1991): *L'Immigration au pays des Droits de l'homme. Politique et droit*. Ed. Publisud, París.
- BOCQUIER, Philippe, y TRAORE, Sadio. 2000, *Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique de l'Ouest*. Ed. L'Harmattan, París.
- BODY-GENDROT, Sophie 1991, *Les Etats-Unis et leurs immigrants. Des modes d'insertion variés*. La documentation Française, París.
- 2002, « Les recherches sur les « lieux sensibles » aux Etats-Unis », en MISSAOUI, Lamia, TRIPIER, Pierre y HILY, Marie Antoinette (Coord.) *L'Étranger dans la ville*. Revue Européenne des Migrations Internationales. (18)3 : 107-116, Poitiers.
- y SCHAIN, M.A. 1992, « National and local politics of the development of immigration policy in the United States and France », en HOROWITZ, Donald L. y NOIRIEL, Gérard (Eds.) *Immigrants in two democracies : French y American experience*. New York University Press, Nueva York.
- y MARTINIELLO, Marco (Ed.) 2000, *Minorities in European cities. The dynamic of social integration and social exclusion at the neighbourhood level*. Macmillan Press, Londres.

- BOERI, Tito, HANSON, Gordon, y McCORMICK, Barry (Ed.) 2002, *Immigration policy and the Welfare System*. Oxford University Press, Oxford.
- BÖHNING, W. R. 1995, “¿Qué medidas fomentan la integración en el mercado de trabajo?”, Conferencia *Inmigración, empleo e integración social*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo (10-14 Julio), Santander.
- 1996, *El empleo de los trabajadores extranjeros. Manual sobre las políticas y procedimientos de especial interés para los países de ingresos medios y bajos*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- BOISSONNAT, Jean; FOUCHER, Michel; BON, Michel; DELARUE, Jean-Marie; RICOEUR, Paul; DELORME, Christian; HESSEL, Stéphane; JAZOULI, Adil; BERJONNEAU, Jean François; HERVIEU-LEGER, Danièle; y ARKOUN, Mohammed. 1998, *L’immigration, défis et richesses*. LXXII Session des Semaines Sociales de France- Issy-les-Moulineaux. Bayard Ed., Paris.
- BOMMES, M. y GEDDES, Andrew (Eds.) 2000, *Immigration and welfare: challenging the borders of the welfare state*. Routledge, Londres.
- BONIFAZI, C. 1994, “Size and characteristics of foreign immigration in Italy”, *Labour*, Vol. 8 N°1
- BORDES, Véronique, y VULBEAU, Alain 2004, *L’alternative jeunesse*. Les Éditions de l’Atelier, Paris.
- BORJAS, G. J. 1990, *Friends or Strangers: The impact of immigrants on the U.S. economy*. Basic Books, New York.
- 1994, “The Economics of Immigration”, *Journal of Economy Literature*, vol. XX-XII (Diciembre), págs. 1667-1717
- 1995, “The Economics Benefits from Immigration”, *Journal of Economy Perspectives*, vol. 9, n°2, págs. 3-22
- y HILTON, L. 1996, “Immigration and the Welfare State: immigrant participation in means-tested entitlement programs”, *Quarterly Journal of Economic*, vol. CXI, n°2 (Mayo).
- BORRÁS, Alegría (Direcc.) 1995, *Diez años de la Ley de Extranjería: balance y perspectivas*. Fundación Paulino Torras Domènech, Barcelona.
- BORRIE, W.D. 1959, *The cultural integration of immigrants: a survey based upon the papers and proceedings of the UNESCO Conference held in Havana, April 1956*. UNESCO, París.
- BOSWELL, Christina. 2003, *European migration policies in flux. Changing patterns of inclusion and exclusion*. Blackwell Publishing, Oxford.
- BOTTIN, Jacques, y Calabi, DONATELLA (Direcc.) 1999, *Les étrangers dans la ville*. Éditions de la Maison des sciences de l’homme, Paris.
- BOUAMAMA, Said, CORDEIRO, Albano, y ROUX, Michel. 1992, *La citoyenneté dans tous ses états. De l’immigration à la nouvelle citoyenneté*. L’Harmattan, Paris.
- BOUBEKER, Ahmed. 2003, *Les mondes de l’ethnicité. Voix et regards*. Ed. Balland, Paris.
- BOUCHER, Manuel. 2000, *Les théories de l’intégration. Entre universalisme et différentialisme*. L’Harmattan, Paris.
- BOUILLON, Florence. 2003, « Des migrants et des squats : précarités et résistances aux marges de la ville », en HILY, Marie-Antoinette y TARRIUS, Alain (Coord.) *Les initiatives de l’étranger et les nouveaux cosmopolites*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l’Etude des Migrations Internationales (19)2: 23-46, Poitiers.
- BOUMAZA, Nadir (Direcc.) 1989, *Banlieues, immigration, gestion urbaine*. Université Joseph Fourier-Grenoble I, Grenoble.
- (Direcc.) 2003, *Relations Interethniques dans l’habitat et dans la ville*. L’Harmattan, París.
- RUDDER, Veronique de, y MARIA, Marie France De. 1989, *Banlieues, immigration, gestion urbaine. Sources d’Information, banques de données, bibliographie, notes de recherches sur l’étranger et la ville*. V.II Université Joseph Fourier-Grenoble I, Grenoble.

- BOUSETTA, Hassan, y MARTINIELLO, Marco 2003, « Marocains de Belgique : du travailleur immigré au citoyen transnational », en ALAOUI, Rachid (Coord.) *Marocains de France et d'Europe*. Hommes y Migrations. La Documentation Française, Paris.
- BOUTILLIER, Sophie, LAPERCHE, Blandine, y MUDARD, Nathalie 2002, *Frontaliers du Nord. Europe, régions, migrations*. L'Harmattan, París.
- BRAHAM, Peter, RATTANSI, Ali y SKELLINGTON, Richard (eds.) 1992, *Racism and antiracism. Inequalities, opportunities and policies*. Sage Publications, Londres.
- BRAVERMAN, H. 1974, *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*. Monthly Review Press, New York.
- BRAY, David. 1987, "La agricultura de exportación, formación de clases y mano de obra excedente: El caso de la migración interna e internacional en la República Dominicana", en CASTILLO, José del y MITCHEL, C. (1987): *La inmigración dominicana en los EE.UU*. CENAPEC, Santo Domingo.
- BREDELOUP, Sylvie. 2003, « La Côte d'Ivoire ou l'étrange destin de l'étranger », en HILY, Marie-Antoinette y TARRIUS, Alain (Coord.): *Les initiatives de l'étranger et les nouveaux cosmopolites*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (19)2: 85-113, Poitiers.
- BRETTELL, Caroline B. 2000, "Theorizing migration in anthropology. The social construction of networks, identities, communities, and globalscapes", en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.
- y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) 2000a, *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.
- y HOLLIFIELD, James F. 2000b, "Migration theory. Talking across disciplines", en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.
- BRIBOSIA, Emmanuelle y REA, Andrea (Direcc.) 2002, *Les nouvelles migrations. Un enjeu européen*. Editions Complexe, Bruselas.
- BROCHMAN, G. 1999, "The mechanisms of control", en BROCHMAN, G. y HAMMAR, T. (Ed.) *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Berg, Oxford.
- BROCHMAN, G. y HAMMAR, T. (Ed.) 1999, *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Berg, Oxford.
- BROWN, Peter G. y SHUE, Henry (Eds.) 1981, *Boundaries. National autonomy and its limits*. Rowman and Littlefield, Nueva Jersey.
- BRUBAKER, W.R. (Ed.) 1989, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North Africa*. University Press of America, Nueva York.
- 1990, "Immigration, citizenship and the nation-state in France and Germany: a comparative historical analysis", *International Sociology*, V.5 N°4
- 1992, *Citizenship and nationhood*. Harvard University Press, Cambridge.
- BRYCE-LAPORTE, Roy. 1981, "The New Immigration: The Female Majority", en Delores M. MORTIMER y Roy BRYCE-LAPORTE: *Female Immigrants to the United States: Caribbean, Latin American, and African Experiences*. RIIES Occasional Papers n°2, Washington, D.C.
- BRYDON, Lynne y CHANT, Sylvia 1989, *Women in the Third World: Gender Issues in Rural and Urban*. Edward Elgard, UK.
- BUSTAMANTE, Jorge A. 1997, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- BUSTELO, M. 2004, *La evaluación de las políticas de género en España*. Catarata, Madrid.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. 2004, "De la igualdad como legalidad a la igualdad como dignidad. Reflexiones, en clave constitucional, sobre una sociedad decente", en TRIBUNAL

- CONSTITUCIONAL (ed.). *Extranjería e Inmigración*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- CACHÓN, Lorenzo. 1995a, “El marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69: 105-124.
- 1995b, “Inmigrantes y autóctonos en el mercado de trabajo en España”, en el Seminario *Inmigración, empleo e integración social*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander.
- 1997, “Segregación sectorial de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España”, en *Cuadernos de relaciones laborales*, Nº 10, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- 1999a, “Formación y empleo en la era de la información: España, retos y posibilidades”, en L. CACHÓN, y M. D. MONTALVO, *Educación y Formación a las puertas del siglo XXI*. Ed. Complutense, Madrid.
- 1999b, *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. IMSERSO, Madrid.
- 2005, *Bases sociales de los sucesos de Elche de septiembre de 2004. Crisis industrial, inmigración y xenofobia*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MOLDES, R., NAVARRO, C., y SANZ, F. 1997, “Buenas prácticas para la prevención de la discriminación racial y la xenofobia y la promoción de la igualdad de trato en el trabajo. Estudios de caso en España”. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, WP/97/46/ES.
- CAÏS, Jordi, 2002. *Metodología del análisis comparativo*. CIS, Madrid.
- CALAVITA, K. 1994, “Italy and the new immigration”, en CORNELIUS, W.A., Martin, P.L. y HOLLIFIELD, J.F. (Eds.), *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.
- CALVO BUEZAS, Tomás. 2000, *Inmigración y racismo. Así sienten los jóvenes del siglo XXI*. Cauce Editorial, Madrid.
- CAMPUZANO, Carles 2001, “El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, Nº 53, Barcelona.
- CANO BUESO, Juan. 2004, “Derecho de extranjería: una reflexión constitucional”, en PORTERO MOLINA, J.J. (Coord.) *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca.
- CANSOT, Michel y VIALLE, Arlette. 1988, « Les dispositifs d’aide à la réinsertion dans le pays d’origine : un bilan raisonné », en *Revue Française d’Administration Publique*, 47 : 71-80
- CARELLA, Maria y PACE, Roberta. 1999, “Italia e Spagna: similitudini e divergenze in tema di migrazioni internazionali” en BRUSA, Carlo (Direcc.), *Immigrazione e multiculturalità nell’Italia di oggi*. Vol.II Franco Angeli Ed., Milán.
- CARENS, J. 1997, “The philosopher and the policymaker: two perspectives on the ethics of immigration with special attention to the problem of restricting asylum”, en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (Eds.) *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.
- CÁRITAS ESPAÑOLA. 1987, *Los inmigrantes en España*. Madrid.
- 1988, “Situación en España de los inmigrantes procedentes de países de mayoría islámica”. *La Acción Social*. Cuadernos de Formación, 5.
- 2000, *El desafío de las migraciones*. Documentación Social, Nº 121 Madrid.
- CARRASCO, Concepción. 2000, *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio (Coord.) 2002, *La Ley de Extranjería a la luz de las obligaciones de España en Derechos Humanos*. Universidad Internacional de Andalucía, Akal Ediciones, Madrid.

- CASEY, J. 1998, "Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora", en GOMÁ R. y SUBIRATS, J. (Coord.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.
- CASTELLANOS ORTEGA, Mari Luz y PEDREÑO CÁNOVAS, Andrés. 2001, "Desde El Ejido al accidente de Lorca. Las amargas cosechas de los trabajadores inmigrantes en los milagrosos vergeles de la agricultura mediterránea" en *Sociología del Trabajo* N° 42, Siglo XXI, Madrid.
- CASTELLS, Manuel. 1975, "Immigrants workers and class struggles in advanced capitalism: the Western European experience", *Politics and Society*, V.5
- 1997, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza, Madrid.
- CASTLES, Stephen. 1975, "Immigrants Workers and Class Struggles in Advanced Capitalism: The Western European Experience". *Politics and Society*, 5(1): 33-66
- 1992, "The "new" migration and Australian Immigration Policy" en INGLIS, Christine, GUNASEKARAN, S., SULLIVAN, Gerard y WU, Chung-Tong (Eds.) *Asians in Australia. The dynamics of migration and settlement*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapur.
- 1993, "Migrations and minorities in Europe. Perspectives for the 1990s: eleven hypotheses", en WRENCH, John y SOLOMOS, John (Eds.): *Racism and migration in Western Europe*. Berg Publishers, Oxford.
- 1995, "How Nation-States respond to immigration and ethnic diversity", *New Community*, 21 (3), July, 293-308
- BOOTH, Heather, y WALLACE, Tina. 1984, *Here for Good. Western Europe's new ethnic minorities*. Pluto Press, Londres.
- y KOSACK, Godula. 1985, *Immigrants workers and class structure in Western Europe*. Oxford University Press, Londres.
- y DAVIDSON, Alastair. 2000, *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. Routledge, New York.
- y MILLER, M.J. 2003, *The age of migration. International population movements in the modern world*. 3.ª Ed. Palgrave, New York.
- CASTRO, Max J. 1999, *Free markets, open societies, close borders?: trends in international migration and immigration in the Americas*. North-South Center Press, Miami.
- CASTRO-ALMEIDA, Carlos. 1988, «Précarité, marginalité ou mobilité ? Les jeunes issues de l'immigration en Europa Occidentale », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47: 37-44
- CAZORLA, José (Coord.) 1981, *Emigración y retorno: una perspectiva europea*. Instituto Español de Emigración, Madrid.
- 2000, *Estructura social y política de Andalucía: Lecturas*. Ed. José Carlos Urbano Delgado. Granada.
- 2004, "Inmigrantes y españoles", en PORTERO MOLINA, J.J. (Coord.): *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca.
- CC.OO. 2003, *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- CÉFAÏ, Daniel. 2003, *L'enquête de terrain*. La Découverte, París.
- CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTER EUROPEENNES CONTEMPORAINES. 1999, *Exils et Migrations Ibériques au XX^e siècle. Les politiques migratoires face au problème migratoire en France et en Argentine*. Revue de CERIC, N° 7, París.
- CENTRO REGIONAL DE ESTADÍSTICA DE MURCIA. 1999, *Movimientos Migratorios de la Región de Murcia 1996*. Dirección General de Economía y Planificación, Murcia.
- CES. 1996a, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1995: Actividad Económica y estructura social*. Murcia: CES.

- 1996b, *Mercado de trabajo e irregularidades laborales en la Región de Murcia*. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Murcia.
- CESARI, Joselyne (Direcc.) 2002, *La Méditerranée des réseaux. Marchands, entrepreneurs et migrants entre l'Europe et le Maghreb*. Maisonneuve et Larose, París.
- y FULBROOK, Mary (Ed.) 1996, *Citizenship, nationality and migration in Europe*. Routledge, Londres.
- MOREAU, Alain, y SCHLEYER-LINDENMANN, Alexandra. 2001, «Plus marseillais que moi, tu meurs!» *Migrations, identités et territoires à Marseille*. Ed. L'Harmattan, París.
- CHAMPION, Tony y FIELDING, Tony (Ed.) 1992, *Migration processes y patterns. Research progress y prospects*. Volumen 1, Belhaven Press, Londres.
- CHANEY, Elsa M. 1980, *Women in International Migration. Issues in Development Planning*. Office for Women in Development, Washington, D.C.
- 1985, *Migration from the Caribbean Region: Determinants and Effects of Current Movement*. Intergovernmental Committee for Migration and Centre for Immigration Policy and Refugee Assistance Georgetown University, Georgetown.
- CHAPOULIE, Jean-Michel. 2002, «La tradition de Chicago et l'étude des relations entre les races», en Lamia MISSAOUI, Pierre TRIPIER, y Marie Antoinette HILY (Coord.): *L'Étranger dans la ville*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (18)3: 9-24, Poitiers.
- CHARBIT, Yves, y ROBIN, Nelly (Coord.) 1994, *Migrations Africaines*, Revue Européen des Migrations Internationales, Poitiers.
- HILY, Marie-Antoinette; y POINARD, Michel 1997, *Le va-et-vient identitaire. Migrants portugais et villages d'origine*. Institut National D'Études Démographiques, París.
- CHAREF, Mohamed 2003, «Des hommes passerelles entre l'Europe et le Maghreb», en Rachid Alaoui (Coord.): *Marocains de France et d'Europe*. Hommes y Migrations. La Documentation Française, París.
- CHATTOU, Zoubir 1998, *Migrations marocaines en Europe. Le paradoxe des itinéraires*. L'Harmattan, París.
- CHECA, F. 1995, "Del riesgo de las pateras a la supervivencia en los invernaderos. Inmigrantes en la provincia de Almería". *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n. ° 29/30. Págs.152-167
- (Direcc.) 2001, *El Ejido: la ciudad-cortijo. Claves socioeconómicas del conflicto étnico*. Icaria Editorial, Barcelona.
- (Ed.) 2002, *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*. Icaria Editorial, Barcelona.
- y SORIANO, E. 1999, *Inmigrantes entre nosotros: trabajo, cultura y educación intercultural*. Icaria Editorial, Barcelona.
- CHECA, J.C.; y ARJONA, A. 2000, *Convivencia entre culturas: el fenómeno migratorio en España*. Signatura Demos, Sevilla.
- CHESNAIS, Jean Claude. 1991, *Europa, escenario de la inmigración del Este*. Itinera Cuadernos. Fundación Paulino Torras Doménech, Barcelona.
- CHISWICK, Barry R. 1994, "The performance of immigrants in the United States labor market", en H. GIERSCH: *Economic Aspects of International Migration*, Springer Verlag, Berlín.
- 2000, "Are immigrants favorably self-selected?. An economic analysis", en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.) *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.
- çINAR, Dilek. 1994, "From aliens to citizens. A comparative analysis of rules of transition", en BAUBÖCK, Rainer (ed.), *From Aliens to Citizens: Redefining the status of immigrants in Europe*. Avebury, Aldershot.

