

UNIVERSIDAD DE GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN



TESIS DOCTORAL

EL PROCESO DEL LIDERAZGO POLÍTICO Y DE GESTIÓN PÚBLICA  
ANTE EL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN: CRISIS ECONÓMICA, FORMACION Y  
EMPLEO.

**Programa de Doctorado: Estudios Políticos del Mediterráneo**

Presentada por M<sup>a</sup> Virtudes Pérez Roperó

Dirigida por Prof. Dr. D. Antonio Robles Egea.

Granada, 2015

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autora: María Virtudes Pérez Ropero  
ISBN: 978-84-9125-470-6  
URI: <http://hdl.handle.net/10481/42201>

*A mi padre, cuya mente abierta al mundo me enseñó a amar la diversidad*

*A mi madre, cuya fuerza aún me enseña a caer y a levantarme.*

*A mis hijos Pedro y María, que son mi inspiración y mi mayor ilusión.*

Que siempre existen tres enfoques en cada historia: mi verdad, tu verdad y la verdad.  
Que toma mucho tiempo llegar a ser la persona que deseas ser.  
Que es más fácil reaccionar que pensar.  
Que podemos hacer mucho más cosas de las que creemos poder hacer.  
Que no importan nuestras circunstancias, lo importante es cómo interpretamos nuestras circunstancias.  
Que la madurez tiene que ver más con la experiencia que hemos vivido, que con los años que hemos cumplido.  
Que hay dos días de la semana por los que no debemos de preocuparnos: ayer y mañana.  
El único momento valioso es AHORA.  
Que los políticos hablan igual en todos los idiomas.

**Mohandas Karamchand Gandhi**

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	9
<b>PRESENTACIÓN</b>	11
<b>INTRODUCCIÓN. SOBRE INMIGRACIÓN, LIDERAZGO Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	13
1. La importancia de los movimientos migratorios en la política	20
2. Análisis del fenómeno migratorio, evolución y tendencias.	27
3. Gestión y conceptualización de la política migratoria	36
4. La gobernanza en inmigración, tendencia hacia un liderazgo político creíble.	48
5. El liderazgo político como instrumento de una política pública de inmigración.	52
6. Administración Pública versus Gestión Pública de la cooperación negociada a la interoperabilidad obligada y corresponsabilidad política.	68
7. Los líderes y gestores: Nuevo liderazgo y Management	72
8. La Políticas Públicas con base coordinada y una meta común.	81
9. Estudio de la política migratoria en Andalucía y Granada en particular.	91
Conclusiones	
<b>CAPITULO I.-EL CONTEXTO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL DEL LIDERAZGO EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN</b>	105
1. El contexto normativo, institucional y competencial del liderazgo del gobierno multinivel	108
1.1.La regulación constitucional y estatal en el Gobierno de España.	110
1.2.La regulación internacional, efecto de la globalización mundial.	121
1.3.El ámbito comunitario: la Europa de la década de oportunidades y desafíos.	123
1.4.Distribución competencial e institucional en la Comunidad Autónoma Andaluza	135
1.5.Distribución competencial e institucional de la Provincia y los Municipios.	145
2. Los principales mecanismos de instrumentalización del liderazgo político en política migratoria: Planes, Programas y Convenios.	156
Conclusiones	171
<b>CAPITULO II.- LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL: IMPACTO E INMIGRACIÓN</b>	175
1. Análisis de la transformación de la política migratoria, efectos y consecuencias.	176
2. La Financiación de la política migratoria, una población en suspense y un futuro suspendido por la crisis.	188
3. Impacto sobre la política migratoria desde una visión general a la local.	194
4. Orientaciones de futuro para instaurar una política migratoria superadora de los efectos de la crisis	201
Conclusiones	218
<b>CAPITULO III.- LA FORMACIÓN Y EL EMPLEO EN POLÍTICA MIGRATORIA</b>	223
1. Delimitación competencial y conceptual de la Formación Profesional para el empleo	224
2. La formación para el empleo estratégica	229

3. El Régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales del aprendizaje formal y no formal.	238
4. La formación como alternativa al desempleo: el sistema inglés y el sistema finlandés.	244
5. Las Políticas de Empleo y el mercado laboral.	248
6. La situación del mercado laboral en relación a la población inmigrante, datos fundamentales para entender su contexto.	257
7. El liderazgo en Formación y el Empleo: entre la municipalidad de la inmigración y la integración municipal de la inmigración.	269
Conclusiones	279
<b>CAPITULO IV.- LIDERES POLÍTICOS Y GESTORES PÚBLICOS, QUE CLASE DE LIDERAZGO DEFIENDEN Y CON QUE POLÍTICA</b>	<b>285</b>
1. Análisis del perfil profesional y político de los líderes y gestores: experiencia, formación, afiliación y situación Laboral.	287
1.1.Líderes Políticos	288
1.2.Gestores Públicos y Técnicos	293
1.3.Análisis comparativo	296
2. Gestión de la política migratoria, efectos del liderazgo y grado de eficacia: trabajo en equipo, la organización, recursos y problemática	300
2.1. Líderes Políticos	301
2.2. Gestores Públicos y Técnicos	319
2.3. Análisis comparativo	336
3. Análisis desde el liderazgo político, capacidades y habilidades reales y necesarias: disciplina de partido, coordinación, colaboración e integración, inteligencia emocional, escucha activa y asertividad, comunicación, información e integración y planificación, financiación y establecimiento de prioridades.	340
3.1. Líderes Políticos	341
3.2. Gestores Públicos y Técnicos	357
3.3. Análisis comparativo	366
Conclusiones	370
<b>CAPITULO V.- LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA, PERCEPCION Y PREVISIÓN FUTURA.</b>	<b>379</b>
1. La política pública migratoria como instrumento de una sociedad en transformación social	380
2. La vulnerabilidad de la población inmigrante que accede y/o se encuentra en el país.	387
3. Principales recursos de la política migratoria para los sectores vulnerables.	398
4. Percepción social de la política y gestión de la inmigración	405
5. La participación social y política de la población inmigrante como alternativa al cambio, el nuevo liderazgo internacional.	427
6. Análisis de los grupos de discusión entre el consenso y el disenso.	445
Conclusiones	452

CONCLUSIONES FINALES	459
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	469
ANEXOS	495
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	499





## AGRADECIMIENTOS

A lo largo de los años de trabajo y estudio en el camino hacia la presentación de mi tesis he recibido no solo reconocimiento y conocimiento, sino tal vez lo más importante el ánimo de personas que representando a instituciones y al mundo académico han compartido y apoyado mi trabajo; quiero expresar mi agradecimiento al Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, institución responsable de mi enamoramiento por la Ciencia Política. A los profesores Dr. Don Juan Núñez Pérez, Dr. Don Manuel Trenzado Romero, Dr. Don Santiago Delgado Fernández, Dra. Doña Nieves Ortega Pérez, Dra. Doña Manuela Ortega Ruíz y Dr. Don Luis Ángel Triguero Martínez cuyas aportaciones y comentarios han enriquecido mi conocimiento y aprendizaje. Han ayudado a fortalecer mi inquietud investigadora y rigor en la redacción de este trabajo.

A mi director de tesis, el profesor Dr. Don Antonio Robles Egea, cuya confianza incondicional en mí ha sido latente, confianza que ha sabido entender y empatizar con mi situación profesional y personal, impulsando siempre mi motivación hacia el logro y el esfuerzo. Referente en muchos momentos y motivador incansable, sin duda su creencia en mi capacidad de crecimiento académico e investigador siempre estará presente a lo largo de mi vida.

Me gustaría dejar mi reconocimiento formal por los protagonistas de mi tesis, la población inmigrante, personas anónimas, sin liderazgo conocido y en muchos casos sin posibilidad de ejercerlo, aquellos que luchan por vivir un día mas y mantener a sus familias, estén donde estén... Y por supuesto, mi agradecimiento a las Instituciones Públicas, Ayuntamiento de Granada, Ayuntamiento de Motril, Ayuntamiento de Zafarraya, Ayuntamiento de Alhama de Granada, Mancomunidad de la Comarca de Alhama de Granada, Diputación de Granada, Delegación del Gobierno, Junta de Andalucía, Subdelegación del Gobierno en Granada, Colegio de Abogados de Granada y la Asociación Llano de Zafarraya; a sus líderes y gestores que han prestado su experiencia y formación, con el único interés de colaborar en mejorar la política pública de inmigración.



## PRESENTACIÓN

La idea de investigar sobre el fenómeno migratorio y más concretamente sobre la política de inmigración en Granada surge por mi relación laboral con las migraciones. Trabajar en el Equipo Provincial de Coordinación de los Servicios Sociales Comunitarios de Diputación de Granada me facilitó la posibilidad de poder abrir un campo de trabajo dirigido a intervenir con la población inmigrante de la Provincia. Planteamiento que se inicia en Noviembre de 2000 con la elaboración de un programa de intervención social con la población inmigrante a nivel provincial. A partir de 2009 tomo conciencia de que la formación es parte importante en la política migratoria. Así que decidí combinar mi experiencia profesional con mi formación académica para elaborar mi proyecto de suficiencia investigadora en Ciencia Política que presenté en 2006.

Elegir el tema del liderazgo político tiene una doble justificación, por un lado, la inmigración es un tema que implica su convencimiento, tener cierta sensibilidad y no solo profesional sino personal, por lo que está muy relacionado con la inquietud de un líder, visión a largo plazo generadora de posibilidades de actuación para conseguir la convivencia entre los pueblos, y por otro lado, mi propia experiencia personal, cercana a la administración pública y a sus líderes ( de diferentes signos políticos y conciencia social), al conocer de primera mano las directrices de la Junta de Andalucía, del Ayuntamiento de Granada y de Diputación de Granada.

Desde 2012 desempeño una labor interesante como asesora y evaluadora de cualificaciones profesionales en la Junta de Andalucía que compatibilizo con mis funciones desde noviembre hasta la actualidad en el Área de Economía, Medio Ambiente, Familia y Bienestar Social de Diputación de Granada y con las de miembro del Directorio de Expertos del Observatorio de las Migraciones del África, Caribe y Pacífico con Sede en Bruselas (Bélgica).

Esta tesis doctoral se centra en el liderazgo político y en la política pública de inmigración. Con esta tesis doctoral quiero aportar mi perspectiva de trabajo con la población que emigra de su tierra en busca de mejores condiciones de vida. Así como la delimitación de la actuación de los poderes públicos y de sus líderes, de las administraciones y de la sociedad civil, e incluso del llamado tercer sector. Aunque se actúa desde la integralidad e integración, el trato personal hacia ésta población se está individualizando y deshumanizando, a ello, ha colaborado la actual crisis económica y financiera. Pero

esta situación se está replanteando y está empezando a ser afrontada; el ámbito político intenta dar ejemplo, el líder político es un ser público y está dotado de autoconciencia, de capacidad de resolución y de visión de futuro. Desde la política es fundamental iniciar un trabajo más humano de la intervención con la población inmigrante ya que es la política la que enseña a convivir a las personas y la que se ha de orientar hacia la búsqueda del poder, del poder humano.

## INTRODUCCIÓN. SOBRE INMIGRACIÓN, LIDERAZGO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente capítulo introductorio concreta el aspecto metodológico y teórico de esta investigación y se pone en conocimiento aquellos aspectos del liderazgo y de las políticas públicas que van a servir para comprender la investigación, estudio y análisis del liderazgo político y gestión pública ante el fenómeno migratorio en el caso concreto de Granada y Provincia. Además profundiza en el fenómeno migratorio en cuanto a su importancia, análisis de la inmigración y tendencias actuales. El fenómeno migratorio ha evolucionado, pero lo cierto es, que el estudio sobre el fenómeno migratorio y más concretamente sobre la política de inmigración en Granada es casi inexistente, la complejidad respecto a su investigación y documentación en la provincia es difícil de concretar por la escasez de recursos destinados específicamente a la inmigración y por la invisibilidad de las necesidades y problemas que el tema plantea, ya que la respuesta histórica ha sido normalmente afrontada por la iniciativa social y no gubernamental, por tanto con carácter más asistencial que profesional, hasta hace poco tiempo que es cuando el liderazgo político en política migratoria asume protagonismo.

En cuanto a su delimitación la tesis se centra en analizar el proceso de liderazgo político y la gestión pública de los líderes y gestores que trabajan directamente en el tema migratorio en Andalucía y en concreto en Granada en relación con tres variables como son la crisis, la formación y el empleo. Crisis por ser desde 2009 el principal factor de influencia en las políticas públicas generales y sectoriales, formación por ser el principal instrumento para afrontar la crisis y empleo por ser el objetivo final de la política migratoria. La elección del tema viene dado como aportación al diseño de una verdadera política pública de inmigración; la política actual es derivada de la interdependencia de los problemas en una sociedad transnacional e internacional, que está influenciando en la oportunidad de continuar construyendo una comunidad social solidaria, tolerante y democrática, por esa razón, el fenómeno de la inmigración se puede considerar como uno de los grandes retos para el liderazgo político. Y más allá “el reto está en definir un nuevo modelo de liderazgo para la sociedad del conocimiento” (López, y Leal, 2005: 23).

El principal objetivo de esta investigación es analizar e investigar a los diferentes líderes y gestores públicos que intervienen en la política pública migratoria, pero con más concreción en la política de inmigración y, que ejercen su gobernanza desde los distintos ámbitos políticos implicados

(autonómico, provincial y local). Es fundamental analizar la actuación de los poderes públicos y de sus líderes, así como colaborar en el conocimiento y eficacia de gestión de las futuras políticas públicas de inmigración, aportando ideas y propuestas que puedan servir para contribuir a la configuración de una nueva política migratoria europea e internacional y, ayudar a encontrar una explicación a las dificultades que los líderes experimentan ante el reto de la inmigración. Con ello se contribuye a enfocar las investigaciones de las políticas públicas de inmigración desde la perspectiva del liderazgo político, una faceta casi completamente olvidada, pese a su importancia.

Como objetivos específicos se ha planteado que esta tesis pueda servir de orientación tanto al tercer sector, a las organizaciones del tejido social y no gubernamentales como a las propias entidades públicas y/o privadas que están trabajando en el ámbito de las migraciones en cuanto al diseño y participación en las futuras políticas públicas de inmigración y la reformulación de las existentes; también se tiene en cuenta profundizar en el tipo de intervención que ante la inmigración estos representantes y líderes políticos y gestores públicos o técnicos desarrollan. Se ha pretendido dar respuesta a multitud de interrogantes y comprobar si hay o no coherencia en la aplicación de las políticas desde el ámbito planificador ó autonómico, gestor ó provincial y el ejecutor ó local. De modo que si hay coherencia, interesa determinar en qué medida se implementa, que tipo de coordinación y que relaciones e interacciones se ponen en marcha para conseguir la implementación de las medidas sectoriales y transversales destinadas a la inmigración y a su población. Se pretende saber cuáles son las directrices políticas definidas, propuestas y realizadas, quien ejerce esa planificación y/o elaboración de planes, programas, proyectos, medidas, actuaciones y actividades y quien o quienes coordinan la política de inmigración, autoriza la firma de convenios de cooperación y/o colaboración, protocolos de ejecución y ordena las diversas orientaciones ejecutivas.