- CIS. 1996, "Actitudes ante la inmigración", en *ESTUDIO CIS 2.214*, Datos de opinión 7 (Junio). Madrid.
- 1997, "Economía sumergida", en *Estudio CIS 2.245*, Datos de opinión 12 (Abril- Mayo). Madrid.
- CITMI-CITE. 1997, *Aproximación a las nuevas migraciones. Entre la inmigración y la cooperación al desarrollo*. Nau Llibres, Valencia.
- CLARK, Gordon L. 1983, *Interregional migration, national policy and social justice*. Rowman y Allenheld, Otowa.
- CLAUDE, Gérard. 2002, *Migrations en Méditerranée*. Ellipses, Paris.
- CLAVIJO, Claudia y AGUIRRE, Mariano (Ed.) 2002, *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*. Fundación Hogar del Empleado, Madrid.
- COBB, R. y ELDER, C. 1972, *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
- ROSS, J.K. y ROSS, M.H. 1976, "Agenda building as a comparative political process", en *American Political Science Review*, vol. 70, n. ° 1.
- COENEN, Marie-Thérèse, y LEWIN, Rosine (Coord.) 1997, *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. De Boeck y Larcier, Paris.
- COHEN, Robin (Ed.) 1995, *The Cambridge survey of world migration*. Cambridge University Press, Cambridge.
- (Ed.) 1996, *Theories of Migration*. Edward Elgar: Cheltenham, UK
- y LAYTON-HENRY, Zig (Eds.) 1997, *The politics of migration*. Edward Elgar, Cheltenham.
- COHEN, Samy (Direcc.) 1999, *L'art d'interviewer les dirigeants*. Presses Universitaires de France, Paris.
- COHEN-ÉMERIQUE, Margalit, y HAMMOUCHE, Abdelhafid (Coord.) 2004, *Médiations et travail social*. Homes y Migrations, París.
- COLECTIVO IOÉ. 1987, "Los inmigrantes en España". *Documentación Social*, 66, Madrid, Cáritas Española.
- 1991, *Trabajadoras Extranjeras en el Servicio Doméstico en Madrid*, España. OIT, Ginebra, informe publicado por el Servicio de Migraciones Internacionales con fines de Empleo.
- 1992, "Los trabajadores extranjeros en el mercado laboral de la CAM". *Alfoz*, 91/92: 138-14.
- 1993a, "Rasgos generales y perfil sociodemográfico de los principales colectivos", en GIMÉNEZ, Carlos (Coord.) *Inmigrantes extranjeros en Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid. Informes Técnicos.
- 1993b, *Trayectorias laborales de los inmigrantes Extranjeros en el mercado de trabajo español*, Informe de la primera fase de la investigación, Madrid.
- 1995a, "La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España", en *Estudios sobre migraciones internacionales*, N° 9, Departamento de Empleo, OIT, Ginebra.
- 1995b, *Inmigrantes y mercados de trabajo en España. Planteamiento general y aplicación a un caso concreto: los trabajadores marroquíes en el sector de la construcción de la Comunidad de Madrid*. Dirección General de Migraciones, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- 1998, *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción (polacos y marroquíes en Madrid y Barcelona)*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- 1999a, *Stop a la discriminación laboral de los inmigrantes*. Cuaderno n°4.
- 1999b, *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. Patronat Sud-Nord, Universidad de Valencia, Valencia.
- 2000a, "Panorámica de la inmigración en España", en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, n° 121. Cáritas Española Eds. , Madrid.

- 2000b, "Perspectiva laboral de la inmigración en España", en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 121. Cáritas Española Eds. , Madrid.
- 2001, *Mujer, inmigración y trabajo*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- 2005, *Inmigración y vivienda en España*. Ministerio de Trabajo y asuntos Sociales, Madrid.
- COLLINSON, Sarah. 1993, *Beyond borders: Western European migration policy towards the 21st century*. Royal Institute of International Affairs, Londres.
- 1994, *Europe and International Migration*. Pinter Publishers, Londres.
- 1995, *Migration, visa and asylum policies in Europe*. H.M.S.O
- 1996, *Shore to shore. The politics of migration in Euro-Maghreb relations*. Royal Institute of International Affairs, Londres.
- COLLOQUE DE BELFORT. 1989, *Les Immigrés et la participation à la vie local*. Centre des Cultures Méditerranéennes, Belfort.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1989, *Integración social de los migrantes de terceros países que residen de forma permanente y legal en los Estados Miembros*. Informe de la Comisión, Bruselas.
- 1992, *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes*. CC.EE., Luxemburgo.
- 1994, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo*. Oficina de las publicaciones oficiales de las CC.EE., Luxemburgo.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO. 2005, *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*. Catarata, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA. 1999, *Informe sobre España*. Consejo de Europa, Estrasburgo.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. 2002, *Immigration, marché du travail, intégration*. La Documentation Française, París.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. 2000, *Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2000-2006*, Consejería de Economía y Hacienda, Murcia.
- 2002a, *Estudio sobre la discriminación en colectivos inmigrantes. Personas atendidas en la Asociación Murcia Acoge 2001* Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia.
- 2002b, *Los inmigrantes en la Región de Murcia 2001. Análisis de la información de la Red de Situación de la Integración Social de los inmigrantes*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia.
- 2002c, *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia.
- 2004a, *Adaptación del Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2004-2006*. Consejería de Economía, Industria e Innovación, Murcia.
- 2004b, *Síntesis del Informe de Evaluación. Plan de Integración de Inmigrantes Región de Murcia*, Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia.
- 2006, *Diagnóstico de situación. Plan para la integración social de las personas inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009*. Consejería de Trabajo y Política Social, Murcia.
- COMUNIDADES EUROPEAS. 2000, *Por una Europa abierta e integradora. Políticas migratorias en la Unión Europea*. Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Madrid.
- 2001, *Por una Europa abierta e integradora II. Jornadas sobre migraciones e identidad cultural*. Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Madrid.
- CONDÉ, J. 1989, « Measures to encourage return migration and reintegration of returned migrants in their home country », en APPLEBYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration*

- on developing countries. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- CONSEIL DE L'EUROPE. 1999, *La participation politique et social des immigrés à travers des mécanismes de consultation*. Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- 2003, *La participation des résidentes étrangers à la vie publique locales: les conseils consultatifs*. Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- CONSEJERÍA DE TRABAJO. 1994, *La intervención con inmigrantes desde los servicios sociales comunitarios*. Sevilla.
- CONSEJO DE EUROPA. 1995, *Immigrant women and integration*. Consejo de Europa, Estrasburgo.
- 1999, *Religion and the integration of immigrants*. Consejo de Europa, Estrasburgo.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA. 1997, *La inmigración en la Región de Murcia*. Colección de Estudios CES, Murcia.
- 2002, *Dictamen sobre el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. CES, Murcia.
- CONTRERAS, J. 1994, *Los retos de la inmigración: racismo y pluriculturalidad*. Talasa, Madrid.
- COPELAND, E. 1992, "Global refugee policy: an agenda for the 1990s", en *International Migration Review*, V.26, N°3
- CORNELIUS, W.A. 1994, "Spain: the uneasy transition from labor exporter to labor importer", en CORNELIUS, W.A.; MARTIN, P.L. y HOLLIFIELD, J.F. (Eds.) *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.
- MARTIN, P.L. y HOLLIFIELD, J.F. (Eds.) 1994, *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.
- CORRY, Dan. 1996, *Economics and European Union migration policy*. Institute for Public Policy Research, Londres.
- COSTA-LASCOUX, Jacqueline. 1985, «Droits des immigrés, droits de l'homme et politique de l'immigration». *Regard sur L'Actualité*. N° 113: 20-33. La Documentation Française, Paris.
- 1989, *De l'immigré au citoyen*. La Documentation Française, Paris.
- y WEIL, Patrick (Direcc.) 1992, *Logiques d'États et Immigrations*. Ed. Kimé, Paris.
- COULON, Alain. 1992, *L'École de Chicago*. Presses Universitaires de France, Paris.
- COUR GRANDMAISON, Olivier Le, y WIHTOL DE WENDEN, C.atherine (Direcc.) 1993, *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*. Ed. La Découverte, Paris.
- CRAVO, António (1995): *Les portugais en France et leur mouvement associatif (1901-1986)*. L'Harmattan, Paris.
- CREPEAU, François. 1995, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*. Éditions Bruylant, Bruselas.
- CROSS, Malcolm (Ed.) 1992, *Ethnic minorities and industrial change in Europe and North America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- CROWLEY, John. 2001, "Afterword: citizenship and its modes", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA. 1994, *El trabajo con refugiados y solicitantes de asilo*. Instituto Nacional de Servicios Sociales, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- CRUZ, M^a Graciela de la, y LIRIANO, L. R. 1991, *Alternativas socioeconómicas para mujeres campesinas asociadas con tendencias a emigrar a mercados de trabajo urbanos*. CE-Mujer, Santo Domingo.
- DACHEUX, Éric, y ROSSO, Romain. 1996, *La communication entre associations et élus en Ile-de-France. Étude de cas*. L'Harmattan, Paris.

- DAHL, R. 1961, *Who Governs?*. Yale University Press, New Haven.
- DANIELS, R. y GRAHAM, Otis L. 2001, *Debating American Immigration, 1882-Present*. Rowman y Littlefield Publishers, New York.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. 2001, *El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el Poniente Almeriense y Campo de Níjar*. Informe Especial al Parlamento, Sevilla.
- DELEMOTTE, Bernard, y CHEVALLIER, Jacques (Direcc.) 1996, *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*. L'Harmattan, Paris.
- DELEON, P. 1988, *Advice and consent*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- DELGADO GODOY, Leticia. 2001, "La política de inmigración: la europeización de la agenda nacional", comunicación presentada en el V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. *Ciudadanía y Políticas de Integración*. Área IX GT 3. Tenerife.
- 2002a, "La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional", en GRAU, M. y MATEOS, A. (Eds.) *Análisis de políticas en España: enfoques y casos*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- 2002b, *Immigration in Europe: realities and policies*. Working paper, University of Kent.
- 2007, "Argumentación gubernamental y política de inmigración", en ZAPATA-BARRERO, Ricard y VAN DIJK, Teun (Eds.), *Discursos sobre la inmigración en España*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- y Tamayo, Manuel. 1998, *La definición del problema de la inmigración en España*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- DELOS, Hélène. 2003, « Entre Maghreb et Turquie : mobilités et recompositions territoriales », en HILY, Marie-Antoinette y TARRIUS, Alain (Coord.), *Les initiatives de l'étranger et les nouveaux cosmopolites*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (19)2: 47-67, Poitiers.
- DESCH, Armin. 2003, *La política española de Inmigración y Asilo y su relación con la Unión Europea (1991-2001)* (Sin publicar) Trabajo del Periodo de Investigación Tutelada, Programa de Doctorado *Análisis Sociopolítico de la Sociedad Contemporánea* Departamentos de Ciencia Política y Sociología, Universidad de Granada.
- DEWITTE, Philippe. (Dir.) 1999, *Immigration et integration. L'état des savoirs*. Éditions La Découverte, Paris.
- 2003a, *Deux siècles d'immigration en France*. La Documentation Française, París.
- 2003b, « Citoyens transfrontières », en ALAOUI, Rachid (Coord.) *Marocains de France et d'Europe*. Hommes y Migrations. La Documentation Française, París.
- DÍAZ PÉREZ DE MADRID, Amelia. 2004, *La protección de las minorías en Derecho Internacional*. Universidad de Granada, Granada.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan 1998, *Actitudes hacia los inmigrantes*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- 1999, *Los españoles y la inmigración*. Colección OPI. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- y RAMÍREZ LAFITA, María José. 2001, *La voz de los inmigrantes*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- DINER, Hasia R. 2000, "History and the study of immigration. Narratives of the particular", en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.): *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL. 2001, *Los inmigrantes en la Región de Murcia. Análisis de la información del Observatorio Permanente de la Inmigración recogida en la Región de Murcia durante 1998 y 1999*. Serie Informes, Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, Murcia.

- DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL. 1990-91, *Operación Paso del Estrecho*. Madrid.
- DOERINGER, P. B. y PIORE, M. J. 1985, *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid.
- DOLADO, J.; GROS, D.; JIMENO, J.F. 1998, *La UEM y el Mercado de trabajo en España: costes y beneficios*. Fundación Repsol, Madrid.
- DOMENACH, H., y PICOUET, M. 1989, « Typologies and the likelihood of reversible migration », en APPELYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- DRESSE, Renée. 1997, « L'action des syndicats », en COENEN, Marie-Thérèse y LEWIN, Rosine (Coord.) *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. De Boeck y Larcier, Paris.
- DUARTE, Isis. 1986, *Trabajadores urbanos. Ensayos sobre fuerza laboral en República Dominicana*. Ed. Universitaria-UASD, Santo Domingo.
- DUBOIS, Colette. 1994, « La Nation et les Français d'outre mer : rapatriés ou sinistrés de la décolonisation ? », en MIEGE, Jean-Louis y DUBOIS, Colette (Direcc.) *L'Europe retrouvée. Les migrations de la décolonisation*. Ed. L'Harmattan, París.
- DUNN, W. 2003, *Public policy analysis an introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs London.
- DUSTMANN, C. 1993, "Earnings Adjustment of Temporary Migrants", en *Journal of Population Economics*, nº6 (Mayo). Págs.153-168
- DYE, Thomas R. 2011, *Understanding public policy*. 13ª ed. Longman, Nueva York.
- ECEVIT, Yildiz. 1991, "Shop floor control: the ideological construction of Turkish women factory workers", en REDCLIFT, Nanneke y SINCLAIR, M. T. *Working women. International perspectives on labour and gender ideology*. Routledge, Londres.
- ECONOMIC COUNCIL OF CANADA. 1991, *Economic and social impacts of immigration*. Ministry of Supply and Services, Ottawa.
- ENTRENA DURÁN, Francisco, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Manuel, y FERNÁNDEZ FRANCO, Lorenzo. 1994, *Los refugiados en España*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ENTZINGER, Han. 1985, "Return migration in Western Europe", *International Migration Review*, V.23 N°2
- MARTNIELLO, Marco, y WIHTOL DE WENDEN, Catherine (ed.). 2004, *Migration between states and markets*. Ashgate, Aldershot.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus, 2002, *La gran migración*. Editorial Anagrama, 2a. Edición, Barcelona.
- ESCALLIER, Robert, y SIGNOLES, Pierre (Direcc.) 1995, *Les nouvelles formes de la mobilité spatiale dans le monde arabe*. Tome II. Centre d'Études et de Recherches sur l'Urbanisation du Monde Arabe (URBANA), Tours.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. 1995, "Capítulo XXII. La regulación del asilo en el ámbito comunitario antes del Tratado de la Unión Europea: el Convenio de Dublín y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen", en MARIÑO MENÉNDEZ, F. y otros. *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- ESPADA RAMOS, Ma. Luisa. 1997, *¿Europa, ciudad abierta?. La inmigración y el asilo en la UE*. Instituto Municipal de Formación y Empleo. Ayuntamiento de Granada. Granada.
- ETZIONI, A. 1993, "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en AGUILAR, L. (Ed.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México.
- EUROPEAN COMMUNITIES COMMISSION. 1986, *Guidelines for a community policy on immigration*. European Communities Office for Official Publications, Luxemburgo.

- FACULTE DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES DE TUNIS. 1997, *Migration Internationale et changements sociaux dans le Maghreb*, Université de Tunis I, Tunez.
- FAHRMEIR, Andreas; FARON, Olivier; y WEIL, Patrick (Ed.). 2003, *Migration control in the North Atlantic World. The evolution of states practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*. Berghahn Books, Nueva York.
- FAINI, Ricardo y VENTURINI, Alessandra. 1994, *Migration and growth: experience of southern Europe*. Center for Economic Policy Research, Londres.
- FAIST, Thomas. 1995, « Ethnicization and racialization of welfare-state politics in Germany and the USA », *Ethnic and Racial Studies*, 18(2): 219-250.
- 1997, "The crucial meso-level", en HAMMAR, Tomas, BROCHMANN, Grete, TAMAS, Kristof y FAIST, Thomas (Eds.) *International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives*. Berg, Oxford.
- FALGA, Bernard, WIHTOL DE WENDEN, Catherine, y LEGGEWIE, Claus (Direcc.) 1994, *Au miroir de l'autre. De l'immigration à l'intégration en France et en Allemagne*. Cerf, Paris.
- FASSMANN, Heinz y MÜNZ, Rainer (Eds.) 1994, *European Migration in the Late Twentieth Century. Historical patterns, actual trends and social implications*. Edward Elgar: Laxenburg, Austria.
- FAVELL, Adrian 1998a, "A politics that is shared, bounded and rooted?: rediscovering civic political culture in Western Europe", *Theory and Society*, V.27 N°2
- 1998b, "Introduction", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, V.24 N°4
- 1998c, *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Macmillan, Basingstoke.
- FAWCETT, James T., KHOO, Siew-Ean, y SMITH, Peter C. 1984, *Women in the cities of Asia. Migration and Urban Adaptation*. Westview Press, USA.
- FEDERICI, N. 1989, « Causes of international migration », en APPELYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- FERNÁNDEZ- KELLY, Mª Patricia, y GARCÍA, Ana María. 1990, "Procesos de informalización en países centrales: las mujeres hispánicas, el trabajo domiciliario y el Estado capitalista avanzado", en PORTES, Alejandro, *La economía informal. En los países desarrollados y en los menos avanzados*. Planeta, Barcelona.
- FERNÁNDEZ-CAVADA, J.L. 1994, "La población activa agraria y la participación de inmigrantes en el mercado de trabajo agrario", en *Papeles de Economía Española*, 60/61, Madrid.
- FIELDS, Harols. 1938, *The Refugee in the United States*. Oxford University Press, Nueva York.
- FIORINA, Morris. P. 1991, "Los modelos formales en Ciencia Política", en AA.VV. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- FISCHER, P., y STRAUBHAAR, T. 1996, *Migration and economic integration in the Nordic common labour market*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- FOESSA. 1994, *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid.
- FONT, J. (Coord). 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
- (Ed.) 2003, *Public participation and local governance*. Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.
- FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES. 1997, *La inmigración y el asilo en España*, informe aprobado en la sesión plenaria celebrada el 22 de Octubre, Madrid.
- 1998, *Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- 2000, "Programa Greco. Valoración del Programa por parte de la Comisión ad hoc del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes", en *Reicaz* (15/12/2000)