De ahí, que se enfatice en definir cuáles son las competencias de los diferentes niveles de gobierno, límites a la gobernanza y marco jurídico sobre el que han de actuar y, se centre además la investigación en conocer lo que realmente hacen o pueden hacer, como lo implementan y de que medios e instrumentos de planificación, organización y ejecución se valen para ello. Unas de las cuestiones más interesantes ha sido comprobar si realmente existen fenómenos de liderazgo político alrededor de los responsables políticos de la política migratoria local, provincial y autonómica, definir su importancia y a la vez analizar qué clase de comportamiento manifiestan, en la adopción de decisiones, en la puesta en marcha de sus tareas de gobernanza y de su trabajo político, en la ejecución

y en la búsqueda de recursos y apoyos con otros líderes o con otros agentes políticos, institucionales y comunitarios.

En el supuesto que no haya coherencia en la aplicación de las políticas, interesa saber porqué y a que se debe y que factores dificultan la puesta en marcha de la política migratoria, por ello, se ha analizado la crisis, la formación y el empleo, es decir, si la ineffectividad de las políticas públicas en la práctica se debe a la inminente crisis económica, a cómo influye la formación y el empleo y el desconocimiento de los líderes en la implementación de las mismas, y por último si realmente existen fenómenos de liderazgo político alrededor de los responsables políticos de la política migratoria local, provincial y autonómica, qué clase de comportamiento manifiestan en la adopción de decisiones y, en su caso, si hay un determinado perfil sociopolítico de líder y de gestor de la Administración que trabaja en inmigración que induce a una determinada tipología de líder y, la naturaleza y el alcance del impacto que produce ese liderazgo sobre la valoración de la gestión provincial, municipal y autonómica en la política de inmigración.

La hipótesis de trabajo se ha referido a la gestión pública del problema y/o fenómeno de la inmigración por los líderes políticos y gestores públicos. Si la implementación de la política pública migratoria incapacita, desorienta y hace que sea difícil de afrontar la inmigración por los que ostentan el liderazgo político local y andaluz. Política pública, por otra parte, que se encuentra en una fase de transformación y adaptación a nuevos cambios sociales, políticos y económicos, y que ha provocado una dinámica y problemática social y política grave. En este sentido siguiendo el análisis que hace Ricard Zapata viene a colación que “La inmigración no es un problema que se pueda solucionar, sino un fenómeno que se ha de gestionar” (VII legislatura) (Zapata-Barrero, 2009c:120).

De la investigación se han detectado determinados efectos y resultados y, se ha permitido visualizar cuales son los principales factores y problemáticas asociadas a dicho fenómeno. Estos agrupados en categorías son, de carácter económico, como el desempleo, el subempleo o el infraempleo, la limitación de recursos y/o la no disponibilidad de los mismos, la crisis económica y la reforma fiscal (no potenciar rentas bajas); de carácter político como el interés electoral o no de la inmigración según el momento y ámbito, compromiso o no en el programa electoral, escasa participación de la población inmigrante o existencia de obstáculos, nulo liderazgo social, corrupción política, inexistencia de transparencia política y nulo refuerzo a políticos con capacidades y habilidades

de liderazgo; de carácter organizativo como el desconocimiento del tema migratorio, o no competencia, marco jurídico no adecuado, inexistencia de instituciones especializadas o estructuras e indefensión ante la administración; de carácter social como una percepción negativa de la población inmigrante, dificultad de acceso a los recursos, problemas de integración, dificultad con el idioma, brotes de violencia y agresión, riesgos en la convivencia, trata de personas o inexistencia de unas condiciones mínimas de habitabilidad y cobertura de necesidades básicas (vivienda, salud, servicios sociales, educación, empleo y formación); de carácter cultural como diferenciación en hábitos, cultura y costumbres, desconfianza e inseguridad y existencia de guetos por nacionalidades diversas; de carácter jurídico como la existencia o no de documentación o compra de contratos laborales; y por último de carácter ambiental como los conflictos territoriales, religiosos o históricos, y diferenciación entre el ámbito rural, de ciudad y urbano.

Los resultados de la investigación se han proyectado del estudio de dos grupos perfectamente identificados de agentes que intervienen en la política migratoria, como son por un lado, los líderes y gestores y, por otro, la población inmigrante y autóctona. Se han definido diferentes variables para así llegar a la descripción de los logros y su identificación y, se han discutido los resultados obtenidos de cara a formas de resolver el problema que se plantea en la tesis.

Del análisis de los grupos de líderes y gestores se pueden distinguir como resultados claros en cuanto al perfil profesional y político de los líderes y gestores (experiencia, formación, afiliación y situación laboral); que existe nula preparación formativa y específica en el tema migratorio aunque no académica, la inmigración es un problema y/o fenómeno que incorporan la gran mayoría de los líderes a sus agendas corporativas y existe acuerdo en considerar que hay abuso y prácticas no legales de empresarios y propietarios con respecto al inmigrante de origen extranjero. En cuanto a la gestión de la política migratoria, efectos del liderazgo y grado de eficacia (trabajo en equipo, organización, recursos y problemática); se han detectado que hay duplicidad de actuaciones, paralización y estancamiento y/o desviación a otros recursos, que es necesaria una intervención política ante la situación problemática de la inmigración, a nivel de corresponsabilidad e interoperativa y el diseño de una política pública de inmigración nueva y la inminente necesidad de atender y mejorar las condiciones de vida de dicha población. Y por último los resultados que se centran en el liderazgo político, capacidades y habilidades reales y necesarias, (disciplina de partido, coordinación, colaboración e integración, inteligencia emocional, escucha activa y asertividad, comunicación, información y sensibilización y planificación, financiación y establecimiento de prioridades), en este supuesto se han concretado los



resultados de la investigación en la existencia de una mala gestión pública, en la no movilización de recursos útiles para atender a la población inmigrante, en la no propuesta de cambio, en una negativa imagen en los medios de comunicación, en la necesaria reinención y reformulación de las políticas públicas migratorias, en un nuevo diseño de política de inmigración y en la propuesta de una formación para el empleo estratégica.

Del análisis de los grupos de población inmigrante y autóctona se ha podido sustraer varios resultados, en la primera variable referida al conocimiento de los líderes y gestores, ambos grupos confunden líderes y gestores y en realidad desconocen quienes son unos y otros. En la variable crisis económica y laboral, se plasma como resultado el rechazo al inmigrante, el abuso de los empresarios con prácticas como la compra de contratos o la disminución de subvenciones a programas o proyectos para inmigrantes. En la variable de políticas públicas se arrojan resultados basados en el uso del inmigrante en los procesos electorales, el desconocimiento de las políticas, la lentitud en su aplicación o en la no evaluación de las mismas. En la variable percepción se detecta la existencia de prejuicios, la culpabilidad al inmigrante del desempleo y la diferenciación según la nacionalidad del sufrimiento de racismo o xenofobia. En la última variable la influencia, liderazgo y medios de comunicación se ha concluido que no hay unión entre políticos y sociedad aunque sí entre los propios inmigrantes y que la influencia en general es negativa con respecto a la población inmigrante.

La metodología utilizada se ha basado en el enfoque del análisis de políticas públicas y, ha sido deductiva-analítica y crítica-evaluativa, siguiendo para ello una planificación y desarrollo de la investigación detallada en base a una calendarización en tres fases, primera fase de revisión bibliográfica, consulta a expertos e información proporcionada directamente por los agentes implicados en la construcción activa de las políticas migratorias y elaboración del marco teórico de referencia, en el periodo (2006-2009), segunda fase de formulación de las hipótesis, conceptualización y operacionalización y definición de la población objeto de estudio, durante (2010-2012). En esta fase ha interesado profundizar en el conocimiento de actuaciones políticas y técnicas, que se llevan a cabo desde cada nivel de autoridad correspondiente de los diferentes líderes y gestores públicos, los cuales han sido objeto de estudio durante 2012. Desde entonces algunos nombramientos y competencias han variado, lo que se ha tenido en cuenta hasta la finalización de la redacción de esta tesis, actualizando todos y cada uno de los datos, normas y cargos que forman parte de la misma. Fase de realización del trabajo de campo, con la aplicación de los técnicas de producción de datos a los sujetos objeto de

estudio, en el que se ha utilizado la entrevista en profundidad y, entrevistas abiertas o semi-estructuradas, el diseño y aplicación del cuestionario dirigido al personal de la administración y que trabajan directamente en la ejecución de las políticas de inmigración y población inmigrante receptora de dichas políticas, la observación participante (reuniones, actividades, encuentros,...) y, la participación observante, el análisis del comportamiento de los líderes, la toma de decisiones o el trabajo en equipo. En dicha fase además se procedió a elaborar las cartas de convocatoria, autorización de los requerimientos de grabación y encuesta según la normativa en protección de datos, así como, los cuestionarios y, se mantuvo contacto telefónico con todos ellos, además se tuvo que realizar una adaptación continua de horarios y análisis e interpretación de la información producida, tras lo cual se elaboraron las conclusiones y la redacción final de la tesis, periodo comprendido hasta el momento actual (2013-2015). A lo largo de la redacción de la tesis y para proteger la identidad personal se ha procedido a nombrar a los líderes con la letra L y un número del 1 al 18 y en el caso de los Gestores con la letra G y un número del 1 al 12.

La tesis se estructura respondiendo al desarrollo de un hilo argumental en sentido descendente, comenzando con una visión general del fenómeno migratorio, finalizando en las características concretas de los actores protagonistas de esta investigación. La introducción aporta un análisis general de los principales factores que inciden en el desarrollo de los procesos de liderazgo, de la literatura existente, y revisión bibliográfica, y un análisis de fuentes estadísticas en cuanto a la inmigración, liderazgo y las políticas públicas. Se enmarca la definición del marco metodológico y delimitación del objeto de estudio, importancia y lagunas de las políticas migratorias y el liderazgo. Se dedica especial atención a la importancia de los movimientos y fenómeno migratorio, de la política migratoria y encuadre de la gobernanza en inmigración. Además se reflexiona sobre las instituciones públicas y la relación existente entre administración y gestión, su acercamiento a la idea de nuevo liderazgo y diferencia con el *management*, para llegar a la concepción de una política pública real y centrada en el objeto de esta investigación, la política migratoria en Andalucía y Granada.

El capítulo primero enmarca la investigación en un entorno real territorial y político, ya que se concreta cual es el contexto normativo, institucional y competencial en las políticas de inmigración, análisis del marco jurídico y competencial y liderazgo dentro de los líderes, población inmigrante y ciudadanía en un contexto caracterizado por los límites institucionales y la situación socioeconómica actual. Se estudia el liderazgo desde el gobierno multinivel. Atendiendo a la regulación nacional,

internacional, autonómica, comunitaria y local, a las competencias existentes en materia migratoria y a la estructura institucional en cada uno de los niveles de gobierno. Por último se analizan los instrumentos de que se sirven sus líderes y gestores para implementar las políticas sectoriales, como son los planes, programas y convenios según su ámbito de dominio político.

El capítulo segundo hace un análisis complementario de aquellos factores derivados de la crisis económica que pueden influir en los procesos de liderazgo, de los líderes que asumen cierta responsabilidad directa (líderes y gestores públicos) y, sus consecuencias, hasta llegar a la reciente consolidación de la política migratoria de los veintiocho países miembros y por ende de España y Andalucía. Se aborda más en profundidad los riesgos, elementos, impacto y efectos en la política migratoria, para ello se analiza la transformación de la política migratoria y se estudia su financiación. Así como se acentúa sobre el impacto de la crisis sobre la política desde lo más general a lo más cercano al ciudadano, el ámbito local. Se plantean algunas orientaciones de cara al futuro tales como la reformulación de las políticas de inmigración y la asunción de la transformación de la población inmigrante y su concreción en medidas de normalización, consolidación y/o mantenimiento superadora de la crisis económica actual.

En el capítulo tercero dedicado a la formación y el empleo en política migratoria trata de exponer un nuevo instrumento, la formación para el empleo estratégica, como alternativa a la superación de la situación de riesgo y de desventaja en la incorporación laboral de la población inmigrante y, cual es la relación existente entre la política de empleo y formación con la de inmigración. Se delimita el ámbito competencial y funcional de la formación no reglada (formación para el empleo) y, se diferencia el aprendizaje formal y el no formal en base al sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales como base del ámbito laboral que enlaza el sistema productivo y el formativo. De ahí que se concrete el tipo de política de empleo y se analice el mercado laboral en relación con la inmigración en el caso de Granada, llegando así a un liderazgo caracterizado en formación y empleo que se dibuja entre la municipalidad de la inmigración y la integración de la inmigración.

En el capítulo cuarto se estudian los propios actores, los líderes políticos y gestores públicos en sí, su papel y funciones, su liderazgo e instrumentos para desarrollar una nueva política de inmigración. Es el trabajo de campo propiamente dicho. Se ha dividido en tres grupos de variables, el

primer grupo ha integrado la experiencia, la formación, la afiliación y la situación laboral, es decir, el perfil profesional y político; el segundo grupo se ha centrado en el trabajo en equipo, la organización, los recursos y la problemática, es decir, la gestión de la política migratoria y el tercer grupo de variables se ha concretado en la disciplina de partido, la coordinación, colaboración e integración, la inteligencia emocional, escucha activa y asertividad, la comunicación, información e integración y la planificación, financiación y establecimiento de prioridades, es decir, el liderazgo político, sus capacidades y habilidades reales y necesarias. Al final del estudio de cada líder y gestor, se ha realizado un análisis comparativo de ambos y se ha podido descifrar algunos datos sobre cuál es el estilo de liderazgo y la organización del trabajo político y de gestión pública que ejecutan.

Por último el capítulo quinto analiza la percepción de la población inmigrante respecto a sus líderes más directos y más cercanos, así como la opinión pública respecto a la gestión de los diferentes dirigentes en materias sectoriales y generales destinadas a este sector de población. Se reflexiona sobre la política migratoria como medio eficaz para solventar la actual situación social y de profundos cambios y, para una total visión, se profundiza en los principales sectores de población inmigrantes más vulnerables, aquellos que intentan acceder al país como aquellos que ya se encuentran en él. También se describen y explican aquellos recursos que ofrece la política pública para esta población y se acentúa la participación social y política de la población inmigrante como una importante alternativa a la instauración de un liderazgo internacional y, por tanto como motivación al cambio positivo. El punto final de la investigación lo pone el análisis de los grupos de nacionales y de población inmigrante, de los cuales se extraen las valoraciones y opiniones, cuyas conclusiones son una inagotable fuente de información útil para un desarrollo de una futura política pública migratoria.

## **1. La importancia de los movimientos migratorios en la política**

La incidencia actual del fenómeno migratorio y en concreto de la población inmigrante de origen extranjero está siendo un reflejo de la actual transformación de la sociedad, de la economía y de la convivencia global. La población inmigrante es uno de los sectores con mayor proyección de actuación desde el sistema público y, que sin duda hoy está generando un fuerte impacto en la prestación de servicios públicos. Los sujetos directos de la política migratoria son aquellos que tienen que romper con toda una vida anterior, para aspirar a una mejor, es la población inmigrante, esta población que alguna vez se ve en la obligación de irse de su país nunca lo hace por o para sí misma,

sino, por y para quienes dejan en su país de origen. Es evidente que los datos revelan una necesidad de actuación integral desde diferentes ámbitos de intervención, por ello, la orientación de la actual política sectorial en materia migratoria tiene como base uno de los aspectos fundamentales de la misma, la cooperación interdepartamental, interinstitucional e interoperacional (con apoyo de la ciudadanía, con los gestores públicos, profesionales y líderes políticos de todos los niveles de gobierno, la UE y la comunidad internacional) y en todo ese proceso juega un papel importante la formación y el empleo, ya que la integración laboral es uno de los factores determinantes para el asentamiento de la población inmigrante, con alguna excepción.