- FREEMAN, Gary P. 1979, *Immigrants labor and racial conflict in industrial societies. The French and the British experience 1945-1975*. Princeton University Press, Princeton: New Jersey.
- 1992, "Migration Policy and Politics in the receiving states", *International Migration Review*, (26)4: 1144-1167.
- 1994, "Can democratic states control unwanted migration?", en MILLER, Mark, J. (Ed.) *Strategies for immigration control: an international comparison*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Londres.
- 1995, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, V.29 N°4: 881-902.
- y BETTS, K. 1992, "The politics of interest and immigration policy making in Australia and the United States", en FREEMAN, Gary y JUPP, James (Eds.): *Nations of immigrants. Australia, the United States and International Migration*. Oxford University Press, Oxford.
- y JUPP, James (Eds.) 1992, *Nations of immigrants. Australia, the United States and International Migration*. Oxford University Press, Oxford.
- FRIEDMAN, J. 1991, *Planificación en el ámbito público*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- GAGGIOTTI, Hugo. 2001, "Multiculturalidad, discurso e identidad urbana en un entorno inmigrante: repensando una metodología para el estudio de las representaciones sociales", en NASH, Mary y MARRE, Diana (Eds.). *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- GALLARDO, Gina 1992, "Inmigrantes dominicanos: Origen y concentración en la zona de Aravaca y Pozuelo" en *Alfoz* 91/92: 91-92.
- 1995, *Buscando la vida. Dominicanas en el servicio doméstico en Madrid*. IEPALA/CIPAF, Santo Domingo.
- GALLEGO, R., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (Eds.) 2003, *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Tecnos, Madrid.
- GARBAYE, Romain. 2001, "Birmingham: conventional politics as the main channel for political incorporation", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.): *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- GARCÍA CASTAÑO, F.J.1997, *Educación: ¿integración o exclusión de la diversidad cultural?*. Colección de Estudios Interculturales. Aedean, Granada.
- 2000, *Migration, social exclusion and social integration in Europe*. Universidad de Granada, Granada.
- y BARRAGÁN RUÍZ-MATAS, C. 2000, "Sociedad multicultural e interculturalismo versus inmigración extranjera: aportaciones teóricas para el debate". *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 121, 209-232.
- y GRANADOS, A. 2002a, "La inmigración extranjera en Andalucía", en E. Moyano Estrada y M. Pérez Yruela (eds.), *La sociedad andaluza*. CSIC, Córdoba.
- y GRANADOS, A. 2002b, "Inmigration, éducation et interculturalité", *Migrance*, 21, 182-198.
- y MURIEL LÓPEZ, Carolina (Eds.) 2002, *III Congreso sobre la inmigración en España. La inmigración en España. Contextos y Alternativas*. Volumen I-II Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada.
- GARCÍA JORBA, Juan M. 2000, *Diarios de campo*. CIS, Madrid.
- GARCÍA SAINZ, C. 1990, *Mujer y empleo en la Comunidad de Madrid*. Madrid, Consejería de la Presidencia, Dirección Gral. De la Mujer.
- GARCÍA SERRANO, M. 1996, *La ecología de la desigualdad: la situación de los inmigrantes africanos en Granada*. Granada: Facultad de CC. Políticas y Sociología.

- GARCÍA-CANO TORRICO, María 2000, *Migraciones y género. El caso de la comunidad marroquí en la ciudad de Málaga*. Centro de Ediciones de la Diputación Provincial de Málaga, Málaga.
- GARRUAD, Ph. 1990, "Politiques nationales: élaboration de l'agenda", *L'Année Sociologique*, 40:17-41
- GARRISON, Vivian y WEISS, Carol I. 1979, "Dominican Family networks and United States Immigration Policy: A Case Study". *International Migration Review* 13 (2): 264-283.
- GARSON, G. David, 1996, « 4. De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso », en AGUILAR, L. (Ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México.
- GASPARD, Françoise 1988, « Y a-t-il un problème immigré en France ? », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47 : 81-84
- GASTAUT, Yvan. 2000, *L'immigration et l'opinion en France sous la V^e République*. Éditions Du Seuil, París.
- GATUGU, J., Amoranitis, S., y MANZO, A. (Eds.) 2004, *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*. L'Harmattan, París.
- GAUDE, Jacques (Direcc.) 1982, *Phénomène migratoire et politiques associées dans le contexte africain. Etudes de cas en Algérie, au Burundi, en République-Unie du Cameroun et en Haute-Volta*. Bureau International de Travail, Ginebra.
- GEDDES, Andrew. 1995, "Immigrant and ethnic minorities and the EU's 'democratic deficit'", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, N°2
- 2000, *Immigration and European integration: towards fortress Europe?*. Manchester University Press, Manchester.
- 2003, *The politics of migration and immigration in Europe*. Sage Publications, Londres.
- y TONGE, Jonathan (Eds.) 1997, *Labour's landslide: the British general election 1997*. Manchester University Press, Manchester.
- y Favell, Adrian (Eds.) 1999, *The politics of belonging: migrants and minorities in contemporary Europe*. Ashgate, Aldershot.
- TONGE, Jonathan (Eds.) 2002, *Labour's second landslide: the British general election 2001*. Manchester University Press, Manchester.
- GEHMACHER, Ernst 1993, « Austria : Quiet diplomacy in international migration », en KUBAT, Daniel (Ed.): *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. 2000, *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000*. Departament de Benestar Social, Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. 2001, *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*. Departament de la Presidència, Barcelona.
- GENERALITAT VALENCIANA, 2005. *Plan valenciano de la inmigración 2004-2007*. Dirección General de Inmigración, Valencia.
- GERSHUNY, J.I: 1988, "El papel de la economía informal en la sociedad postindustrial", en E. Sanchís, y J. Miñana: *La otra economía. Trabajo negro y sector industrial*, pgs. 169-188.
- GHOSH, Bimal (ed.). 2003, *Managing migration. Time for a New International Regime?*. Oxford University Press, Oxford.
- GIBNEY, Matthew J. 2004, *The ethics and politics of asylum. Liberal democracy and the response to refugees*. Cambridge University Press, Cambridge.
- GIL ARAUJO, S. 2002, "Políticas públicas como tecnologías de Gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración", en CLAVIJO, C. y AGUIRRE, M. (eds.) *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*. Fundación Hogar del Empleado, Madrid.
- GIMÉNEZ, Carlos (Coord.) 1992a, "Inmigrantes bajo sospecha". *Alfoz*, 91/92.

- 1992b, “Inmigrantes extranjeros: un nuevo componente en el mercado de trabajo”. *Economistas*, 52: 222-231.
- 1992c, “Madrid y la cuestión inmigrante”. *Alfoz*, 91/92. 78-104.
- (Coord.) 1993, *Inmigrantes extranjeros en Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid. Informes Técnicos.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (Coord.) 1998, *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.
- GÓMEZ GIL, Carlos. 2002, « La política de inmigración en España : crónica de un sinsentido », en *Pueblos*, N° 4.
- 2003, *La inmigración en Alicante y algunas de sus paradojas*. Universidad de Alicante, Alicante.
- GÓMEZ RODRÍGUEZ, A.J. 1992, *Necesidades de salud y utilización de servicios sanitarios por los inmigrantes africanos en Granada: un estudio exploratorio*. Escuela Andaluza de Salud Pública, Granada.
- GÓMEZ, I. 2007, “Las normas y políticas de los entes locales en materia de inmigración”, en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. CIDOB, Barcelona.
- GONZÁLEZ YANCI, M^a del Pilar 1988, “La población musulmana de Ceuta y Melilla”, en *Congreso Internacional El Estrecho de Gibraltar. Actas, TomoIV*. Madrid, pg. 251-269.
- GONZALVEZ PEREZ, Vicente. 1994, « Décolonisation et migrations à partir de l’Afrique Espagnole (1956-1975) », en MIEGE, Jean-Louis y DUBOIS, Colette (Direcc.): *L’Europe retrouvée. Les migrations de la décolonisation*. Ed. L’Harmattan, París.
- (Direcc.) 1995, *Inmigrantes marroquíes y senegaleses en la España Mediterránea*. Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, Generalitat Valenciana, Valencia.
- GÓRNY, Agata y RUSPINI, Paolo (Ed.). 2004, *Migration in the New Europe. East-West revised*. Palgrave, Basingtoke.
- GOSSELIN, Gabriel ; y LAVAUD, Jean-Pierre (Eds.) 2001, *Ethnicité et mobilisations sociales*. L’Harmattan, París.
- GRAWITZ, Madeleine. 2001, *Méthodes des sciences sociales*. 11^e Édition. Ed. Dalloz, Paris.
- GREEN, A.G. y GREEN D.A. 1995, “Canadian Immigration Policy: The Effectiveness of the Point System and Other Instruments.”, *The Canadian Journal of Economics*. Vol. 28. Núm 4b.
- GREGORIO GIL, C. 1994, “El grupo inmigrante y su proyecto migratorio: aspectos psicosociales, culturales y de género”. *Intervención psicosocial*, 3 (7): 75-90.
- 1995, *Análisis de los flujos migratorios de la República Dominicana a España*. Dirección General de Migraciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- 1998, *Migración femenina: su impacto en las relaciones de género*. Narcea, Madrid.
- GUALDA, Estrella (Direcc.) 2007, *Hacia un “trabajo decente”. Inserción socio-laboral de la población extranjera en Andalucía*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- GUILLAUME, Pierre, LACROIX, Jean-Michel, ZYLBERBERG, Jacques, y PELLETIER, Réjean (Direcc.) 1986, *Minorités et État*. Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux.
- GUILLOT, J. (Direcc.) 2003, *Immigració i poders locals*. ICPS, Barcelona.
- GUIRAUDON, Virginie. 2000, *Les politiques d’immigration en Europe. Allemagne, France, Pays Bas*. L’Harmattan, París.
- HAILBRONNER, Kay, MARTIN, David A., y MOTOMURA, Hiroshi (Eds.) 1997, *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.
- 1998, *Immigration controls. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.

- HAMED-TOUATI, M'Barka 1994, *Immigration Maghrébine et activités politiques en France. De la première guerre mondiale à la veille du front populaire*. Université de Tunis I, Tunis.
- HAMILTON, Kimberly (Ed.). 1994, *Migration and the new Europe*. The Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.
- HAMMAR, Tomas (Ed.) 1985, *European Immigration Policy. A comparative study*. Cambridge University Press, Cambridge.
- HAMMAR, Tomas. 1989, "Comparing European and North American International Migration", *International Migration Review*, V.23 N°3
- 1990, *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury, Aldershot.
- BROCHMANN, Grete, TAMAS, Kristof y FAIST, Thomas (Eds.) 1997, *International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives*. Berg, Oxford.
- HAMMOUCHE, Abdelhafid ; y BAROU, Jacques (Coord.) 1999, *La ville désintégrée ?*. Hommes y Migrations, N° 1217
- HANNEMAN, Robert A. *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside, California.
- HANNOUN, Michel. 1988, « Immigration, racisme y politique », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47 : 85-88
- HARGREAVES, Alec G. (Coord.) 2003, *France-USA : agir contre la discrimination. I- Philosophies et politiques*. Hommes y Migrations. La Documentation Française, París.
- HARTMANN, Heidi 1996, "Capitalism, patriarchy and job segregation by sex", en BLAXALL, M. Y REAGAN, B. (1981): *Women and Workplace the Implications of Occupational Segregation*. University of Chicago Press, Chicago.
- HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION. 1997, *Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité*. La Documentation Française, Paris.
- HAYOT, Alain. 2002, « Pour une anthropologie de la ville et dans la ville : questions de méthodes », en MISSAOUI, Lamia, TRIPIER, Pierre y HILY, Marie Antoinette (Coord.): *L'Étranger dans la ville*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (18)3 : 93-105, Poitiers.
- HECKMANN, F. y BOSSWICK, W. (Eds.) 1995, *Migration policies: a comparative perspective*. Enke, Stuttgart.
- HECLO, Hugh. 1972, "Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, N. ° 2.
- HEISLER, M.O., y HEISLER, B. 1990, "Citizenship- old, new and changing", en FIJALKOWSKI, H. et al. (Eds.): *Dominant National Cultures and Ethnic Identities*, Free University, Berlín.
- HENEFEE SINGH, A. 1984, "Rural-to-Urban migration of women in India: Patterns and implications", en FAWCETT, J. T., KHOO, S. E., y SMITH, P.C. *Women in the cities of Asia. Migration and Urban adaptation*. Westview Press, USA.
- HENRIPIN, Jacques. 2003, *La métamorphose de la population canadienne*. Ed. Varia, Montreal.
- HERAN, François (Direcc.) 2002, *Immigration, marché du travail, intégration*. La Documentation Française, París.
- HERRANZ, Yolanda. 1994, *Formas de incorporación de la inmigración latinoamericana en Madrid. Importancia del contexto de recepción*. Dpto. de Sociología y Antropología Social. Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral), Madrid.
- HERRERA, M. 2008, *Las Administraciones Autonómicas ante la inmigración: el caso de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia*. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid.
- HERZLICH, Claudine. 2002, *Réussir sa thèse en sciences sociales*. Nathan Université, Ile de France.
- HEYZER, Noleen, LYCKLAMA, Geertje, y WEERAKON, Nedra (Eds.) 1994, *The trade in domestic workers: causes, mechanisms and consequences of international migration*. Zed Books, Londres.

- HIDALGO LAVIÉ, Alfredo (Coord.) 2001, *Retos de la inmigración en España. Reflexiones, sugerencias, sensibilidades*. Servicio de publicaciones de la Diputación de Cádiz, Cádiz.
- HILY, Marie-Antoinette. 1993, *Les identités collectives à l'épreuve de l'émigration-immigration: le cas des Portugais en France*, thèse de doctorat (nouveau régime) de sociologie, Université de Nice-Sophia Antipolis.
- y TARRIUS, Alain (Coord.) 2003, *Les initiatives de l'étranger et les nouveaux cosmopolites*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- HINNEBUSCH, Raymond y EHTESHAMI, Anoushiravan (Eds.) 2002, *The foreign policies of Middle East States*. Lynne Rienner Publishers, Londres.
- HIRSCHMAN, Charles; KASINITZ, Philip y DEWIND, Josh (Eds.) 1999, *The Handbook of International Migration. The American Experience*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- HJERN, B. y HULL, C. 1982, "Implementation research as empirical constitutionalism", *European Journal of Political Research*, 10:105-116
- HOERDER, Dirk 1996, "From migrants to ethnics: acculturation in a societal framework", en HOERDER, Dirk y MOCH, Leslie Page (Eds.) *European Migrants. Global and Local perspectives*. Northeastern University Press, Boston.
- HOFFMANN, Stanley. 2000, « Towards a common European foreign and security policy », *Journal of Common Market Studies* 38(2):189-198
- HOGWOOD, B. y PETERS, G. 1983, *Policy dynamics*. Wheatsheaf books, Brighton.
- y GUNN, L.A. 1984, *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, Oxford.
- HOLLIFIELD, James F. 1990, "Immigration and the French state: problems of policy implementation", *Comparative Political Studies*, V.23 N°1
- 1992, *Immigrants, markets and states. The political economy of Postwar Europe*. Harvard University Press, Londres.
- 1997, *L'immigration et l'État-Nation à la recherche d'un modèle national*. L'Harmattan, París.
- 2000, « The politics of international migration », en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.): *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.
- HOMMES Y MIGRATIONS. 2003, *Français et Algériens*. La Documentation Française, París.
- HOROWITZ, Donald L. 1992, « Immigration and group relations in France and America », en HOROWITZ, Donald L. y NOIRIEL, Gérard (Eds.) *Immigrants in two democracies: French y American experience*. New York University Press, Nueva York.
- y NOIRIEL, Gérard (Eds.) 1992, *Immigrants in two democracies: French y American experience*. New York University Press, Nueva York.
- HOROWITZ, Ruth. 2002, « Inégalités, démocraties et travail de terrain: l'École de Chicago d'hier et d'aujourd'hui », en MISSAOUI, Lamia, TRIPIER, Pierre y HILY, Marie Antoinette (Coord.) *L'Étranger dans la ville*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (18)3: 117-128, Poitiers.
- HOSKIN, Marilyn. 1991, *New immigrants and democratic society. Minority integration in Western Democracies*. Praeger, Londres.
- HOWARD, Cyril. 1993, « United Kingdom II: Immigration and the Law », en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- HUGUET, J.W. 1989, « International labour migration from the escarp region », en APPLEYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), París.
- HUSBANDS, C.T. 1988, "The dynamic of racial exclusion and expulsion: racist politics in Western Europe", *European Journal of Political Research*, V.16

- IMBERT, Carmen I. 1991, *Tráfico de mujeres: visión de una nación exportadora*. Ce-Mujer, Santo Domingo.
- INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DEMOGRAPHIQUES. 1977, *Les Immigrés du Maghreb. Etudes sur l'adaptation en milieu urbain*. Presses Universitaires de France.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA. 2000, *Sistema de indicadores sobre la integración de inmigrantes en Andalucía*. Sevilla.
- 2002, *Inmigración extranjera en Andalucía 1991-2001*. Junta de Andalucía: Consejería de Economía y Hacienda, Sevilla.
- INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES. 1998a, *La inmigración y el asilo en España*. Serie Informes, Madrid.
- 1998b, *Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes*. Madrid: IMSERSO.
- 1998c, *Organización y servicios de un Centro de Acogida a Refugiados (CAR)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 1999, *Estadística de Variaciones Residenciales*, en www.ine.es
- INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES. 1989a, *El desafío de ser humano*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- 1989b, *Los refugiados: dinámica de su desplazamiento*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION REFUGEE POLICY GROUP. 1992, *Migration and the Environment*. IOM, Génova.
- IRELAND, Patrick. 1991, "Facing the true 'Fortress Europe': immigrant and politics in the EC", *Journal of Common Market Studies*, 29(5): 451-480.
- 2004, *Becoming Europe. Immigration, integration, and the Welfare State*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio. 1991, "La inmigración ilegal en España. Análisis de la operación extraordinaria de regulación 1985-86". *Economía y Sociología del Trabajo*, 11: 18-38.
- 1992a, *La inmigración en España: 1980-1990*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- 1992b, "España: la inmigración inesperada". *Mientras Tanto*, 49: 85-104.
- 1993, "The EC and Spanish immigration policy", en A. Almarcha Barbado (Ed.): *Spain and EC Membership Evaluated*. Pinter Publishers, Londres.
- 1994, *Estudio sobre la inmigración en la Región de Murcia*. Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, Murcia.
- 1995, *Los inmigrantes extranjeros en Andalucía: perfil sociodemográfico*. Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, Sevilla.
- 1996, *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*. Editorial Trotta, Madrid.
- JACOBS, Dirk. 2001, "Immigrants in a multinational political sphere: the case of Brussels", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- JOLY, Danièle. 1996, *Haven or hell?: asylum policies and refugees in Europe*. Macmillan, Basingstoke.
- JOPPKE, Christian. 1998a, "Immigration challenges the Nation-state", en JOPPKE, C. (ed.) *Challenge to the Nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, Oxford.