La convergencia de terminología es uno de los intereses comunitarios y también es un hecho imparable, ya que, es necesario concretar lo que se entiende por inmigración y partir desde una misma conceptualización. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define que un inmigrante es una persona que inmigra, natural de un país, que llega a otro para establecerse en él, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas. Y extranjero aquel que es, o viene de país de otra soberanía; también como aquel natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra. Éste no cuenta, por definición, con la nacionalidad española. En este caso hay que distinguir dos tipos de población extranjera, el extranjero comunitario, que es la persona natural de cualquiera de los 28 países pertenecientes a la Unión Europea, Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia, o aquellos, que a veces son también considerados miembros comunitarios, por pertenecer al Espacio Económico Europeo (EEE), Noruega, Islandia y Liechtenstein o por ser nacional de la Confederación Suiza. Y el extranjero no comunitario o extracomunitario, por contraposición, es aquel extranjero que no es nacional de ningún país de la Unión Europea. Se puede decir que este término hace referencia a ciudadanos de terceros países, esto es, que no son nacionales españoles, ni ciudadanos comunitarios.

Esta población puede ser según el movimiento migratorio o cambio de residencia habitual entre dos demarcaciones geográficas administrativamente definidas, una persona emigrante, ya que sale de una población geográficamente delimitada, por abandono de la residencia habitual en dicho territorio ó persona inmigrante, ya que entra en una población geográficamente delimitada, para residir en su territorio y que, con anterioridad, no residía habitualmente en él. Esos movimientos de población pueden generar una migración interior que son las que se producen en el interior del

territorio nacional ó puede ser migración exterior al traspasar dichos límites. La diferencia o saldo entre el número de inmigraciones y el de emigraciones, en un periodo de tiempo determinado se denomina saldo migratorio, que se está alterando significativamente en los últimos años y no solo por la crisis económica.

Los movimientos migratorios y la migración geográfica territorial de la población es una de las realidades más significativas del desarrollo mundial actual y la manifestación más llamativa son las consecuencias de tal movilidad. Analizar el liderazgo político en las políticas de inmigración en Andalucía, y en la provincia de Granada, es una fuente de riqueza y un importante reto; durante siglos Andalucía ha sido una región de acercamiento y aceptación de muchas culturas diferentes y ello ha dejado sin duda su marca propia, como en el lenguaje, en la forma de entender la vida cotidiana e incluso en el tratamiento hacia otras culturas. Los desplazamientos de población que han predominado hasta ahora se han caracterizado por ser fundamentalmente espontáneos, con carácter voluntario y motivado principalmente por necesidades económicas. Este complejo sistema de interrelaciones se considera necesario ya que por una parte, descongestiona las presiones demográficas derivadas de los diferentes ritmos de evolución de la población de los países de origen y por otra alivia a los de destino. La existencia de importantes cambios en la configuración territorial y geográfica por zonas de origen y por zonas de destino de esta población está alterando considerablemente el perfil de la propia ciudadanía extranjera inmigrante y, su integración en la geografía española. En las últimas tres décadas se ha experimentado una rápida e intensa evolución del fenómeno migratorio en España que ha suscitado un apasionado debate en torno a los propios actores sociales, políticos y técnicos-administrativos que intervienen en el proceso migratorio.

De la situación de permanecer en el país de origen o de moverse a otros países hay todo un proceso mental, psíquico y organizativo de la idea de migración para cada persona. El proyecto migratorio es una realidad muy compleja ya que no afecta exclusivamente al nivel económico de las sociedades de origen y de acogida, sino, que sus repercusiones se extienden a los niveles sociopolíticos e ideológicos, aunque puedan parecer menos evidentes: “estamos entrando en una nueva fase de la democracia donde los fundamentos que legitiman políticas tienen un componente emocional sin precedentes” (Zapata-Barrero, 2009c:168). Y eso es evidente ya que en la base de dicho proyecto está el objetivo de alcanzar y obtener el bienestar social y personal que no puede disfrutar en su país de origen, es decir, cubrir las aspiraciones de una población sometida a privaciones y frustraciones y con

pocas posibilidades para poder realizar sus expectativas de mejora y enriquecimiento y no sólo personal, sino también familiar, económico, político o social. A esa motivación se une además un factor más para migrar o no: la existencia de redes de apoyo<sup>1</sup> y una posible aceptación en el país de destino. Esto a su vez promueve procedimientos como el reagrupamiento familiar o el reconocimiento de acceso a ciertos servicios sociales personales, como son los servicios sociales, sanidad, educación o vivienda y asienta las bases suficientes para sustentar y producir flujos y movimientos migratorios entre la población. De tal forma que el hecho migratorio adquiere más importancia, ya ha dejado de ser un fenómeno coyuntural para convertirse en una situación consolidada y estructural, lo que está demostrando que los procesos migratorios no han de ser considerados sólo como resultado de la dinámica socioeconómica de las sociedades desarrolladas, sino más bien, la inmigración está condicionada en gran medida a factores de tipo cultural y político. Es un fenómeno estructural, por tanto y, no coyuntural, influenciado por los desequilibrios económicos y demográficos Norte-Sur y por las necesidades del sistema económico occidental, que forma parte permanente del sistema económico mundial. “Un sistema caracterizado por la globalización e internacionalización de los problemas sociales, que no potencia una emigración pobre, sino por el contrario, una migración con alto nivel adquisitivo, así lo constatan las estadísticas. En general no emigra la población con menos recursos económicos, el desarrollo de los países emisores aumenta la tasa de emigración, ya que el proceso migratorio requiere una cierta dosis de capital humano y social y este capital empieza a estar disponible cuando aparece un cierto desarrollo” (Martínez, 2000: 13-14).

La inmigración interesa a toda la ciudadanía y a todos los actores políticos y sociales, ya que relaciona, por un lado, los grandes valores de la democracia -solidaridad, igualdad, libertad- y la tradición cultural y, por otro lado, los importantes intereses económicos. Una situación que suscita apasionamiento en todas las disciplinas, en Ciencia Política también. De hecho en el entorno actual donde se desarrollan las políticas públicas están surgiendo nuevos paradigmas, que abogan por un modelo de implementación de políticas públicas de inmigración, desde el diseño inicial hasta la evaluación final, centradas en la integralidad y en la transversalidad. “Las políticas públicas permiten hacer realidad las grandes metas establecidas a través del pensamiento estratégico” (López y Leal, 2005: 90). Hay que tener en cuenta que la inmigración es un fenómeno omnipresente en la historia de la humanidad y, por tanto, un enfoque realista obliga a admitir que hay dimensiones de esa realidad que

---

<sup>1</sup> Estas redes constituyen el principal refuerzo y apoyo a la hora de canalizar las demandas en el país de acogida hacia el de destino y viceversa. Medios para fomentar tales transacciones son enviar dinero o la promoción de actividades culturales alóctonas.

escapan al ámbito de intervención de la política migratoria y que genera ciertas fracturas no deseadas.<sup>2</sup> Hecho difícilmente entendible si no se analiza la evolución de la historia del proceso migratorio en España, es ahí, donde está la clave para comprender las distintas orientaciones de la política de integración e inmigración y de la atención sectorial de ésta población. La inmigración con connotaciones de vulnerabilidad en España es reciente, ya que los primeros flujos migratorios estaban formados por una población procedente del centro y norte de Europa, con alto poder adquisitivo que se instalaban en las zonas costeras, fenómeno coincidente con la primera fase de la evolución de la política de inmigración española que se inicia con la instauración del sistema político democrático en 1985, es la denominada fase preliminar, muy significativa en lo que a legislación se refiere, pues es cuando se promulga la primera ley de extranjería,<sup>3</sup> norma básicamente de carácter administrativo y de control de los flujos migratorios. “En España, si bien el tema de la inmigración existe desde hace más de dos décadas, se admite generalmente que es en el año 2000 donde la cuestión pasa de ser considerada como un asunto estrictamente administrativo a incorporarse a la agenda política y social” (Zapata-Barrero, 2009c:119).