- (Ed.) 1998b, *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, Oxford.
- JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION. 1991, *Patterns of migration within Britain*. Joseph Rowntree Foundation, Nueva York.
- JULIANO, Dolores. 2001, "Modelos de género a partir de sus límites: la prostitución", en NASH, Mary y MARRE, Diana (Eds.). *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. 2000, *Guía Mediterránea de recursos para los inmigrantes*. Rainbow Programa de ayuda integral al inmigrante. Consejería de Asuntos Sociales, Sevilla.
- 2001, *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*. Consejería de Gobernación, Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Sevilla.
- JUREIDINI, Ray. 2003, « L'échec de la protection de l'État : les domestiques étrangers au Liban », en BERTHOMIERE, William, DORAÏ, Mohamed Kamel y TAPIA, Stéphane de (Coord.) *Moyen-Orient : mutations récentes d'un carrefour migratoire*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- KAA, D.J. 1993, "European migration and the end of the history", *European Review*, V.1 N°1
- KASTORYANO, Riva, y CROWLEY, John. 2001, "Citizenship in a local key: a view from Paris", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- KEELY, Charles B. 1993, « The United States of America : retaining a fair immigration policy », en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- 2000, "Demography and international migration", en BRETTELL, Caroline B. y HOLLIFIELD, James F. (Eds.): *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, New York.
- KELLY, Ellen. 2002, *Lifestyles and integration of Albanian immigrants in Italy: a gender perspective*. Sussex Thesis.
- KEMPEN, Ronald Van y OZUEKREN, A. Sule. 1998, "Ethnic segregation in cities: new forms and explanations in a dynamic world", *Urban Studies*, V.35 N°10
- KESTELOOT, Christian, PELEMAN, Katleen, y ROESEMS, Truus. 1997, « Terres d'exil en Belgique », en COENEN, Marie-Thérèse y LEWIN, Rosine (Coord.) *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. De Boeck y Larquier, Paris.
- KHADER, Bichara. 1992, *Europa y El Gran Magreb*. Fundación de Paulino Torras Doménech. Itinera Libros, Barcelona.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert O., y VERBA, Sidney. 2000, *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial, Madrid.
- KING, Russell (Ed.) 1986, *Return migration and regional economic problems*. Croom Helm, Londres
- 1992, *Patterns of Italian migrant labour: the historical and geographical context*. Centre for Mediterranean Studies: University of Bristol, Bristol.
- (Eds.) 1993a, *The new geography of Europeans migrations*. Belhaven Press, Londres.
- (Ed.) 1993b, *Mass Migration in Europe: the legacy and the future*. Belhaven Press, Londres.
- (Ed.) 2001, *The Mediterranean passage: migration and new cultural encounters in Southern Europe*. Liverpool University Press, Liverpool.
- y RYBACZUK, K. 1993, "Southern Europe and the international division of labour: from emigration to immigration", en KING, R. (Ed.) *The new geography of European migration*. Belhaven Press, Londres.
- CONNELL, John; y WHITE, Paul L. (Eds.) 1995, *Writing across worlds: literature and migration*. Routledge, Londres.
- y KONJHODZIC, Indira. 1995, *Labour, employment and migration in Southern Europe*. University of Sussex, Falmer.

- y BLACK, R. (Eds.) 1997, *Southern Europe and the new immigrations*. Sussex Academic Press, Brighton.
- y CONNELL, John (Eds.) 1999, *Small worlds, global lives. Islands and migration*. Ed. Pinter, Londres.
- LAZARIDIS, Gabriella y TSARDANIDIS, Charalambos (Eds.) 2000, *Eldorado or Fortress?. Migration in Southern Europe*. Macmillan Press, Londres.
- y WOOD, Nancy (Eds.) 2001, *Media and migration: constructions of mobility and difference*. Routledge, Londres.
- KINGDOM, J. 1995, *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins, Nueva York.
- KLAASSEN, L.H. y DREWE, P. 1973, *Migration policy in Europe: a comparative study*. Saxon House.
- KOEHN, Peter H. 1991, *Refugees from revolution: U.S. policy and Third-World migration*. Westview Press, Boulder.
- KOFF, Harlan. 2002, *Let's talk: Dialogue across disciplines on immigration and integration issues*. Working Paper n°60 Center for Comparative Immigration Studies, UCSD: San Diego.
- KONDO, Atsushi (Ed.) 2001, *Citizenship in global world. Comparing citizenship rights for aliens*. Palgrave, Basingstoke.
- KORELLA, Gina D.; y TWOMEY, Patrick M. (Ed.) 1993, *Towards a European immigration policy*. European Interuniversity Press, Bruselas.
- KOSER, Khalid y Lutz, Helma (Ed.) 1998, *The new migration in Europe. Social constructions and social realities*. Palgrave, Basingstoke.
- KOSLOWSKI, Rey. 1994, "Intra-EU migration, citizenship and political union", *Journal of Common Market Studies*, V.32 N°3
- KRAAL, Karen. 2001, "Amsterdam: from group-specific to problem-oriented policy", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.): *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- KRANE, Ronald E. (Ed.) 1979, *International Labor Migration in Europe*. Praeger Publishers, Londres.
- KRITZ, Mary M., KEELY, Charles B. y TOMASI, Sivano M. (Ed.) 1981, *Global trends in migration. Theory and research on international population movements*. Center for Migration Studies, New York.
- KUBAT, Daniel 1993a, «Canada: Immigration's humanitarian challenge», en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- 1993b, «France: Balancing demographic and cultural nationalism», en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- (Ed.) 1993c, *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- KUDAT, Ayse. 1983, "Consecuencias personales, familiares y sociales de la migración de las mujeres turcas a Europa", en ANDIZIAN (1983): *Vivir entre dos culturas*. Serbal/UNESCO, París.
- L.E.D.R.A. 1999, *République Islamique de Mauritanie. Atlas migrations et gestion du territoire*. Université de Rouen, Rouen.
- LABOUR PARTY (Great Britain) 1961, *The integration of immigrants: a guide to action*. Labour Party, Londres.
- LANTZ, Ariane. 1998, *L'Administration face aux étrangers. Les mailles du filet*. L'Harmattan, París.
- LAPARRA, Miguel (ed.). 2003, *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- LAPEYRONNIE, Didier (Direcc.) 1991, *Les politiques locales d'intégration des minorités immigrées en Europe et aux Etats-Unis*. Agence pour le Développement des Relations Interculturelles, París.

- (Dir.) 1992, *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*. La documentation Française, Paris.
- 1993, *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*. Presses Universitaires de France, Paris.
- y FRYBES, Marcin. 1990, *L'intégration des minorités immigrées. Etude comparative : France-Grande Bretagne*. Agence pour le Développement des Relations Interculturelles, Paris.
- LARIOS, M. ^a J. 2006, "Cataluña", en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- LASSWELL, H. 1971, *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier, Nueva York.
- LAVIGNE, Gilles. 1987, *Les ethniques et la ville. L'aventure urbaine des immigrants portugais à Montréal*. Le Préambule, Paris.
- LAYTON-HENRY, Zig (Ed.) 1990, *The political rights of migrant workers in Western Europe*. Sage Publications, Londres.
- 1993, *The politics of immigration. Immigration, "race" and "race" relations in Post-war Britain*. Blackwell, Oxford.
- LAZAAR, M'hamed. 2003, « L'Immigration marocain en Espagne », en ALAOUI, Rachid (Coord.) *Marocains de France et d'Europe*. Hommes y Migrations. La Documentation Française, Paris.
- LEBON, André. 1988, « La présence étrangère en Europe Occidentale_ dénombrement et méthode », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47 : 27-35
- LECA, J. 1992, "Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations" en COSTA-LASCOUX, Jacqueline, y WEIL, Patrick (Direcc.) *Logiques d'États et Immigrations*. Ed. Kimé, Paris.
- LEQUIN, Yves (Direcc.) 1988, *La mosaïque France. Histoire des Étrangers et de l'Immigration*. Larousse, Francia.
- LES TEMPS MODERNES. 1984, *L'immigration maghrébine en France. Les faits et les mythes*. Ed. TM, Paris.
- LEVEAU, Rémy, WIHTOL DE WENDEN, Catherine, y MOHSEN-FINAN, Khadija (Direcc.) 2001, *Nouvelles citoyennetés : réfugiés et sans-papiers dans l'espace européen*. Institut Français des Relations Internationales, Paris.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine, y MOHSEN-FINAN, Khadija (Direcc.) 2003, *De la citoyenneté locale*. Institut Français des Relations Internationales, Paris.
- LIANOS, Theodore P. 1993, « Greece : Waning of labor migration », en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- LINDBLOM, C. 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- LIVI-BACCI, Massimo. 1991, *Inmigración y desarrollo: comparación entre Europa y América*. Fundación Paulino Torras Domènech, Itinera Cuadernos n°3, Barcelona.
- LOHRMANN, Reinhard. 1989, « Irregular migration: an emerging issue in developing countries », en APPLEBYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- LONG, Chen Chin. 1989, « The immigration policies of developed countries and the « brain drain » from developing countries », en APPLEBYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás. 2003, *Ciudadanía e inmigración*. Análes de la Cátedra Francisco Suárez, Universidad de Granada, Granada.
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé. 1989, *Política y movimientos sociales en el Magreb*. CIS, Madrid.
- 1992, *España-Magreb siglo XXI: el porvenir de una vecindad*. MAPFRE, Madrid.

- (Direcc.) 1996, *Atlas de la Inmigración magrebí en España*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos: Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- y otros. 1993, *Inmigración magrebí en España. El retorno de los moriscos*. Colección MAPFRE, Madrid.
- PÁEZ GRANADO, M^a Teresa 1993, “La emigración marroquí en España: significación económica y sociocultural de su procedencia geográfica”, *Revista Area*, Murcia.
- PLANET, Ana y RAMÍREZ, Angeles. 1994, “Marroquíes en España. Gestión, desarrollo y estructura de un colectivo migrante”. *Revista de Desarrollo*, Madrid.
- y BERRIANE, Mohamed (Direcc.) 2004, *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos: Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- LÓPEZ RODRIGO, José Manuel (Coord.) 2004, *Migración: Hacia un modelo de integración social*. Serie Documentación Social. Cáritas Española, Madrid.
- LÓPEZ SALA, Ana María. 2005, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Anthropos Editorial, Barcelona.
- LORREYTE, Bernard (Direcc.) 1993, *Les politiques d'intégration des jeunes issus de l'immigration*. L'Harmattan, Paris.
- LOWI, Theodore J. 1972, “Four Systems of Policy Choice”, *Public Administration Review*, N. ° 32
- LOZANO, Wilfredo. 1993, *Tendencias de la migración interna en la República Dominicana: 1981-1991. Movilidad territorial, Patrones de Desarrollo y Mercados de Trabajo*. Santo Domingo. (Informe final del proyecto: Migraciones internas en la República Dominicana, tendencias y medidas políticas en los 90).
- LUCASSEN, Jan, y LUCASSEN, Leo (Eds.) 1997, *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives*. Peter Lang, Bern.
- LUCIANI, Giacomo (Ed.) 1993, *Migration policies in Europe and the United States*. Kluwer Academic Publishers, Londres.
- MA MUNG, Emmanuel (Direcc.) 1996, *Mobilités et investissements des émigrés. Maroc, Tunisie, Turquie, Sénégal*. L'Harmattan, París.
- MAGONE, J. M.^a 2009, *Contemporary Spanish Politics*. Routledge, Nueva York.
- MAGRE FERRÁN, Jaume. 2001, *El Alcalde en Cataluña*. Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.
- MAHER, Vanesa. 1981, “Work, Consumption and Authority within the Household: A Moroccan Case”, en YOUNG, Kate, WOLKOWITZ, Carol y McCULLAGH, Roselyn. *Of Marriage and the Market. Women's subordination internationally and its lessons*. Routledge, Londres.
- MAHNIG, Hans, y WIMMER, Andreas. 2001, “Constradictions of inclusion in a direct democracy: the struggle for political rights of migrants in Zurich”, en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- MAJONE, G. 1997, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- MALGESINI, G. y GIMÉNEZ, C. 2000, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata, Madrid.
- MARCH, J. y OLSEN, J. 1976, *Ambiguity and choise in organizations*, Bergen, Noruega.
- MARETT, Valerie. 1989, *Immigrants settling in the city*. Leicester University Press, Londres.
- MARIE, Claude-Valentin. 1997, *The member states of the EU and immigration in 1994: less tolerance and tighter control policies: information network on migration from Third Countries (RIMET) general report*. O.O.P.E.C., Luxemburgo.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. y otros. 1995, *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- MARMORÁ, Lelio. 2002, *Les politiques de migrations internationales*. L'Harmattan, París.

- MARQUES, M. Margarida, y SANTOS, Rui. 2001, "Politics, welfare and the rise of immigrant participation in a Portuguese suburban context: Oeiras during the 1990s", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- MÁRQUEZ, G. 1997, "Transición y normalización del sistema político local en España" en ALBA, C. y VANACLOCHA, F. (eds.) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
- MARQUINA, Antonio (Ed.) 1997, *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*. Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.
- MARRE, Diana. 2001, "La continuidad de la exclusión en el proceso de construcción de la nación: ediciones y (re)ediciones", en NASH, Mary y MARRE, Diana (Eds.). *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T. 1950, *Citizenship and social class*. Pluto Press, Londres.
- MARTÍN DÍAZ, Emma (Direcc.) 1999, *Procesos migratorios y relaciones interétnicas en Andalucía. Una reflexión sobre el caso del Poniente Almeriense desde la antropología social*. Colección OPI. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MARTÍN MUÑOZ, Gema (Direcc.) 2003, *Marroquíes en España. Estudio sobre su integración*. Fundación Repsol YPF, Madrid.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. 2002, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. Editorial Colex, Madrid.
- MARTÍN, Emma, MELIS, Ana y SANZ, Gonzalo. 2001, *Mercados de trabajo e inmigración extracomunitaria en la agricultura mediterránea*. Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- MARTÍNEZ GARCÍA, M. F. 1996, *La integración social de los inmigrantes africanos en Andalucía: necesidades y recursos*. Consejería de Asuntos Sociales, Sevilla.
- MARTINEZ VEGA, Ubaldo. 1997, *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Trotta, Madrid.
- MARTINIELLO, Marco. 1992, « Italy : the late discovery of immigration », en THРАНHARDT, D. (Ed.) *Europe: a new immigration continent*. Lit, Munster.
- 1992, *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée*. L'Harmattan, Paris.
- 1997, « Quelle participation politique ? », en COENEN, Marie-Thérèse y LEWIN, Rosine (Coord.): *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. De Boeck y Larcier, París.
- (Ed.) 1998, *Multicultural policies and the state: a comparison of two European societies*. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations Utrecht University, Utrecht.
- y REA, Andrea. 1997, « Construction européenne et politique d'immigration », en COENEN, Marie-Thérèse y LEWIN, Rosine (Coord.) *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. De Boeck y Larcier, Paris.
- y HILY, Marie-Antoinette (Coords.) 1998, *Immigrés et minorités ethniques dans l'espace politique européen*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- MASSEY, Douglas S., ARANGO, Joaquín, HUGO, Graeme, KOUAOUCCI, Ali, PELLEGRINO, Adela, y TAYLOR, J.Edward. 1993, « Theories of international migration: a review and appraisal », *Population and development review* 19 : 431-66
- 1998, *Worlds in motion. Understanding international migration at the End of the Millenium*. Clarendon Press, Oxford.
- MATEOS, Araceli y MORAL, Félix. 2000, *Europeos e Inmigrantes. La Unión Europea y la inmigración extranjera desde la perspectiva de los jóvenes*. Opiniones y actitudes, N°28, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

- MATHIEU, Marie y ALAOUI, Rachid. 2003, « L'Immigration marocaine en Corse : une force de travail silencieuse », en ALAOUI, Rachid (Coord.): *Marocains de France et d'Europe*. La Documentation Française, París.
- MAY, J. y WILDAVSKY, A. (Eds.) 1977, *The policy cycle*. Beverly Hills, Londres.
- MCANDREW, Marie, DECOUFLE, André-Clément, y CICERI, Coryse (Ed.) 1999, *Les politiques d'immigration et d'intégration au Canada et en France : analyses comparées et perspectives de recherche*. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité de la France et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, Montreal.
- MCNEILL, W.H. y ADAMS, R. 1978, *Human Migration: Patterns and Policies*. Indiana University Press.
- MEHRLÄNDER, Ursula. 1993, « Federal Republic of Germany : Social aspects of migration policy », en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- MEISSNER, Doris M., HORMATS, Roberto D., GARRIGUES WALKER, Antonio, y OGATA, Shijuro. 1993, *International migration challenges in a new era. Policy perspective and priorities for Europe, Japan, North America and the international community: a report to the Trilateral Commission*. Trilateral Commission, Nueva York.
- MENDOZA, C. 2003, *Labour immigration in Southern Europe*. Ashgate, Aldershot.
- MENJOT, Denis y PINOL, Jean-Luc (Eds.) 1996, *Les immigrants et la ville. Insertion, intégration, discrimination (XIIe-XXe siècles)*. Ed. L'Harmattan, París.
- MENY, Y. y THOENIG, J.C. 1992, *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- MERINO RUIZ, L. 1994, *Inmigración, emigración: actas de las III Jornadas sobre perspectivas del trabajo social*. Granada: Escuela Universitaria de Trabajo Social.
- MIÈGE, Jean-Louis ; y DUBOIS, Colette (Direcc.) 1994, *L'Europe retrouvée. Les migrations de la décolonisation*. Ed. L'Harmattan, París.
- MILES, Robert y SATZEWICH, Victor. 1990, "Capitalismo contemporáneo, migraciones y racismo. *Alfoz*, 91/92: 9-19.
- y THRÄNHARDT, Dietrich (Ed.) 1995, *Migration and European Integration. The dynamics of inclusion and exclusion*. Pinter, Londres.
- MILLER, Mark. 1981, *Foreign workers in Western Europe. An emerging political force*. Praeger, Nueva York.
- 1988, « Les régularisations de la population clandestine dans les démocraties industrielles : un bilan comparatif », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47 : 61-69
- 1989, "Political participation and representation of Noncitizens", en BRUBAKER, William Rogers (Ed.) *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. University Press of America, Nueva York.
- (Ed.) 1994, *Strategies for immigration control: an international comparison*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Londres.
- 2001, "Political participation and representation of foreign workers: An essay in honor of Father Antonio Perotti". Artículo presentado en *Migrations and Future Conference*, 15-17 Noviembre 2001, CIEMI, París.
- y MARTIN, Philip L. 1982, *Administering foreign-worker programs. Lessons from Europe*. Lexington Books, Lexington: Massachusetts.
- MIN, Pyong Gap, (Ed.) 2002, *Mass Migration to the United States. Classical and Contemporary Periods*. Nueva York, Altamira Press.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1994. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*, en www.mtas.es
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. 2007, *Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010*, en www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Indice.htm