La siguiente fase es la denominada intermedia, en ella emigra en su mayor parte población más joven y procedente de los países hispanoamericanos y profesionales liberales exiliados, grupos que iniciaron una posterior inmigración económica y que se ubicaron, sobre todo, en ciudades industriales, como Madrid, Barcelona o en zonas de la costa levantina. Le sigue una fase de tránsito hacia la década de los noventa. Se promulgan los reglamentos administrativos de desarrollo de la ley de extranjería y es protagonista de procesos de regularización, aumento de los análisis estadísticos y el estudio de estos flujos irregulares. Y el último periodo antes de la proposición no de ley de 1991, que se caracterizó por la aparición de población procedente de África y Asia; cuyos rasgos físicos les diferenciaban del resto de la población, con fuerte motivación económica de autoempleo y comercio y, cuyo interés son las grandes metrópolis y las zonas turísticas y agrícolas del mediterráneo; en esta etapa la objeción fundamental al Gobierno de orientación socialista, se centrará en que carece de política de inmigración, son los años en que nacen las primeras redes asociativas de inmigrantes. La fase

---

<sup>2</sup> Así ocurre con uno de los sectores más vulnerables, como es la población femenina; uno de los retos con los que se enfrentan los gobiernos actuales hoy, es la atención de las carencias, a veces extremas, de éste sector de población que sufre la desigualdad social desde dos frentes, el ser mujer y el ser extranjera. Es importante destacar la situación extremadamente vulnerable de las mujeres residentes indocumentadas que trabajan de forma ilegal, secreta y en condiciones infrahumanas, sobreviven sometidas a aberraciones, a agresiones, a violencia o discriminación, sexual o de otro tipo, maleadas y víctimas de un sociedad que además no las entiende. Sin autonomía, dependientes de otras personas, que las someten y obligan. Sin autoestima y en muchos casos con cargas familiares que dificulta aún más su normalización e integración social.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 7/85 de 1 de Julio de 1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. (BOE de 3 de Julio de 1985).



continuista de la etapa anterior se desarrolla a partir de mitad de los noventa, con una fuerte influencia normativa de las directivas europeas sobre el control de los flujos, la integración social y la cooperación al desarrollo, aunque se produce una cierta confusión administrativa en el Gobierno de orientación popular, en cuanto a la adecuación de ciertos organismos a los objetivos de la nueva Dirección General de Ordenación de las Migraciones y sobre todo ciertos conflictos de extrema violencia en puntos concretos donde se concentra la inmigración<sup>4</sup>. El periodo siguiente se centra en enfrentamientos entre los dos principales partidos políticos, que comienza con un cambio de liderazgo al final de los noventa con la gobernanza a favor del partido popular en el Estado por mayoría, esta quinta fase acentúa la tensión y división en política migratoria; si hasta entonces existía un cierto consenso entre los dos grandes partidos mayoritarios en torno al control fronterizo y las políticas de integración y de tipo laboral de la inmigración, a partir de ésta nueva etapa, los discursos se enfrentan, el principal motivo la promulgación por mayoría absoluta de la actual ley de extranjería y de su reforma<sup>5</sup>.

En la actualidad la política común de inmigración es el instrumento necesario para atender la demanda de estos grupos y de sus diversas formas, (incluida la población refugiada, IDPs -desplazados internos- y la población objeto de la migración internacional), “si bien la política de la segunda mitad del siglo XX fue básicamente una política social, la política del siglo XXI es una política de identidades” (Zapata-Barrero, 2009c: 22). Es notorio que la crisis económica y financiera desde 2008 está provocando una reformulación de la política de fronteras europeas y nacionales, así como, una política migratoria adaptable a los acontecimientos que está desencadenando tal situación de carencia en todo el mundo. Así se plantea desde la Unión Europea la política migratoria como una clara contribución al desarrollo social, económico e integrador que además pueda reforzar la cooperación mundial, como defiende la Comisión<sup>6</sup>; lo que ha constituido la base de la posición común de la UE y sus Estados miembros en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, que se organizó por la Asamblea General de las Naciones Unidas para los días 3 y 4 de octubre de 2013. Este acontecimiento reflejó una oportunidad única para que los líderes políticos y profesionales estudiaran cual es el modo de trabajar en pro de una agenda mundial de la gobernanza de la migración que sea

---

<sup>4</sup>Conflictos sobre todo en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona y núcleos mediterráneos de jornaleros del campo, con localidades en éste aspecto muy conocidas por tales conflictos, como Aravaca, Terrasa o El Ejido, o, por otro lado, las expulsiones de inmigrantes de Ceuta y Melilla.

<sup>5</sup> LO 4/2000 de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10 de 12 Enero)

<sup>6</sup>Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Maximizing the Development Impact of Migration The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus* Brussels, 21.5.2013 COM(2013) 292 final, 2013.

efectiva, integradora y respetuosa de los derechos, e identificasen las medidas para la promoción del papel de los migrantes como agentes de innovación y desarrollo.

En ese camino a la modernización y optimización de la política migratoria se encuentra de forma decisiva España, un país cuya población inmigrante se caracteriza por ser asentada, es decir, la población tiene interés en residir, trabajar y vivir en España; heterogénea, es decir, representante de una importante diversidad nacional, étnica, cultural, religiosa etc., que comparte una misma condición jurídica<sup>7</sup> y, una realidad común, estar lejos de su tierra y cuyo mundo de relaciones se ve limitado por las diferencias culturales, lingüísticas, religiosas, laborales, formativas etc. La diversidad es un rasgo básico de la sociedad y una fuerza impulsora del progreso, riqueza y legado de la humanidad, por su propia naturaleza las distintas culturas y civilizaciones interactúan y evolucionan en relación unas con otras, no existe una jerarquía de las culturas, todas ellas han contribuido a la historia de la humanidad; es una historia de intercambios e interpelaciones culturales, por ello, la política de inmigración es uno de los temas prioritarios del gobierno y, debe de serlo, la situación económica de recesión requiere del mayor de los apoyos, el de la población inmigrante. La política de inmigración es uno de los retos más importantes que actualmente afronta la sociedad española. “La primera premisa es que estamos ante una política de Estado. Esto implica que se comparte la voluntad de que la inmigración no sea objeto de controversia entre partidos con representación parlamentaria. También se admite que estamos ante una política multinivel que requiere unas políticas integrales que impliquen al conjunto de los diferentes niveles sectoriales” (Zapata-Barrero, 2009c: 120).

Sumando esta idea, se presenta un panorama que va más allá de una política de Estado es tiempo de pensar en una política migratoria como una *política universal y transnacional*, pues hay que garantizar la convivencia y participar conjuntamente en un proyecto común y ello requiere un esfuerzo de todos los gobiernos y ciudadanos tanto de los autóctonos como de los extranjeros, para lograr su plena integración, así como, para eliminar las barreras que impiden la plena integración de la población inmigrante de origen extranjero e impedir el racismo y la xenofobia. Una sociedad multicultural en cuyo proyecto migratorio se plantee la diversidad e interculturalidad como el motor de la igualdad de oportunidades y la inserción social de los grupos minoritarios y que promueve la cultura de la solidaridad y de la integración, es decir, la equiparación de oportunidades ó acceso a todo tipo de recursos y no solo los sociales. “Europa está viviendo la mayor situación de urgencia migratoria de su historia” (Van, Teun y Zapata, 2007:7). La población extranjera procedente de la Unión Europea

---

<sup>7</sup> Salvo las personas que ostentan la condición de refugiada y aquellas que se rigen por el régimen comunitario.

junto con la Iberoamericana es la que de forma más relevante están dando a conocer tal situación, no es un tema localizado únicamente en los Estados miembros y las regiones principalmente receptoras de esa inmigración, sino en toda la unión, por ello merece un tratamiento globalizado de toda la UE, de los Estados miembros, de los países emisores y de tránsito de esta migración.