- MINISTERIO DEL INTERIOR. 2000, *Programa Greco 2000-2004*, en www.mir.es
- MISSAOUI, Lamia, TRIPIER, Pierre, y HILY, Marie Antoinette (Coord.) 2002, *L'Étranger dans la ville*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- MOCH, Leslie Page. 1992, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*. Indiana University Press. Bloomington, Indianapolis.
- MOHATAR, Mohatar. 2001, *Émigration et changement social dans le Rif oriental, au Maroc*. Ecole des Hautes Etudes en Science Sociales. Formation doctorale: Anthropologie Sociales et Ethnologie, País. (Sin publicar).
- MOIGNE, Guy Le. 1988, « Les contrats d'agglomération », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47 : 45-51
- MOLDES, R.; NAVARRO, C.; y SANZ, F. 1997, *Buenas prácticas para la prevención de la discriminación racial y la xenofobia y la promoción de la igualdad de trato en el trabajo. Estudio de caso en España*, en Working Paper de la European Foundation for the Improvement of living and working conditions.
- MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, I. 2001, “La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español”, en CLOSA, Carlos (Ed.) *La europeización del sistema político español*. Istmo, Madrid.
- MOLINA, C. 2001, “La política de contingentes: funciones y disfunciones como instrumento de control de la inmigración”, en *Jornadas sobre la Ley de Extranjería. Sus repercusiones en el ámbito laboral*. Univeridad de Granada, Granada.
- 2009, “El nuevo papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de la inmigración económica extranjera: el caso andaluz”, en MANOTO, F. (Coord.), *Inmigración y Unión Europea*. Blanca, Jaén.
- ESTEBAN, G. y ARCE, E. 2005, *La inmigración extranjera. Comentario sistemático a Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*. Centro de Estudios Financieros, Madrid.
- MOMSEN, Janet Hensall. 1991, *Women and Development in the Third World*. Routledge, Londres.
- MONAR, J. 1997, “Comprehensive migration policy: the main elements and options”, en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (Eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.
- MONDRAGÓN, J. 2005, “Capítulo 6. El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos”, en PÉREZ, M. (Ed.), *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.
- MONEREO, J.L. y MOLINA, C. (Direcc.) 2001, *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración social (LO 4/2000, LO 8/2000 y RD 864/2001)*. Editorial Comares, Granada.
- MONTABES, Juan. 1994, “Non-state wide parties within the framework of the Spanish Party System”, en WINTER, Lieven de (Ed.) *Non-State wide parties in Europe*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- y PINO, Domingo del (Eds.) 1993, *Explosión demográfica, empleo y trabajadores emigrantes en el Mediterráneo Occidental*. Universidad de Granada, Granada.
- MONTILLA, J. A. 2007, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- MOORE, Damian. 2001, “Marseille: institutional links with ethnic minorities and the French Republican model”, en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- MORAWSKA, Ewa. 2000, *Transnational migrations in the enlarged European Union: a perspective from East Central Europe*. European University Institute Working Paper Robert Schuman Center N°2000/19, Florencia.

- MORÉN-ALEGRET, Ricard. 2001, "Tuning the channels: local government policies and immigrants' participation in Barcelona", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.): *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- MORENO FUENTES, Francisco Javier. 1999, « La migration et le droit de la nationalité espagnole », en WEIL, Patrick y HANSEN, Randall (Direcc.): *Nationalité et citoyenneté en Europe*. Ed. La Découverte, Paris.
- MOROKVASIC, Mirjana. 1991, "¿Por qué emigra la mujer?". *El País, Extra, Las Nuevas Invasiones*. N° 188 (20 Junio): 8-9.
- MOTOMURA, Hisoshi. 1997, "The family and immigration: a roadmap for the ruritanian lawmaker", en HAILBRONNER, K., MARTIN, D. y MOTOMURA, H. (Eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.
- MOULIER-BOUTANG, Yann. 1985, "Resistance to the political representation of alien populations: The European paradox", *International Migration Review*, V.19 (3), 485-492
- MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD-ANDALUCÍA (Ed.) 2000, *Guía año 2000. Recursos para la Inmigración*. Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- MUCCHIELLI, Alex (Direcc.) 2004, *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*. 2^o Ed. Armand Colin, Paris.
- MUDENDE, Chongo. 1989, « The brain drain and developing countries », en APPLEYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- MÜNZ, Rainer. 1996, "A continent of migration: European mass migration in the twentieth century", *New Community*, V.22 N°2
- y WEINER, Myron (Eds.) 1997, *Migrants, refugees and foreign policy. U.S. and German policies towards countries of origin*. Berghahn Books, Oxford.
- MUSTERD, Sako; OSTENDORF, Win; y BREEBAART, Matthijs. 1998, *Multi-ethnic metropolis: patterns and policies*. Kluwer Academic Publishers, Londres.
- MUTLUER, Mustafa. 2003, « Les migrations irrégulières en Turquie », en BERTHOMIERE, William, DORAÏ, Mohamed Kamel, y TAPIA, Stéphane de (Coord.) *Moyen-Orient : mutations récentes d'un carrefour migratoire*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- MUUS, Philip J. y VAN DAM, Elsbeth W. (1998): *Comparative research on international migration and international migration policy: migration from the Maghreb and Turkey to the European Union, and from Mexico, Guatemala and El Salvador to the United States*. O.O.P.E.C., Luxemburgo.
- NAÏR, Sami. 1974, *El desarrollo desigual*. Fontanella, Barcelona.
- y LUCAS, Javier de. 1998, *El desplazamiento en el mundo*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- NASH, Mary. 2001, "Diversidad, multiculturalismos e identidades: perspectivas de género", en NASH, Mary y MARRE, Diana (Eds.). *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- y MARRE, Diana (Eds.). 2001, *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- NEVEU, Catherine (Direcc.) 1995, *Nations, frontières et immigration en Europe*. L'Harmattan, Paris.
- NOIRIEL, G. 1988, *Le creuset français*. Seuil, París.
- OBERAI, A.S. (Ed.) 1983, *State policies and internal migration: studies in market and planned economies*. Croom Helm, Londres.
- OBSERVATORIO PERANENTE DE INMIGRACION. 1996, *Los inmigrantes económicos en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

- OBSERVATORIO PERMANENTE ANDALUZ DE LAS MIGRACIONES. 2001, *III Informe OPAM. Población inmigrante usuaria de las entidades de la Red OPAM*. Consejería de Gobernación: Junta de Andalucía, Sevilla.
- OCDE 1994a, *Migration and Development: new partnership for cooperation*. Paris.
- 1994b, *Trends in international migration: annual report 1993*, OCDE, Paris.
- 2002, *Migration and the labour market in Asia: recent trends and policies*. OECD, Paris.
- ODGERS, Olga. 2001, *Identités Frontalières. Immigrés mexicains aux États-Unis*. Paris, L'Harmattan.
- OIT 1996, *El empleo de los trabajadores extranjeros. Manual sobre las políticas y procedimientos de especial interés para los países de ingresos medios y bajos*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- OLIVEIRA E SOUSA, J.D. 1989, « The brain drain issue in international negotiations », en APPLEYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- ONGHENA, Yolanda. 2001, « Líneas transversales de los debates », en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 53, Barcelona.
- OPI 1996, *Los inmigrantes económicos en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS 1998, *Internacional migration policies*. O.N.U., Nueva York.
- ORIOU, M. y HILY, M.A. (Coords.) 1985, *Les réseaux associatifs des immigrés en Europe Occidentale*. Centre Interuniversitaire d'études méditerranéennes: Université de Poitiers, Poitiers.
- ORIOU, Paul. 1992, *Les immigrés devant les urnes. Le droit de vote des étrangers*. L'Harmattan, Paris.
- ORTEGA-PÉREZ, Nieves. 2003a, « Hacia una Política de Inmigración en España: lo viejo y lo nuevo », en la Revista *Les Tangerois*, n° 5. Tánger, Marruecos.
- 2003b, *Inmigrantes Económicos: Almería y Murcia. Efectos sobre el mercado y política de inmigración gestora*, Working Paper, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Granada.
- 2003c, « Spain: Forging an Immigration Policy », in *Migration Policy Institute Data Source*, Washington D.C., (www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97)
- 2005a, « A propósito de las dinámicas del modelo de política de inmigración en al Europa mediterránea », en Actas del VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid (en www.aecpa.es)
- 2005b, « Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo », en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- 2006a, « España en el modelo de políticas migratorias de la Europa Mediterránea ». *Los retos ante la diversidad etnocultural*. Papeles de la Euroárabe 1. Fundación Euroárabe de Altos Estudios, Granada.
- 2006b, « La gestión de la inmigración por las estructuras supramunicipales (estudio comparado de los casos de Québec y Andalucía) », en OJEDA, R. (Ed.) *Estudio comparado de descentralización en España, Francia y en Québec: la gestión pública multinivel*. Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- 2007a, « Globalized Agricultural Labour Markets: Comparative Perspectives on Migrant Farm Labour in Canada, the U.S., and Europe », *II International Conference on the Interdisciplinary Social Sciences*, (10-13 de Julio) Universidad de Granada.
- 2007b, « Política española para trabajadores inmigrantes » (en coreano), *International Labor Brief*, Vol.5, No. 8
- 2008, « La política de inmigración laboral en España. El contingente, los procesos extraordinarios de regularización y la "contratación en origen" como elementos normalizadores de la política », en MONTABES J. y OJEDA, R. (coord.) *Actas del II Congreso Andaluz de Ciencia Política y de la Administración*. Universidad de Jaén, Jaén.

- 2009a, “Continuidad y cambio en la política de inmigración española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en ESTEBAN, G. (ed.): *Estudios e Informes del Observatorio Permanente para la Inmigración en la Provincia de Jaén de la Universidad de Jaén 2007-2008*. Ed. Comares, Granada.
- 2009b, “Instrumentos políticos reguladores de la inmigración laboral en España”, en MONTABES, J. y OJEDA, R. (coord.): *Estudios de Ciencia Política y de la Administración*. Ed. Tirant Lo Blach, Valencia.
- 2010, “El asociacionismo inmigrante magrebí en España y su incorporación como fuerza política emergente”, en PAREJO, M^a Angustias (coord.) *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*. Ed. Bellaterra, Barcelona.
- y RUIZ, S. 2005, “Capítulo 5. Definición de problemas y diseño de la agenda”, en PÉREZ, M. (Ed.), *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.
- y Pérez, M^a Luisa. 2006, “Ciudadanía, género e inmigración”, en PANTOJA, P. y CRUZ, M^aJ. (coord.) *Igualdad de Oportunidades y Conciliación*, Universidad de Jaén, Jaén.
- ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva (Ed.) 2003a, *International migration and sending countries. Perceptions, policies and transnational relations*. Palgrave, Basingstoke.
- 2003b, « International migration and sending countries: key issues and themes », en ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva (Ed.), *International migration and sending countries. Perceptions, policies and transnational relations*. Palgrave, Basingstoke.
- 2003c, « Continuities and changes in sending country perceptions, policies and transnational relations with nationals abroad », en ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva (Ed.) : *International migration and sending countries. Perceptions, policies and transnational relations*. Palgrave, Basingstoke.
- OUALI, Nouria. 2003, « Les Marocaines en Europe: diversification des profils migratoires », en ALAOUI, Rachid (Coord.): *Marocains de France et d'Europe*. La Documentation Française, París.
- PAJARES, M. 1997, *La inmigración en España: Retos y propuestas*. Icaria, Madrid.
- 2006, “Las políticas locales en el ámbito de la inmigración”, en AJA, E. y ARANGO, J. (Eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]*. CIDOB, Barcelona.
- PANADERO MOYA, Miguel y GARCÍA MARTÍNEZ, Carmen (coords.) 1997, *Migraciones extranjeras en la Unión Europea*. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- PARANT, Marc. 2001, « Les politiques d’immigration du Canada : stratégies, enjeux et perspectives », *L’Études du Centre d’Études et de Recherches Internationales Sciences Po*, N°80
- PAREJO, M^a Angustias. (Coord.) 2010, *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*. Ed. Bellaterra, Barcelona.
- SZMOLKA, Inma y MONTABES, Juan. 2002, “España y Marruecos. Más allá de la retórica y la coyuntura política”. **Temas para el Debate**, 87: 53-57
- PARNWELL, Mike. 1993, *Population movements and the Third World*. Routledge, New York.
- PARSONS, W. 2007, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México.
- PASCUAL DE SANS, Angels. 1990, *Migració i historia personal: investigació sobre la mobilitat desde la perspectiva del retorn*. Barcelona, Universidad Autónoma.
- PASTOR ANTOLÍN, L. J. 1991, *El proceso inmigratorio vallisoletano 1960-1985: factores, dinámica de flujos y estructura socio-profesional*. Universidad de Valladolid.
- PEARSON, David G. 1981, *Race, class and political activism. A study of West Indians in Britain*. Gower, Aldershot.
- PEDREÑO CANOVAS, A. 1999, “Construyendo la Huerta de Europa: trabajadores sin ciudadanía y nómadas permanentes en la agricultura murciana”, en *Migraciones*, N° 5, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.

- 2001, "Efectos territoriales de la globalización: el caso de la ruralidad agroindustrial murciana". *Revista de Estudios Regionales*, N° 59, pgs. 69-96.
- PEEK, P. y STANDING, G. (Eds.) 1982, *State policies and migration: studies in Latin America and the Caribbean*. Croom Helm, Londres.
- PELLEGRINO, A. 1989, « Colombian immigrants in Venezuela », en Reginald Appleyard (Ed.) : *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- PENNINX, R. y MUUS, P. 1989, "No limits for migration after 1992? The lessons of the past and a reconnaissance of the future", *International Migration Review*, V.27 N°3
- KRAAL, K., MARTINIELLO, M. and VERTOVEC, S. (ed.). 2004, *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*. Ashgate, Aldershot.
- PERES, Hubert. 2010, « Towards the End of National Models for the integration of Immigrants In Europe ? Britain, France and Spain in Comparative Perspective » en LUEDTKE, Adam (Ed.) *Migrants and Minorities: The European Response*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, pp. 272-310
- 2010, « France. Paradoxes de la question nationale » en MEDEIROS, João (Direcc.) *Le mondial des nations. 30 chercheurs enquêtent sur l'identité nationale*. Editions Choiseul / RFI, Paris, pp. 411-430
- 2010, « Espagne », *L'encyclopédie de l'état du monde 2010*, La découverte, Paris.
- 2009, "Les politiques de la "diversité" entre " modèles" nationaux et convergences européennes. Réflexions comparatives sur les cas français, britannique et espagnol", en CAMAU, Michel y MASSARDIER, Gilles (Direcc.) *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*. Éditions Karthala, Paris.
- 2006, « Políticas de la diversidad y debate público: una comparación entre España, Francia y Gran Bretaña », en RODRÍGUEZ, Josep A. (Ed.), *Sociología para el futuro*. Icaria, Barcelona. Pp. 311-330
- PÉREZ, Margarita. 2005a, "Capítulo primero. El Estado del Bienestar y las políticas públicas", en PÉREZ, M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.
- 2005b, "Capítulo 2. Origen y desarrollo del análisis de políticas", en PÉREZ, M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.
- 2005c "Capítulo 3. El estudio de las políticas públicas", en PÉREZ, M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.
- (Ed.) 2005d, *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.
- 1999, *El análisis de las políticas públicas*. Cuadernos de Trabajo de la Facultad de CC.PP. y Sociología, Universidad de Granada.
- y TRINIDAD, Antonio. 2010, *Análisis y evaluación de políticas sociales*. Tecnos, Madrid.
- PÉREZ, M. ^a L. y GRANDE, M. ^a L. 2003, "La inmigración en Andalucía: intervenciones socioeducativas y socio-sanitarias", ponencia presentada en *VI Congreso Nacional de Ciencia Política y de la Administración*, 18-20/9/2003 Barcelona.
- 2005, "La política de integración de inmigrantes en Andalucía: intervenciones socioeducativas y sociosanitarias", en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- PÉREZ-ITRIAGO, A, y GUENDELMAN, S. 1989, « Role models and parallel lives : mexican migrant women return home », en APPELYARD, Reginald (Ed.) : *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- PERNÍA IBÁÑEZ, Luís; GARCÍA-CANO TORRICO, María; MATAS GRIMA, José Luís; y PINO VILLARRUBIA, Eva del (Eds.) 2000, *Inmigrantes. En la frontera de la ciudadanía*. Diputación Provincial de Málaga, Málaga.

- PERREGAUX, Christiane, OGAY, Tania, LEANZA, Yvan y DASEN, Pierre (Eds.) 2001, *Intégrations et Migrations. Regards pluridisciplinaires*. L'Harmattan, Paris.
- PETERS, B.Guy. 1982, *American public policy*. Franklin Wats Publishers, Nueva York.
- 2003, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Gedisa Editorial, Barcelona.
- PETRONOTI, Marina. 2001, "Ethnic mobilisation in Athens: steps and initiatives towards integration", en ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- PHIZACKLEA, Annie. 1988, "Gender, racism and occupational segregation", en WALBY, Sally. 1988, *Gender, Segregation at work*. Routledge, Londres.
- y MILES, Robert. 1980, *Labour and Racism*. Routledge y Kegan Paul, Londres.
- y WOLKOWITZ, Carol. 1992, *Racialised and gendered divisions at work. The case of home-based employment*. (Informe preliminar, inédito).
- PIORE, M.J. 1983, *Paro e Inflación*. Alianza, Madrid.
- PLANET CONTRERAS, A. 1998, *Melilla y Ceuta, espacios-frontera hispano-marroquíes*. Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla.
- POINARD, Michel. 1991, *Les Portugais dans l'émigration: une géographie de l'absence*. Thèse de doctorat d'État, Université de Toulouse-le Mirail.
- 2003, *Mobilités et migration dans le bassin méditerranéen*. Édisud, Aix-en-Provence.
- PÔLE SUD. 1999, *Enjeux migratoires en Europe du Sud*. Ed. Climats, Castelnau-le-Lez.
- PÓMEZ SÁNCHEZ, Luis. 2004, "Algunas consideraciones sobre la situación actual del derecho de inmigración en España", en TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (ed.). *Extranjería e Inmigración*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- PORTERO MOLINA, J.J. (coord.). 2004, *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*. Ed. San Esteban, Salamanca.
- PORTES, Alejandro. 1995, *The Economic Sociology of Immigration*. Russell Sage, NY.
- 1997, "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", *International Migration Review*, V.31 N°4
- CASTELLS, Manuel y BENTON, Lauren A. (eds.) 1989, *The informal economy. Studies in advanced and less development countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- y RUMBAUT, Rubén G. 1990, *Immigrant America. A portrait*. University of California Press, Berkeley.
- y GUARNIZO, L.E. 1991, *Capitalistas del Trópico. La inmigración en los EE.UU. y el desarrollo de la pequeña empresa en la República Dominicana*. FLACSO, República Dominicana.
- y BÖRÖCZ, Jozsef. 1992, "Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso". *Alfoz*, 91/92: 20-33.
- GUARNIZO, Luis E., y LANDOLT, Patricia. 1999, "The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies*, V.22 N°2
- POWER, Jonathan. 1979, *Migrant workers in Western Europe and the United States*. Pergamon Press, Oxford.
- PRÉVOST, Gérard. 2001, "Introduction à l'étude du concept de "gouvernance", *Idara*, revue de l'Ecole Nationale d'Administration, Alger. Vol. 11, N. ° 1
- 2006a, « Immigration et effets de longue durée dans l'espace Euro Maghrébin : De la mobilité des « peuples » aux nouvelles circulations migratoires », en *Miradas y encuentros entre las orillas del Mediterraneo*, Actas de las Jornadas Mediterraneas sobre inmigración de la Universitat de Valencia, Universitat de Valencia.

- 2006b, « Les constructions imaginaires de la « gouvernance » à l'épreuve du local », *Idara*, revue de l'École Nationale d'Administration, Alger.
- 2007, « Qu'y a-t-il de nouveau aujourd'hui dans les manifestations migratoires ? », en *Nouvelles circulations migratoires, Hommes et migrations*, N. ° 1266, págs. 152-162.
- 2009, « Les politiques publiques d'intégration: changement de paradigme. Entre assimilation, intégration et insertion », en ESTEBAN, Gloria (Coord.) *Analizar la integración: de las antiguas migraciones a los nuevos flujos migratorios (enfoque comparado Francia-España)*, Comares, Granada.
- PROVANSAL, Danielle. 2001, "Antropología mediterránea y construcción de las categorías de género: comentarios críticos", en NASH, Mary y MARRE, Diana (Eds.). *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- PUMAIN, Denise (ed.). 1991, *Analyse spatial et dynamique des populations*. John Libbey Eurotext, Montrouge.
- PUMARES, Pablo. 1996, *La integración de los inmigrantes marroquíes: familias marroquíes en al Comunidad de Madrid*. Fundación La Caixa, Barcelona.
- QUADE, E., 1989, *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RAMIÓ, C. 2001, "Las administraciones públicas", ALCÁNTARA, M. y M.ª A. MARTÍNEZ. *Política y gobierno en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- RAMÍREZ GOICOECHEA, E. 1996, *Inmigración en España: vidas y experiencias*. CIS, Madrid.
- RAMÍREZ, Ángeles. 1993, "Huríes sin paraíso: la emigración femenina marroquí a España". *Awraq*, 14: 165-198.
- 1998, *Migraciones, género e Islam: mujeres marroquíes en España*. AECE, Madrid.
- RAMIREZ-HEREDIA, Juan de Dios. 2001, *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano 1998-1999*. Instituto Nacional de Servicios Sociales, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RAMOS GALLARÍN, Juan Antonio, y BAZAGA FERNÁNDEZ, Isabel. 2002, "Gestión intergubernamental y política de inmigración en España: el caso de los procesos de regularización de inmigrantes", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11/10/2002.
- RATH, J. 1990, "Minoritisation: the political and ideological construction of 'ethnic minorities' in the Netherlands", Paper for the Conference on Migration and Racism in Europe, Hamburg.
- REA, Andrea. 1997, « Mouvements sociaux, partis et intégration », en COENEN, Marie-Thérèse y LEWIN, Rosine (Coord.) *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. De Boeck y Larcier, Paris.
- REAL DATO, José. 2005, "Capítulo 4. Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas", en PÉREZ, M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada, Granada.
- REERMANN, Olaf. 1997, "Readmission agreements", en HAILBRONNER, Kay, MARTIN, David A., y MOTOMURA, Hiroshi (Eds.) *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.
- REES, Philip, STILLWELL, John, CONVEY, Andrew, y KUPISZEWSKI, Marek (Ed.) 1996, *Population migration in the European Union*. John Wiley y Sons, Chichester, England.
- y KUPISZEWSKI, Marek. 1999, *Migrations internes et dynamique démographique régionale en Europa : une synthèse*. Consejo de Europa, Estrasburgo.
- REES, Tom. 1993, « United Kingdom I: Inheriting Empire's people », en KUBAT, Daniel (Ed.) *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- RELLINI, G. 1993, "Les étrangers en Italie: une politique a l'épreuve des faits", en COSTA-LASCOUX, Jacqueline, y WEIL, Patrick (Direcc.) *Logiques d'États et Immigrations*. Ed. Kimé, París.

- REQUENA, Félix. 1991, *Redes sociales y mercado de trabajo. Elementos para una teoría del capital relacional*. CIS, Madrid.
- REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. 1988, *L'Immigration*. Institut International d'Administration Publique, París.
- REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES. 1992, *L'Immigration en France*. Ministère des Affaires sociales et de l'Intégration, le Ministère de la Santé et de l'Action Humanitaire, et le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Paris.
- REX, John. 1986, *Race and ethnicity*. Open University Press, Milton Keynes.
- 1988, *The ghetto and the underclass. Essays on race and social policy*. Avebury, Aldershot.
- 1991, *Ethnic identity and ethnic mobilisation in Britain*, Monographs in Ethnic Relations, N°5. Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick
- 1994, "Ethnic mobilisation in multi-cultural societies" en REX, J. y DRURY, B. (eds.), *Ethnic mobilisation in multicultural Europe*. Avebury, Aldershot.
- 1996, *Ethnic minorities in the modern nation-state. Working papers in the theory of multiculturalism and political integration*. Palgrave, Basingstoke.
- JOLY, Daniel, y WILPERT, Czarina (Ed.) 1987, *Immigrant Associations in Europe*. Gower, Aldershot.
- y DRURY, B. (Eds.) 1994, *Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Ashgate, Aldershot.
- RIBAS MATEOS, Natalia. 2004, *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Bellaterra, Barcelona.
- 2010, "Dibujando y desdibujando fronteras: una articulación externa-interna", en VINCENZA NUFRIÓ, Anna. *Frontera Europa*, Editorial Nomad Paper, Milán.
- y SOLÉ PUIG C. 2000, *La heterogeneidad de la integración social: una aplicación a la inmigración extracomunitaria (filipina, gambiana y marroquí) en Cataluña (1985-1996)*. ICARI.
- RICHARDSON, J. (Ed.) 1982, *Policy Styles in Western Europe*. Allen and Unwin, Londres.
- RICHMOND, Anthony H. 1989, « Some consequences of Third World migration to Canada », en APPLEBYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- RIEZU, Jorge. 1984, "Emigración y retorno: una reflexión crítica" en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Granada, Granada.
- RINAUDO, Christian. 1999, *L'Ethnicité dans la cité. Jeux et enjeux de la catégorisation ethnique*. L'Harmattan, Paris.
- RIST, Ray C. 1978, *Guestworkers in Germany. The prospects for pluralism*. Praeger Publishers, Londres.
- RITAINE, Évelyne (Direcc.). 2005, *L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique de l'étranger*. Presses Universitaires de France, Paris.
- ROBLES EGEA, A. (Coord.) 1996, *Política en Penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid.
- (Ed.) 1998, *Política y Régimen local en la crisis de fin de siglo*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada.
- 2000, "El estudio de las coaliciones políticas", en MATAS, Jordi, *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- 2005, "Líderes, partidos y seguidores: Las redes de apoyo partidista" en NATERA, A. y VANACLOCHA, Francisco J. (Direcc.) *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
- y DELGADO, S. 1996, "Política y Sindicalismo. Dualidad, distancia y ambigüedad en las relaciones de los sindicatos y los partidos políticos en España" DELGADO, S. y VÉLEZ, Antonio José (Coord.) *El Futuro del Sindicalismo*, Diputación Provincial de Granada, Granada.

- ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz. 1993, « Portugal and Spain : Culture of migration », en KUBAT, Daniel (Ed.): *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- RODRIGO GAMERO, M.ªC. y REBOLLO, J.C. 2001, “La Ley 8/2000, ¿una ley para la integración de los inmigrantes?”, en *Revista de Fomento Social*, N°56, Córdoba.
- ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean (Ed.) 2001, *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*. Ashgate, Aldershot.
- ROGERS, Rosemarie. 1997, “Migration return policies and countries of origin”, en HAILBRONNER, Kay, MARTIN, David A., y MOTOMURA, Hiroshi (Eds.) *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Berghahn Books, Oxford.
- ROIG, E. 2006, “Las relaciones intergubernamentales en la inmigración” en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coords.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- ROJO MORENO, M. y ALEGRE PEÑA, J.A. 1989, *Análisis del mercado internacional de viajeros marroquíes en la relación Africa-Europa en tránsito por España*. Madrid.
- RØMHILD BENKAABA, Katrine. 2003, « Communautés communicantes: étude de quatre radios à Marseille », en HILY, Marie-Antoinette y TARRIUS, Alain (Coord.), *Les initiatives de l'étranger et les nouveaux cosmopolites*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (19)2: 127-140, Poitiers.
- ROQUE, Maria-Àngels. 1989, *Movimientos humanos en el Mediterráneo Occidental*. Institut Català d'Estudis Mediterranis, Barcelona.
- (Dir.) 2000, *Mujer y migración en el Mediterráneo occidental. Tradiciones culturales y ciudadanía*. Icaria Editorial, Barcelona.
- ROQUERO, Esperanza. 1995, *La diversidad de las mujeres migrantes: el caso de la ciudad de Granada*. Instituto de la Mujer, Madrid.
- ROSE, Arnold M. 1969, *Migrants in Europe. Problems of acceptance and adjustment*. The University of Minnesota Press, Minneapolis.
- ROSENBLUM, Marc R. 2000, *U.S. Immigration Policy: unilateral and cooperative responses to undocumented immigration*. Policy Paper #5 Institute on Global Conflict and Cooperation, University of California: California.
- ROSOLI, Gianfausto. 1993, « Italy : Emergent Immigration policy », en KUBAT, Daniel (Ed.): *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- RUBIO MARÍN, Ruth. 2004, “La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales”, en TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (ed.). *Extranjería e Inmigración*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- RUDDER, Véronique De. 2002, « De l'urbain au social : le « cycle des relations raciales », en MISSAOUI, Lamia, TRIPIER, Pierre, y HILY, Marie Antoinette (Coord.) *L'Étranger dans la ville*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (18)3 : 41-54, Poitiers.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, José Ignacio. 2000, *Inmigrantes*. Acento Editorial, Madrid.
- S.O.S Racismo 2002, *Informe anual 2002. Sobre el racismo en el Estado español*. Icaria Editorial, Barcelona.
- SABATIER, P. y MAZMANIAN, D. 1979, “The conditions of effective implementation to accomplishing policy objectives”, *Policy Analysis* 5(4):481-504
- SAETTONNE, Mariaflavia. 1999, *Gérer la présence immigrée : du national au local. Trois études de cas : Bristol (Grande-Bretagne), Toulouse (France), Florence (Italie)*. Tesis Doctoral del Departamento de Geografía de la Universidad de Toulouse II, Toulouse.

- SAGARRA TRÍAS, E. 1995, "Capítulo IX. Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España, a partir de la Constitución de 1978", en MARIÑO MENÉNDEZ, F. y otros. *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid. Págs. 284
- SAGGAR, Shamit. 1991, *Race and Public Policy. A study of local politics and government*. Avebury, Aldershot.
- SALT, John. 1992, "Migration processes among the highly skilled in Europe", *International Migration Review*, V.26 N°2
- y CLOUT, Hugh (Ed.) 1976, *Migration in Post-War Europe. Geographical Essays*. Oxford University Press, Oxford.
- y FINDLAY, Allan. 1989, « International migration of highly-skilled manpower: theoretical and developmental issues », en APPELYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- SARASÚA, Carmen. 1994, *Criados, nodrizas y amos. El servicio doméstico en la formación del mercado de trabajo madrileño 1758-1868*. SIGLO XXI, Madrid.
- SARTORI, Giovanni. 2001, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Editorial Taurus, Madrid.
- SASSEN-KOOB, Saskia. 1979, "The International Circulation of Resources and Development: The Case of Migrant Labor". *Development and Change*, 9: 509-545.
- 1980, "The Internationalization of the Labor Force". *Studies in Comparative International Development*, 15 (4): 3-25.
- 1981, "Towards a Conceptualization of Immigrant Labor". *Social Problem*, n° 29: 65-85.
- 1983, "Labor Migration and the New Industrial Division Labor", en NASH, June y FERNÁNDEZ-KELLY, Mª Patricia. *Women, Men and the International Division of Labor*, Albany, State University of New York Press.
- 1988, *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y del trabajo*. Colección Informes y Estudios serie Empleo, n° 1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- 1993, *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y del trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- 1996, *Losing control? Sovereignty in an age of globalisation*. Columbia University Press, Nueva York.
- SCHIERUP, C. y ALUND, A. 1990, *Paradoxes of multi-culturalism*. Avebury, Aldershot.
- SCHMITTER HEISLER, Barbara E. 1980, "Immigrants and associations: their role in the socio-political process of immigrant worker integration in West Germany and Switzerland", *International Migration Review*, 14(2), 179-92
- 1992, "The future of immigrant incorporation: Which models? Which concepts?", *International Migration Review*, 26(2), 623-45
- SCHNAPPER, Dominique 1988, « La nation comme communauté de culture », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47 : 89-94
- 1991, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*. Ed. Gallimard, Paris.
- 1992, *L'Europe des immigrés*. Ed. François Bourin, Paris.
- 1998, *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*. Ed. Gallimard, París.
- 2000, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*. Ed. Gallimard, París.
- (Ed.) 2001, *Exclusions au cœur de la Cité*. Anthropos, París. Schnapper, Dominique 2002, *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Ed. Gallimard, Paris.
- SCIENCE AND ENGINEERING POLICY STUDIES UNIT. 1987, *The migration of scientist and engineers to and from the UK*. The Royal Society, Londres.

- SCIORTINO, G. 1999, "Planning in the dark: the evolution of Italian immigration control", en G. BROCHMANN, y T. HAMMAR (ed.). *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Berg, Oxford.
- SECCOMBE, I.J., y FINDLAY, A.M. 1989, « The consequences of temporary emigration and remittance expenditure from rural and urban settlements : evidence from Jordan », en Reginald Appleyard (Ed.): *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- y LAWLESS, R.I. 1989, « State intervention and the international labour market : a review of labour emigration policies in the Arab world », en Reginald Appleyard (Ed.): *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- SEGURA LUCAS, J.A. 1997, *Inserción social y laboral del inmigrante en Murcia*. La Cristalera, nº7.
- SIMARD, Paul 1988, « La participation des membres des communautés culturelles à la vie publique québécoise », en *Revue Française d'Administration Publique*, 47 : 53-59
- SIMON, Gildas (Direcc.) 1990, *Les effets des migrations internationales sur les pays d'origine : le cas du Maghreb*. Ed. Sedes, Paris.
- y Findlay, A. (Coord.) 1986, *Méditerranée*. Revue Europeenne des Migrations Internationales. Université de Poitiers, Poitiers.
- SIMON, Jacques. 1989, *The economic consequences of immigration*. Basil Blackwell, Oxford.
- (Direcc.) 2002, *L'Immigration algérienne en France. De 1962 à nos jours*. L'Harmattan, París.
- SMITH, Andrea y COLLEGE, Lafayette. 2003, "Europe's invisible migrants", en SMITH, A. (Ed.). *Europe's invisible migrants*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- SMITH, T.E. 1981, *Commonwealth migration: flows and policies*. Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- SOCIETES CONTEMPORAINES 1999, *Immigration et politiques de l'habitat*. Ed. L'Harmattan, Paris.
- SOININEN, Maritta y BÄCK, Henry 1993, "Electoral participation among immigrants in Sweden: integration, culture and participation", *New Community*, 20 (1), Octubre, 111-30
- SOLANES, A. 2006, "Comunidad Valenciana", en AJA, E., MONTILLA, J.A., y ROIG, E. (Coord.). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- SOLAS RUIZ, Carlos. 2002, "La inmigración latinoamericana hacia la Unión Europea: El caso de España", comunicación presentada en la III Conferencia Electrónica de la FEMTAA *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe en materia de agricultura, alimentación y turismo*, celebrada en Madrid de 4-15 de Marzo de 2002.
- SOLÉ, Carlota 1994, *La mujer inmigrante*. Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- 1995, *Discriminación racial en el mercado de trabajo*. Colección Estudios CES, Madrid.
- (Coord.) 2001, *El impacto de la inmigración en la economía española y en la sociedad receptora*. Anthropos, Barcelona.
- e IZQUIERDO, Antonio (coords.). 2005, *Integraciones diferenciadas: Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*. Anthropos Editorial, Barcelona.
- SOUILAMAS, Nacira Guénif 2000, *Des « beurettes » aux descendantes d'immigrants nord-africains*. Bernard Grasset, París.
- SOWELL, Thomas 1983, *The economics and politics of race*. Quill, Nueva York.
- SOYSAL, Y. 1994, *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. The Chicago University Press, Chicago.
- SPENCER, Sarah (Ed.) 2003, *The politics of migration: managing opportunity, conflict and change*. Blackwell Publishing, Oxford.
- STAHL, Charles W., 1989, « Overview : economic perspectives », en Reginald Appleyard (Ed.): *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.