La inmigración genera un conjunto de consecuencias y efectos derivados de la internalización de los problemas sociales y de la sociedad internacional en la que interrelacionan grupos, sociedades y comunidades distintas y heterogéneas, y ello está condicionando la oportunidad de continuar construyendo una sociedad solidaria, tolerante y democrática, llegando a considerarse su gestión un problema para los propios gobiernos y sus líderes; su génesis es una tendencia derivada del crecimiento económico, que ofrece una alternativa de crear una comunidad internacional más próspera, más social y en definitiva, más humana. Por todo ello la coordinación entre las distintas Administraciones que, a veces, llevan a cabo políticas y prácticas distintas e incluso contrapuestas y la colaboración con los diferentes entes locales, organizaciones y entidades, conforma una compleja actuación con diversos resultados, por eso, va dirigida a profundizar en una concepción multicultural y cada vez más cerca de la llamada “Aldea Global”.

## **2. Análisis del fenómeno migratorio, evolución y tendencias actuales.**

Desde que España se convierte en país de inmigración (Aja y Arango, 2006:17-44), se ha apostado de manera firme por la universalización de los servicios públicos, programas, prestaciones, y recursos de los sistemas de protección social diferentes al sistema público de servicios personales, tales como educación, empleo, vivienda o salud; potenciando que dicho acceso sea normalizado por parte de la población inmigrante de origen extranjero, de modo que para ciertos líderes políticos, iniciativas a favor de la eliminación de todo tipo de barreras y obstáculos que dificultan la accesibilidad de la población inmigrante a estos recursos, es un tema a liderar, también para los nuevos receptores de estas políticas, como son los descendientes de los ya residentes. Esta segunda generación de población inmigrante está produciendo un nuevo movimiento migratorio de los ya migrados hacia grandes ciudades industrializadas como Madrid o Barcelona. En los últimos años no sólo se ha contemplado un crecimiento de la población extranjera, sino también cambios muy importantes en la composición por zonas de origen y por zonas de destino de la población inmigrante, que están modificando de forma paulatina el perfil de la inmigración y su distribución por la geografía española. En 1992 la

mitad de la población extranjera residente en España provenía de algún país de la actual UE, hoy representan menos de la cuarta parte. El 29% de la población con tarjeta de residencia o autorización de residencia en vigor, provienen de Latinoamérica, el 20% de África, el 41% de países pertenecientes a la Europa Comunitaria, el 3% de países no comunitarios y el 6% de Asia (Calvo, 2010:184).

La modernización del contexto sociopolítico y jurídico administrativo en la gestión individual y comunitaria del movimiento migratorio, empieza a notarse a partir de 1985 que es cuando se inicia un importante cambio que marca el comienzo de la historia reciente y, que será paso significativo de consenso hacia la homogeneización de las políticas públicas de inmigración y la integración de las directrices comunitarias. Este siglo XXI es donde los flujos migratorios se intensifican notablemente y pone de manifiesto la necesidad de considerar la inmigración como cuestión política, incluso como una de las cuestiones de políticas clave (De Lucas, 2003:6). Sin embargo, hoy la política migratoria está centrada en el control de flujos migratorios y seguridad en la entrada y salida por los puestos habilitados, el hecho es que, aún no es consciente el político de la fuerte necesidad en el futuro de la existencia de esa población ya sea con documentación o sin ella.

Uno de los puntos más importantes de concentración de población extranjera de España durante muchos años ha sido y es Andalucía; los principales motivos de esa atracción son fundamentalmente el buen clima y las perspectivas de incorporación al mercado laboral en sectores como la hostelería, la agricultura y/o el servicio doméstico. Las dos tendencias de asentamiento de estos grupos de población inmigrante son, por una parte, la población inmigrante residente de origen comunitario especialmente de nacionalidad británica, que se instala en la costa malagueña y granadina y, por otro, población inmigrante de carácter económico que suelen ser de nacionalidad marroquí y que se sitúan en la costa almeriense y en la granadina, aunque en éste caso también en su interior.

Según el Observatorio Argos de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (2014), en el caso de Andalucía (España) informan que la situación ahora ha cambiado, la población inmigrante de origen extranjero que reside en Andalucía es de 661.520 personas extranjeras que representan el 7,87% de la población andaluza, aunque en la última década la población extranjera ha crecido en Andalucía en 241.313 personas, multiplicándose por 1,6 el número de personas extranjeras residentes entre 2005 y 2014. No obstante, es importante destacar que el crecimiento sólo ha sido continuo hasta 2012, año en que se da un cambio de tendencia y comienza a darse un descenso, contabilizándose así 85.590 personas extranjeras menos entre este año y 2014. En el caso de Granada (cuarta provincia de la comunidad autónoma con mayor población extranjera después de Málaga,

Almería y Sevilla), un dato interesante es que los extranjeros mayores de 64 años ascienden a 4.476 habitantes, es decir un 7% del total de Andalucía 68.662 habitantes; cifras que para algunos representantes políticos con visión de futuro suponen una necesidad a largo plazo de actuación, ya que la población envejece y también por supuesto la extranjera.

Como afirma Rincken (2011) cuatro son las formas básicas de pensar acerca del hecho migratorio en Andalucía, la primera es el discurso solidario, la segunda el funcionalista, la tercera el desconfiado y el cuarto discurso el excluyente; siendo el discurso funcionalista aquel que se genera antes de la actual crisis y es el más utilizado en los grupos de discusión. La idea es que la mano de obra inmigrante es importante para la economía del país, sin embargo, la generalización de esta idea entre la ciudadanía da paso a considerar que es un obstáculo para el resto de la población al creer que desplaza a la población autóctona hacia mecanismos de desestructuración social, económica y familiar, por presentar dificultad de incorporación al mercado laboral, con lo que dicho discurso comienza a negar al resto y a perder fuerza dando paso a formas de pensamiento hacia el hecho migratorio de desconfianza y anulación hacia los demás, pues, se piensa que es perjudicial para el interés general; “ la política del discurso sobre la inmigración puede producir dos tipos de discursos. El que lleva al pasado monocultural y el que lleva al futuro multicultural, (...). El primero es re-activo y el segundo pro-activo, (...). Las políticas reales del discurso se situarían en algún punto entre estos dos extremos” (Zapata-Barrero, 2009c: 58). Por ejemplo, los medios de comunicación y la orientación que dan al tema de la inmigración hace que, o bien, se resalte la inmigración (como un tema que provoca alteraciones y conflictos asociada a sentimientos de culpabilidad, compasión y temor, con la creencia de que son respuesta a los principales problemas de la sociedad repercutiendo así en la sensibilización hacia este colectivo ) o bien, no se considera en su plenitud la riqueza cultural y social que estos movimientos y flujos migratorios proporcionan. Ello genera sentimiento de aislamiento e individualismo en su mayor parte producido por el desconocimiento de las diferencias socio-demográficas, culturales y personales de quienes por diversas razones pretenden asentarse y vivir en España.

En la Memoria Económica del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, se deja claro como la población extranjera ha ralentizado su ritmo de crecimiento, así en el año 2012 experimentó un aumento de más de 13mil personas, frente a la reducción de más de 40mil personas que experimentó el conjunto del Estado español. Esta divergencia se explica en parte por la menor presencia en Andalucía de nacionalidades sudamericanas, que es precisamente el grupo geopolítico que más ha retornado en su conjunto. El dato por provincias muestra que la distribución

sigue siendo similar a otros años con una media de 8,81% frente a 12,10% de España, e incluso todas las provincias, experimentaron ligeros ascensos en sus tasas relativas. En todo caso, Almería y Málaga siguen liderando la lista, con medias muy superiores a la estatal. Por nacionalidades, la distribución sigue siendo similar: marroquíes, rumanos y británicos ocupan las tres primeras posiciones y en lo que respecta a su situación socio-laboral, las cifras continúan siendo muy diversas a la de las personas nacionales, con tasas que superan en algunos casos y colectivos más de diez puntos porcentuales. De modo que la inmigración es ya un hecho estructural y como tal lo reflejan las cifras, ya que casi el 85% de la población inmigrante disfruta de una situación de estabilidad de residencia.