- STRAUBHAAR, T. 1993, "Migration pressure", *International Migration* 31: 5-41.
- SUBIRATS, J. 1989, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.
- y BADOSA, J. 2001, "Solo ante el peligro. El Ministerio del Interior o la falta de una política que afronte de manera integral y compartida el fenómeno migratorio en España", comunicación presentada en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Ciudadanía y Políticas de Integración*. Área IX GT 3. Tenerife.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F. 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- SZMOLKA, Inma. 2007, "Les espagnols face a l'UE: bilan pour le vingtième anniversaire de l'entrée de l'Espagne dans l'organisation". *Pôle Sud*, 26, 1: 47-66.
- 2004, "Medios de comunicación y relaciones bilaterales España-Marruecos", en LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (Ed.) *Atlas de la Inmigración marroquí en España*. Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración-OPI, Madrid.
- TABARES, Esteban. 1990, *Jornaleros y Temporeros. Cuadernos de Formación: La acción social*. Cáritas Española.
- TAMAYO, M. 1997, "El análisis de las Políticas Públicas" en BAÑÓN, R. y E. CARRILLO, E. *La nueva administración pública*. Alianza, Madrid.
- TAPINOS, G. 1992a, "Migration pressure: An expression of concern or an analytical concept?", en TAPINOS, G.P. y KEELY, C.B., *Migration and population: Two views on international migration*. Working Paper, World Employment Programme Research, ILO, Ginebra.
- 1992b, *Europa, entre la inmigración y la cooperación al desarrollo*. Fundación Paulino Torras Doménech, Barcelona.
- (Dir.) 1993, *Inmigración e integración en Europa*. Itinera Libros, Fundación Paulino Torras Doménech. Barcelona.
- TAYLOR, Charles. 1992, *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*. Fondo de Cultura Económica, México.
- TERRÓN I CUSÍ, A. 2001, "El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general", en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 53, Barcelona.
- THOMAS-HOPE, E.M., y NUTTER, R.D. 1989, « Occupation and status in the ideology of Caribbean return migration », en APPLEYARD, Reginald (Ed.) *The impact of international migration on developing countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris.
- THRANHARDT, D. (Ed.) 1992, *Europe: a new immigration continent*. Lit, Munster.
- TICHENOR, Daniel J. 2002, *Dividing lines. The politics of immigration control in America*. Princeton University Press: Princeton, New Jersey.
- TOCHEVA, Detelina 2003, « Peurs européennes, peur malthusiennes », en HILY, Marie-Antoinette y TARRIUS, Alain (Coord.), *Les initiatives de l'étranger et les nouveaux cosmopolites*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (19)2: 141-156, Poitiers.
- TOHARIA, Luis. 1994, "Cambio sectorial y ocupacional en la Comunidad de Madrid, 1981-1991". *Economía y Sociedad*, 11: 67-87.
- TORREALBA, R. 1991, "La familia inmigrante: estrategias de subsistencia en familias dominicanas en Venezuela". *International Migration*, 29 (3): 463-476.
- TRAGER, Lilian. 1984, "Family Strategies and the Migration of Women: Migrants to Dagupan City, Philippines". *International Migration Review*, 18 (4): 1264-1277.
- TRIBALAT, Michèle (Direcc.) 1991, *Cents ans d'immigration, étrangers d'hier français d'aujourd'hui. Apport démographique, dynamique familiale et économique de l'immigration étrangère*. Institut National d'Études Démographiques, París.

- 1995, *Faire France. Une enquête sur les immigrés et leurs enfants*. La Découverte, París.
- 1996, *De l'immigration à l'assimilation. Enquête sur les populations d'origine étrangère en France*. Ed. La Découverte, París.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (ed.). 2004, *Extranjería e Inmigración*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- TRINIDAD GARCÍA, María Luisa; ROBLES ALMÉCIJA, José Manuel y FUENTES MAÑAS, José Blas. 2001, *Guía jurídica de extranjería, asilo y ciudadanía de la Unión*. Comares, Granada.
- TRINIDAD, A. y PEREZ, M. 1998, "Evaluación de Programas de Intervención Social". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº10
- TRUPIER, Pierre. 2002, « Migration et tradition pragmatique en Sociologie : une relation nécessaire ? », en MISSAOUI, Lamia, TRUPIER, Pierre, y HILY, Marie Antoinette (Coord.) *L'Étranger dans la ville*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales (18)3:25-40, Poitiers.
- TUNG, Ko-Chih R. 1985, "Voting rights for alien residents- Who wants it?", *International Migration Review*, V.19 (3), 451-467
- TURTON, David, y GONZÁLEZ, Julia. 2001a, *Diversidad étnica en Europa: desafíos al Estado Nación*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- 2001b, *Identidades culturales y minorías étnicas en Europa*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- UÇARER, Emek M. y PUCHALA, Donald J. (Eds) 1997, *Immigration into Western societies: problems and policies*. Pinter, Londres.
- UGT. 1993, *UGT e inmigración: un programa sindical*. UGT, Madrid.
- 1997, *La Seguridad Social de los migrantes y el papel de las organizaciones sindicales en lo EE.MM. de la UE*. UGT, Madrid.
- UNED 2001, "Encuesta: la Ley de Extranjería y la Constitución", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS 2004, *Movimientos de población. Migraciones y acción humanitaria*. Icaria, Barcelona.
- VALLÉS, M., CEA, Ma. A., e IZQUIERDO, A. 1999, *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa. Tópicos, medios de comunicación y política migratoria*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- VAN OUDENAREN, John (Ed.) 1996, *Employment, economic development and migration in Southern Europe and the Maghreb*. European American Center for Policy Analysis, Santa Mónica.
- VAN OUIRIVE, L. 2001, "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen", en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, Nº 53, Barcelona.
- VEDUNG, E. 1997, *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- VELLINGA, Menno 1993, « The Benelux countries : divergent paths toward restrictive immigration », en Daniel KUBAT (Ed.) : *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York.
- VEUGELERS, John W.P. 2000, « State-society relations in the making of Canadian immigration policy during the Mulroney Era », *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 37.1 2000
- VIDAL, Ma. C. 2007a, "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", en MONTILLA, J. A. y VIDAL, Ma. C. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- 2007b, "Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006", en AJA, E. y ARANGO, J. (Eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. CIDOB, Barcelona.
- VILAR, Juan Bta. 1994, *Jornadas de Inmigración magrebí: Murcia frontera demográfica del Sur de Europa*. Murcia, Secretariado de Publicaciones. Universidad de Murcia.

- (Ed.) 1995, *Murcia. Frontera demográfica en el Sur de Europa. (I y II Jornadas de Inmigración Magrebí, marzo 1993-mayo 1994)*. Universidad de Murcia, Murcia.
- VINK, Maarten. 2005, *Limits of European Citizenship. European integration and domestic immigration policies*. Palgrave, Basingstoke.
- VIRUS EDITORIAL. 1994, *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona.
- WALZENBACH, G.P.E. (Ed.). 2006, *European Governance. Policy making between politization and control*. Ashgate, Aldershot.
- WALZER, M. 1981, "The distribution of membership", en BROWN, P. y SHUE, H. (eds.) 1981, *Boundaries. National autonomy and its limits*. Rowman and Littlefield, Totowa.
- WATTS, Julie R. 2000, *An Unconventional Brotherhood. Union Support for Liberalized Immigration in Europe*. Center for Comparative Migration Studies. University of California, San Diego.
- 2002, *Immigration Policy and the challenge of Globalization. Unions and employers in unlikely alliance*. Cornell University Press, New York
- WEIL, Patrick. 1991, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Gallimard, París.
- 1997, *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*. La Documentation française, París.
- 2002, *Qu'est-ce qu'un Français ?. Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*. Bernard Grasset, París.
- y CROWLEY, John. 1994, "Integration in theory and practice: a comparison of France and Britain", *West European Politics*, 17(2), April, 110-26
- y HANSEN, Randall (Direcc.) 1999, *Nationalité et citoyenneté en Europe*. La Découverte, París.
- WEINER, Myron. 1996, "Determinants of immigrants integration: an international comparative analysis", en CARMON, Naomi (Ed.): *Immigrants and Integration in Post-industrial societies: Theoretical analysis and Policy-Related research*. Macmillan Press, Basingstoke.
- y HANAMI, Tadashi (Eds.) 1998, *Temporary workers or future citizens?: Japanese and U.S. migration policies*. New York University Press, Nueva York.
- WEISS, C. H. 1998, *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River (NY).
- WERBNER, Pnina, y ANWAR, Muhammad (Ed.) 1991, *Black and ethnic leadership in Britain. The cultural dimensions of political action*. Routledge, Londres.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine 1978, *Les immigrés dans la cité. La représentation des immigrés dans la vie publique en Europe*. La Documentation Française, París.
- 1987, *Citoyenneté, nationalité et immigration*. Arcantère Éditions, París.
- (Coord.) 1988a, *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale de la population française*. Edilig, París.
- 1988b, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París.
- 1987c, *La situation fragilisée des immigrés*. Publications du CERI, Fondation National de Sciences Politiques, París.
- 1997, *La citoyenneté Européenne*. Presses de Sciences Po, París.
- 1999, *Faut-il ouvrir les frontières ?*. Presses de Sciences Po, París.
- 2001, *L'Europe des migrations*. La Documentation Française, París.
- y TINGUY, Anne de (Direcc.) (1995) : *L'Europe et toutes ses migrations*. Ed. Complexe, París.
- y LEVEAU, Rémy 2001, *La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*. CNRS Éditions, París.

- WILDAVSKY, A. 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown, Boston.
- WILSON, Thomas M. y DONNAN, Hastings (Ed.) 1998, *Borders Identities. Nation and State at international frontiers*. Cambridge University Press, Cambridge.
- WINKLER, Beate 2001, « Nuevas medidas para luchar contra la discriminación en la Unión Europea », en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 53, Barcelona.
- WINTER, Lieven De (Ed.) 1994, *Non-State wide parties in Europe*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- WRENCH, John. 1995, *Prevención del racismo en el trabajo*. (Conferencia Europea, Madrid 15-16 de Nov.) Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Dublín.
- y SOLOMOS, John (Eds.) 1993, *Racism and migration in Western Europe*. Berg Publishers, Oxford.
- YOUNG, Crawford (Ed.) 1998, *Ethnic diversity and public policy. A comparative inquiry*. Macmillan Press, Londres.
- YOUNG, Kate. 1982, "The Creation of a relative surplus population: A case study from Mexico", en BENERÍA, Lourdes. 1982, *Women and Development: Sexual Division of Labor in Rural Societies*. NY, Praeger.
- WOLKOWITZ, Carol y McCULLAGH, Roselyn. 1981, *Of Marriage and the Market. Women's subordination internationally and its lessons*. Routledge, Londres.
- YOUNIS, Talib (Ed.) 1990, *Implementation in Public Policy*. Dartmouth, Aldershot.
- ZAPATA-BARRERO, R. 2001a, "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración", en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 53, Barcelona.
- 2001b, *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Anthropos Editorial, Barcelona.
- 2002, *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- 2004a, *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- 2004b, *Multiculturalidad e inmigración*. Editorial Síntesis, Madrid.
- (Coord.) 2009a, *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Ariel, Barcelona.
- (Ed.) 2009b, *Citizenship policies in the Age of Diversity: Europe at the crossroads*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- (Ed.) 2010, *Shaping the normative contours of the European Union: A Migration-Border framework*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- y PINYOL, Gemma (Eds.) 2008, *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- ZAPATA, Javier y ELWES, Montserrat. 1993, "Latinoamericanos en la CAM: pluralidad de colonias, diversidad de ubicaciones", en GIMÉNEZ, Carlos (Coord.) *Inmigrantes extranjeros en Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid. Informes Técnicos.
- ZOHRY, Ayman. 2003, « The place of Egypt in the regional migration system as a receiving country », en BERTHOMIÈRE, William, DORAÏ, Mohamed Kamel, y TAPIA, Stéphane de (Coord.) *Moyen-Orient: mutations récentes d'un carrefour migratoire*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Association pour l'Etude des Migrations Internationales, Poitiers.
- ZOLBERG, Aristide R. 1989, "The new waves: migration theory for a changing world", *International Migration Review*, V.23 N°3

ANEXO 1. CRONOGRAMA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: 1985-2007 NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA (MÁS RELEVANTE)

1957	UNIÓN EUROPEA	TRATADOS		Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957.(versión consolidada)
1984	NACIONAL	RÉGIMEN DE ASILO		Ley 5/1984, de 26 de Marzo de 1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.
1985	UNIÓN EUROPEA	TRATADOS		Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985.
	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. (Vigente hasta el 1 de febrero de 2000) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA		
1988	NACIONAL	NORMATIVA DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN		Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas (BOE nº 180, de 28 de julio de 1988)
1989	UNIÓN EUROPEA	TRATADOS		Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, de 19 de junio de 1990.
	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Orden de 22 de febrero de 1989, del Ministerio del Interior, sobre medios económicos cuya posesión deberán acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España (BOE núm. 55, de 22 de febrero)
		NORMATIVA DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN		Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, por el que se establecen los requisitos y procedimientos para solicitar ayudas para fines de interés social, derivadas de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE nº 48, de 25 de febrero de 1989)
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA		Acuerdo de 28 de noviembre de 1989, de la Comisión Académica del Consejo de Universidades, por el que se establecen criterios generales a los que habrán de ajustarse las Universidades en materia de Convalidación de Estudios Extranjeros para continuar estudios universitarios de primer y segundo ciclos en España.
1991	UNIÓN EUROPEA	TRATADOS		Acuerdo de 25 de junio de 1991, de Adhesión del

	EUROPEA			Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italia por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990.
	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Real Decreto 1521/1991, de 11 de octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las oficinas de extranjeros (BOE del 26), (Vigente hasta el 1 de agosto de 2001).
1992	UNIÓN EUROPEAN NACIONAL	TRATADOS RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	COMUNITARIO	Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992. Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de las Comunidades Europeas (BOE núm. 156, de 30 de junio)
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA		Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE núm. 46, de 22 de febrero), en su redacción dada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto (BOE núm. 186, de 5 de agosto) y por la Ley 10/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril). Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
1993	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	COMUNITARIO	Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados Miembros de la Comunidad Europea.
		NORMATIVA DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN		Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (BOE nº 312, de 30 de diciembre de 1993)
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA		Real Decreto 1398/93, de 4 de agosto 1.993, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
1994	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	INSTRUCCIÓN de 15 de febrero de 1994, conjunta de las Subsecretarías del Ministerio del Interior, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Asuntos Sociales, sobre colaboración entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, en su redacción dada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (versión consolidada).
		RÉGIMEN DE ASILO		

			Ley 9/94, de 19 de Mayo 1994, de modificación de la Ley 5/1984, publicada en el B.O.E. de 23.5.94
1995	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL
		RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	COMUNITARIO
		RÉGIMEN DE ASILO	
1996	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL
		NORMATIVA DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN	
1997	UNIÓN EUROPEA		TRATADOS
	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL
		RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	COMUNITARIO

Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. (Vigente hasta el 26 de abril de 2001)

Real Decreto 737/1995, de 5 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados Miembros de las Comunidades Europeas.

Real Decreto 800/1995, de 19 de mayo, por el que se regula el acceso a determinados sectores de la Función Pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea.

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE núm. 52, de 2 de marzo).

Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (BOE 23 de febrero).

Orden de 11 de abril de 1996, del Ministerio de Justicia e Interior, sobre Exenciones de visado.

Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Orden de 23 de julio de 1996, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre atribución de competencias en materia de procedimiento de recaudación de reintegros de ayudas y subvenciones públicas (BOE nº 183, de 30 de julio de 1996).

Tratado de Amsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos, de 2 de octubre de 1997.

Orden de 7 de febrero de 1997, del Ministerio del Interior, por la que se regula la tarjeta de extranjero (BOE núm. 40, de 15 de febrero).

Orden de 8 de mayo de 1997, del Ministerio de la Presidencia, por la que se dictan las Normas generales y de procedimiento para el reconocimiento de situaciones de excepción a la obligación de obtener permiso de trabajo.

Orden de 19 de noviembre de 1997, del Ministerio de la Presidencia, por la que se concreta el régimen de los permisos de residencia de extranjeros en España, por circunstancias excepcionales.

Real Decreto 1710/1997, de 14 de noviembre, por

		EXTRANJERÍA		el que se modifica parcialmente el régimen de entrada y permanencia en España de nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados partes en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
1998	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	<p>Resolución de 12 de enero de 1998, de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, por la que se aprueba el modelo de solicitud de excepción de permiso de trabajo y de permiso de residencia o de verificación de estancia legal (BOE núm. 33, de 7 de febrero).</p> <p>Resolución de 20 de febrero de 1998, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se ordena la publicación de la Circular conjunta de las Direcciones Generales de Ordenación de las Migraciones y de la Tesorería General de la Seguridad Social sobre afiliación, altas, bajas, variaciones de datos y cotización de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social.</p> <p>Orden de 25 de febrero de 1998, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se fijan los requisitos y el procedimiento sobre concesión de autorizaciones para trabajar, aplicación de determinados supuestos de preferencia, modificación de los permisos de trabajo y compatibilidad de permisos de trabajo.</p> <p>Resolución de 4 de junio de 1998, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio del Interior sobre encomienda de gestión para la expedición de visados en frontera (BOE núm. 139, de 11 de junio).</p> <p>Real Decreto 2816/1998, de 23 de diciembre, por el que se modifica el RD 490/1995, de 7 de abril, de creación del foro para la Integración Social de los Inmigrantes.</p>
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA		<p>Ley 29/1998, de 13 de julio 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.</p> <p>Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 11/1997, de 4 de enero, Ley General Presupuestaria (BOE nº 234, de 29 de Septiembre de 1988).</p>
1999	UNIÓN EUROPEA	REGLAMENTO		<p>Reglamento (CE) nº 574/1999 del Consejo, de 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.</p>
	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	<p>Orden de 22 de febrero de 1999, del Ministerio de Interior, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (BOE núm. 47, de 24 de febrero)</p>
			(Normativa de	Orden de 17 de junio de 1999, del Ministerio de la

		Organización)	Presidencia, por la que se crea la Oficina de Extranjeros en Illes Balears.
		(Normativa de Organización)	Orden de 11 de noviembre de 1999, del Ministerio de la Presidencia, por la que se crea la Oficina de Extranjeros en Lleida.
	NORMATIVA COMPLEMENTARIA		Ley 4/1999, de 13 enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
2000	UNIÓN EUROPEA	REGLAMENTOS	Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.
		DIRECTIVAS	Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
2000	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, de 12 de enero) Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 43, de 19 de febrero). Resolución de 7 de marzo de 2000, de la Dirección General de Policía y de la Dirección General de Política Interior, del Ministerio del Interior, y de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el modelo de solicitud de permiso de trabajo y residencia, de permiso de residencia o de tarjeta de residencia en régimen comunitario para acogerse al procedimiento de regularización de extranjeros. Resolución de 20 de marzo de 2000, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 16 de marzo de 2000, de la Dirección General de Policía y de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior y de la Dirección General de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las instrucciones relativas al procedimiento de regularización de extranjeros,

			<p>previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y aprobado mediante Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero (BOE núm. 70, de 22 de marzo).</p> <p>Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía.</p> <p>Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración.</p> <p>Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.</p> <p>Real Decreto 1473/2000, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores.</p> <p>Ley Orgánica 8/2000 ,de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su Integración Social (BOE, de 23 de diciembre)</p> <p>Orden de 14 de septiembre de 2000, del Ministerio de la Presidencia, por la que se crea la Oficina de Extranjeros en Valencia.</p> <p>Orden de 2 de noviembre de 2000, del Ministerio de la Presidencia, por la que se crea la Oficina de Extranjeros en Sevilla.</p> <p>Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería.</p>
		GENERAL (Normativa de Organización)	
		NORMATIVA DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN	<p>Orden de 22 de febrero de 2000 por la que se desarrolla el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen las pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles, modificado por el Real Decreto 6671/1999, de 23 de abril.</p>
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA	<p>Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. (Contiene la corrección de errores publicada en el B.O.E. 22-10-2000)</p>
2001	UNIÓN EUROPEA	TRATADOS	<p>Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos, de 26 de febrero de 2001.</p>
		REGLAMENTO	<p>Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.</p> <p>Reglamento (CE) nº 789/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con</p>

determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado.

Reglamento (CE) n° 790/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001, por el que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas normas de desarrollo y procedimientos prácticos para la realización de controles y vigilancia en las fronteras.

Reglamento (CE) n° 1091/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración.

Reglamento (CE) n° 2414/2001 del Consejo, de 7 de diciembre de 2001, que modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

DIRECTIVAS

Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las Decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.

Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

2001 NACIONAL RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA GENERAL

(Normativa de Organización)

(Normativa de Organización)

(Normativa de Organización)

Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero, por el que se establecen los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 44, de 20 de febrero).

Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración (BOE núm. 83, de 6 de abril), en su redacción dada por el Real Decreto 507/2002, de 10 de junio (BOE núm. 143, de 15 de junio).

Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.

Real Decreto 367/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

RESOLUCIÓN de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación

del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración.

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

RESOLUCIÓN 4/2001, de 22 de octubre, de la Dirección General de Tributos, por la que se convierten a euros las cuantías exigibles por las tasas cuya gestión está atribuida a órganos dependientes del Ministerio del Interior.

RESOLUCIÓN 5/2001, de 22 de octubre, de la Dirección General de Tributos, por la que se convierten a euros las cuantías exigibles por las tasas y precios públicos cuya exacción corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a sus organismos y entidades.

COMUNITARIO

Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores.

Real Decreto 1414/2001, de 14 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles.

		NORMATIVA DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN	
2002	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL
2002	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)
2002	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)
2002	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)
2002	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)

Orden PRE/237/2002, de 8 de febrero, por la que se dictan instrucciones generales relativas al número de enlace de visado en materia de extranjería (BOE núm. 37, de 12 de febrero).

Real Decreto 238/2002, de 1 de marzo, sobre estructura orgánica y funciones del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Real Decreto 645/2002, de 5 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería.

ORDEN PRE/1700/2002, de 5 de julio, del Ministerio de la Presidencia, por la que se crean las oficinas de extranjeros en Albacete, Ávila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Cádiz, Córdoba, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, Logroño, Lugo, Málaga, Ourense, Oviedo, Palencia, Pontevedra, Santander, Toledo, Valladolid y Zaragoza.

Orden PRE/2277/2002, de 16 de septiembre, del Ministerio de la Presidencia, por la que se crea la

			Organización)	Oficina de Extranjeros en A Coruña (BOE del 18 de septiembre del 2002) Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA		Instrucción de 20 de marzo de 2002, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en materia de recepción y despacho de solicitudes de certificaciones en los Registros civiles por vía telemática.
		NORMATIVA COMPLEMENTARIA		Reglamento (CE) n° 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso.
UNIÓN EUROPEA		REGLAMENTOS		Reglamento (CE) n° 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado.
				Reglamento (CE) n° 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 2725/2000 relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.
				Reglamento (CE) n° 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.
		DIRECTIVA		Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.
2003	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
2003	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
(2003)	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre.
texto def				
2003	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 29 de diciembre de 2003, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2003,

2003	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	<p>por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2004.</p> <p>Corrección de errores de la Resolución de 29 de diciembre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2003, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2004.</p>
2003		RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	COMUNITARIO	<p>Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE núm. 46, de 22 de febrero).</p>
		RÉGIMEN DE ASILO		<p>Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.</p>
		RÉGIMEN DE ASILO		<p>RESOLUCIÓN de 10 de noviembre de 2003, de la Dirección General de Extranjería e Inmigración, por la que se dispone la publicación de la concesión de financiación de proyectos para el ejercicio 2003, en aplicación del artículo 9 del Fondo Europeo para los Refugiados, convocado por Resolución de 7 de mayo de 2003.</p>
		NORMATIVA DE SUBVENCIONE S Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN		<p>Orden TAS/640/2003, de 17 de marzo de 2003, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Área de Asuntos Sociales, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus Organismos adscritos (BOE nº 70, de 22 de marzo de 2003).</p>
		NORMATIVA DE SUBVENCIONE S Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN		<p>Resolución de 25 de marzo de 2003, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), por la que se convoca la concesión de subvenciones en las áreas de atención a mayores, personas con discapacidad, inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, durante el año 2003 (BOE nº 84, de 8 de abril de 2003).</p>
		NORMATIVA COMPLEMENT ARIA REGLAMENTO S		<p>Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y del orden social.</p>
UNIÓN EUROPEA				<p>Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.</p> <p>Reglamento (CE) nº 415/2003 del Consejo, de 27 de febrero de 2003, sobre expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito.</p> <p>Reglamento (CE) No 693/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003 por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común.</p>

DIRECTIVAS

				Reglamento (CE) No 694/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003 sobre los modelos uniformes de documentos de tránsito facilitado (FTD) y de documentos de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) establecidos en el Reglamento (CE) no 693/2003.
				Directiva 2003/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios.
				Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.
				Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar.
				Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
				Directiva 2003/110/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	Corrección de errores del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	Real Decreto 660/2004, de 19 de abril, por el que se nombra Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración a doña María Consuelo Rumí Ibáñez.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería

2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	de Bienestar Social de la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes. Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad de Melilla para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería e Familia y Promoción del Empleo, Mujer y Juventud de la Junta de Galicia para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	REAL DECRETO 982/2004, de 30 de abril, por el que se nombra Directora General de Inmigración a doña Marta Rodríguez-Tarduchy Díez.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	REAL DECRETO 983/2004, de 30 de abril, por el que se nombra Directora General de Integración de los Inmigrantes a doña Estrella Rodríguez Pardo.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	Real Decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas.
		NORMATIVA DE SUBVENCIONE S Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN		Resolución de 23 de febrero de 2004, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de subvenciones en las áreas de atención a mayores, personas con discapacidad, inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, durante el año 2004.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Trabajo y Política

2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes. Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	REAL DECRETO 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
2004	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	REAL DECRETO 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
	UNIÓN EUROPEA	DIRECTIVAS		Corrección de errores de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) no 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.
		DIRECTIVAS		DIRECTIVA 2004/81/CE DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.
				DIRECTIVA 2004/82/CE DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.
				DIRECTIVA DEL CONSEJO 2004/114/CE de 13

2005	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA GENERAL	GENERAL	de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado ORDEN PRE/140/2005, de 2 de febrero, por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
2005	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de diciembre de 2004, por el que se prorroga la vigencia del Acuerdo de 19 de diciembre de 2003, por el que se determinó el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2004
2005	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y la Subsecretaría de Administraciones Públicas para la realización del proceso de normalización laboral de extranjeros.
2005	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL	RESOLUCIÓN de 8 de febrero de 2005, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establece el procedimiento para la elaboración del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura regulado en el artículo 50.a) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.
2005	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA	GENERAL (Normativa de Organización)	ORDEN TAS/244/2005, de 10 de febrero, por la que se crean las cajas pagadoras de los centros de acogida a refugiados y de los centros de estancia temporal de inmigrantes.
2006	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA		Real Decreto 1019/2006, de 8 septiembre, por el que se modifica el artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.
2007	NACIONAL	RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA		Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas.(BOE nº 278 de 20/11/2007). Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados.

**2008 NACIONAL RÉGIMEN DE
EXTRANJERÍA**

Real Decreto 8/2008 , de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados.

Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.(B.O.E. del 16 de febrero de 2008)

Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre el abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

ANEXO 2. GUIÓN DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

GUIÓN DE ENTREVISTA A MIEMBROS DEL GOBIERNO LOCAL/AUTONÓMICO COMPETENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Datos de la entrevista

Nombre del investigador

Lugar y fecha de la entrevista

Hora de comienzo y terminación de la entrevista

Contextualización: descripción del lugar, accesibilidad al entrevistado, contactos y de obtención de la entrevista

Comentarios del investigador: impresiones generales, datos significativos que aporte la entrevista, nivel de receptividad del entrevistado

Datos del entrevistado

Nombre (opcional)

Cargo que ostenta

Formación –particularmente en materia de inmigración-

- ¿Cuándo entra la inmigración en la agenda política? ¿Cuándo se empiezan a desarrollar actividades en materia de inmigración? ¿En qué áreas?

- ¿Qué cuadros administrativos están implicados en las actividades (encadre competencial de la agencia administrativa competente en materia de inmigración)? ¿Existe una estructura administrativa específica?, en caso afirmativo ¿Cuándo se crea?, ¿funciones? (recopilación de documentación administrativa)

- ¿Qué iniciativas ha llevado a cabo (actividades, programas, traspaso de competencias, etc.) y qué áreas de intervención desarrolla? (Descripción de las mismas y recopilación documental)

- ¿La administración ha habilitado plataformas/foros/mesas de participación, colaboración o representación para los actores no-gubernamentales vinculados al fenómeno migratorio? En caso afirmativo, ¿cuál es la composición funciones y actividades desarrolladas?

- ¿Tiene la administración competente convenios con otras administraciones y/o asociaciones vinculadas al fenómeno migratorio para el desarrollo de actividades conjuntas? En caso afirmativo, ¿cuáles?, (Subvenciones concedidas, nominales o características de la convocatoria) ¿Cómo se habilita la coordinación interadministrativa –informal e institucionalizada-?

- ¿Cuál es su representación en los foros (nacional/autonómico)?

- ¿Cuál es su participación en la elaboración del plan de integración de inmigrantes de su territorio autonómico?

- Comentario personal (a elegir por el entrevistado) acerca relación entre las fuerzas políticas representadas, nivel de politización de las iniciativas desarrolladas, identificación de liderazgos.

GUIÓN DE ENTREVISTA A ASOCIACIONES PRO-INMIGRACIÓN

Datos de la entrevista

Nombre del investigador

Lugar y fecha de la entrevista

Hora de comienzo y terminación de la entrevista

Contextualización: descripción del lugar, accesibilidad al entrevistado, contactos y de obtención de la entrevista

Comentarios del investigador: impresiones generales, datos significativos que aporte la entrevista, nivel de receptividad del entrevistado

Datos del entrevistado

Nombre (opcional)

Cargo que ostenta dentro de la asociación

Tiempo de asociación

Profesión y formación –particularmente en materia de inmigración-

- Año de creación de la asociación en la localidad y actividades principales –según estatutos de la misma-
- ¿Cuándo y de qué modo la asociación centra su labor y actividades en la inmigración? Datos del servicio y/o programa
- ¿Cuántos miembros son inmigrantes?
- ¿Qué número de usuarios tiene?
- ¿Cómo se articulan los servicios prestados?
- ¿Ha sufrido un incremento o una disminución de usuarios a lo largo de los años de prestación de este servicio especializado?
- ¿Cuáles han sido hasta ahora las actividades emprendidas (campañas o iniciativas pro-inmigración)? ¿Cuáles han sido los resultados de su labor? (Recopilación de material, estatutos de la asociación, memoria de actividades de la asociación, etc.)
- ¿A qué foros, mesas o plataformas de participación y consulta –a nivel autonómico y/o local- pertenece? Si la respuesta es afirmativa, ¿ha participado en la elaboración del plan para la integración de su Comunidad Autónoma?
- ¿Participa en algún convenio con la Administración Autónoma o Local? ¿En qué iniciativas públicas colabora?
- ¿Qué tipo de subvenciones recibe?, ¿alguna nominal?
- Comentario personal (a elegir por el entrevistado) acerca de la política de inmigración, la relación, coordinación y vías de comunicación con otras asociaciones y con la Administración Pública, la actitud (voluntad/receptividad) de la clase política y del partido en el poder en el Ayuntamiento o en la Comunidad Autónoma con respecto a la actividad de la asociación.

GUIÓN DE ENTREVISTA A ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

Datos de la entrevista

Nombre del investigador

Lugar y fecha de la entrevista

Hora de comienzo y terminación de la entrevista

Contextualización: descripción del lugar, accesibilidad al entrevistado, contactos y de obtención de la entrevista

Comentarios del investigador: impresiones generales, datos significativos que aporte la entrevista, nivel de receptividad del entrevistado, interés en cuanto al nivel de representación de la asociación de la comunidad inmigrante, por su potencial pertenecía a foros de representación/movimientos pro-inmigración y nivel de competitividad con el resto de asociaciones

Datos del entrevistado

Nombre (opcional)

Lugar de procedencia y tiempo de residencia en España

Cargo que ostenta dentro de la asociación

Tiempo de asociación

Profesión y formación –particularmente en materia de inmigración-

- Año de creación de la asociación en la localidad y actividades principales –según estatutos de la misma-
- ¿Qué número de usuarios tiene y nacionalidades principales?
- ¿Cómo se articulan los servicios prestados? Datos del servicio y/o programa
- ¿Cuáles han sido hasta ahora las actividades emprendidas (campañas o iniciativas pro-inmigración)? ¿Cuáles han sido los resultados de su labor? (Recopilación de material, estatutos de la asociación, memoria de actividades de la asociación, etc.)
- ¿A qué foros, mesas o plataformas de participación y consulta –a nivel autonómico y/o local- pertenece? Si la respuesta es afirmativa, ¿ha participado en la elaboración del plan para la integración de su Comunidad Autónoma?
- ¿Participa en algún convenio con la Administración Autónoma o Local? ¿En qué iniciativas públicas colabora?
- ¿Qué tipo de subvenciones recibe?, ¿alguna nominal?
- Comentario personal (a elegir por el entrevistado) acerca de la política de inmigración, la relación, coordinación y vías de comunicación con otras asociaciones y con la Administración Pública, la actitud (voluntad/receptividad) de la clase política y del partido en el poder en el Ayuntamiento o en la Comunidad Autónoma con respecto a la actividad de la asociación.

GUIÓN DE ENTREVISTA A SINDICATOS

Datos de la entrevista

Nombre del investigador

Lugar y fecha de la entrevista

Hora de comienzo y terminación de la entrevista

Contextualización: descripción del lugar, accesibilidad al entrevistado, contactos y de obtención de la entrevista

Comentarios del investigador: impresiones generales, datos significativos que aporte la entrevista, nivel de receptividad del entrevistado

Datos del entrevistado

Nombre (opcional)

Cargo que ostenta dentro del sindicato

Tiempo de sindicación

Formación –particularmente en materia de inmigración-

- ¿Cuándo y de qué modo el sindicato centra su labor y actividades en la inmigración (información, asesoramiento, etc.)? Datos del servicio y/o programa

- ¿Incorpora inmigrantes en su servicio? Si el entrevistado es inmigrante, ¿lugar de procedencia y tiempo de residencia en España?

- ¿Qué número de usuarios tiene?

- ¿Cómo se articulan los servicios prestados?

- ¿Cuáles han sido hasta ahora las actividades emprendidas (campañas o iniciativas pro-inmigración)?
¿Cuáles han sido los resultados de su labor? (Recopilación de material, memoria de actividades del sindicato o servicio especializado del mismo)

- ¿A qué foros, mesas o plataformas de participación y consulta –a nivel autonómico y/o local- pertenece? Si la respuesta es afirmativa, ¿ha participado en la elaboración del plan para la integración de su Comunidad Autónoma?

- ¿Participa en algún convenio con la Administración Autónoma o Local? ¿En qué iniciativas públicas colabora?

- Comentario personal (a elegir por el entrevistado) acerca de la política de inmigración, la relación, coordinación y vías de comunicación –formales e informales- con las asociaciones vinculadas al fenómeno migratorio y con la Administración Pública, la actitud (voluntad/receptividad) de la clase política y del partido en el poder en el Ayuntamiento o en la Comunidad Autónoma con respecto a la actividad del sindicato.