Un acercamiento a los datos, aporta información muy útil desde el punto de vista cuantitativo para determinar la importancia del fenómeno migratorio. En cuanto al número de población inmigrante, véase tabla 1, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2015, es de 4.933.231 personas y considerando el régimen jurídico de aplicación, 2.823.048 de personas corresponden al Régimen de libre circulación de la UE, es decir, el 57,22 % % del total, y 2.110.183 al Régimen General (42,77%).

Tabla 1: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y sexo 30-06-2015.

		Régimen de libre circulación de la UE	Régimen General
Total	4.933.231	2.823.048	2.110.183
Hombres	2.601.942	1.449.713	152.229
Mujeres	2.331.289	1.373.335	957.954

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros residentes en España. 30 Junio de 2015.

El número de ciudadanos comunitarios con mayor presencia en España ha aumentado, véase tabla 2, según el sexo el 52,74 % son hombres y el 47,25% mujeres, diferencia importante respecto a Andalucía, pues el 50,07% son hombres y el 49,92% mujeres, aunque en cuanto a las nacionalidades los datos son similares, se observa que son los rumanos, británicos e italianos la mayor población extranjera.

Tabla 2: Extranjeros en Régimen de libre circulación de la UE con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según nacionalidad. Variaciones absolutas 30-06-2015

Nacionalidad	España			Andalucía		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	2.823.048	1.449.713	1.373.335	437.935	219.286	218.649
Rumanía	967.334	514.509	452.825	147.346	*	*
Reino Unido	280.346	140.444	139.902	80.607	*	*
Italia	225.232	130.544	94.688	25.560	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros residentes en España. 30-06-2015. \*Dato no desgregado.

En el caso de Andalucía según la tabla 3, los datos de población de ambos regímenes ascienden a un total de 683.513 personas y en el caso de Granada a 72.592 de extranjeros:

Tabla 3: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor

	Total	Régimen de libre circulación de la UE	Régimen General
Andalucía	683.513	437.935	245.578
Granada	72.592	46.901	25.691

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros residentes en España. 30-06-2015.

De ellos, en Andalucía el 52,09% son hombres y el 47,90% son mujeres y en el caso de Granada 52,83 % son hombres y el 47,17 % mujeres. Véase tabla 4:

Tabla 4: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según sexo 30-06-2015

Andalucía			Granada			
	Total	Régimen de libre circulación de la UE	Régimen General	Total	Régimen de libre circulación de la UE	Régimen General
Hombres	366.507	204.003	162.504	40.042	22.592	17.450
Mujeres	337.087	203.170	133.917	35.752	21.753	13.999

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros residentes en España. 30 Junio de 2015

Sigue existiendo según se puede ver en la tabla 5, hay un mayor porcentaje de hombres pues supone el 52,74 % del total, frente al 47,25 % de mujeres. La mayoría de los extranjeros proceden de terceros estados, ya que solo el 48,96% son europeos y el 51,03% del total de extranjeros proceden del resto de países.

Tabla 5: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según procedencia y sexo 30-06-2015.

		Hombres		Mujeres	
Total	4.933.231	Total	2.601.942	Total	2.331.289
Unión Europea	2.415.411	Unión Europea	1.278.255	Unión Europea	1.137.156
AELC	31.220	AELC	14.957	AELC	16.263
Resto de Europa	158.898	Resto de Europa	64.345	Resto de Europa	94.553
África	1.023.621	África	624.971	África	398.650
América del Norte	37.941	América del Norte	16.866	América del Norte	21.075
América Central y del Sur	877.051	América Central y del Sur	385.836	América Central y del Sur	491.215
Asia	378.218	Asia	214.921	Asia	170.968
Oceanía	2.055	Oceanía	1.126	Oceanía	929
Apátridas y No consta	1.145	Apátridas y No consta	665	Apátridas y No consta	480

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros residentes en España. 30 de Junio de 2015

Con la crisis económica y financiera y con referencia a la evolución del número de población extranjera, se confirma una subida de 66.051 residentes del régimen comunitario y un descenso de 137.957 residentes en régimen general, que puede explicarse por el acceso a partir de 2012 a la nacionalidad española como resultado del plan intensivo de tramitación de expedientes, véase tabla 6:

Tabla 6: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30-06-2015

		Variación absoluta	Variación porcentual
TOTAL	4.933.231	8.142	0,17%
Régimen libre circulación UE	2.823.048	49.341	1,78%
Régimen General	2.110.183	-41.199	-1,92 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros residentes en España. 31-12-2014 a 30-06-2015

En la actualidad residen en España población extranjera de más de 175 países. De todas ellas las principales de terceros países son, la nacionalidad marroquí, la ecuatoriana, colombiana, china, boliviana, peruana, república dominicana y argentina y de la Unión Europea, como la rumana, la



británica, italiana, búlgara, portuguesa, alemana y francesa. Las nacionalidades más numerosas son la rumana y la marroquí, con 967.334 y 763.775 de residentes respectivamente. Estas nacionalidades constituyen el 35% del total de la población extranjera (4.933.231). En Andalucía de un total de 683.513 personas de origen extranjero 114.229 proceden de Marruecos, 9.374 de Ecuador y de Colombia 7.038 personas. Los datos para Granada informan que de un total de 75.592 personas (régimen general), son de Marruecos 11.122 personas, de Ecuador 1134 personas y de Colombia 864 personas. Los datos de los extranjeros en régimen de libre circulación de la UE también son coincidentes, pues en Andalucía, de un total de 437.935 de personas, proceden de Rumania un total de 147.346 personas, de Reino Unido 80.607 personas y de Italia 25.560 personas y en el caso de Granada, con un total de 46.901 personas, proceden de Rumanía un total de 17.669 personas, unos 6164 de Reino Unido y de Italia, 3.893 personas, véase tabla 7:

Tabla 7: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en Andalucía según provincia y principales nacionalidades. 30-06-2015

	Rumanía	Marruecos	Reino Unido	Ecuador	Colombia	Italia
Almería	38.846	1.484	12.613	284	320	1.783
Cádiz	4.683	1.104	7.735	81	369	2.462
Córdoba	12.657	419	883	172	287	640
Granada	17.669	948	6.164	131	411	3.893
Huelva	25.236	443	757	59	170	320
Jaén	6.336	379	695	86	187	291
Málaga	21.165	2.913	48.758	289	1.141	12.696
Sevilla	20.754	775	3.002	184	701	3475
ANDALUCÍA	147.346	8465	80.607	1.286	3.586	25.560

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración de Andalucía. Extranjeros residentes en España.  
30 de Junio de 2015

En todas las Comunidades Autónomas según el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía crece el número de residentes extranjeros en Cataluña, Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana experimentan los mayores incrementos en términos absolutos. En Andalucía la nacionalidad mayoritaria es la marroquí, seguida de la rumana, inglesa, ecuatoriana y colombiana, a

diferencia de ese dato, en Granada son los nacionales procedentes de Rumania los que ocupan el primer lugar.

En cuanto a la edad el Observatorio Permanente para la Inmigración (2010) afirma que el perfil de edad de la población extranjera en Andalucía es muy similar en género. De la población total de la Unión Europea, es decir, de 2.415.411 de personas el 82,24 % de la ciudadanía comunitaria residente en España tiene entre 16 y 64 años, es decir, 1.980.767 ciudadanos; dentro de este grupo destaca la población procedente de Rumanía con un total de 846.692 personas, por debajo se encuentra Reino Unido con un total de 169.826 personas, es decir, tan sólo el 8,57% de sus ciudadanos en edad laboral, sin embargo, el 4,81% es decir 95.467 de los británicos es mayor de 64 años, que se acerca al 4,99% es decir 11.087 de los rumanos. Uno de los grupos de edad que está replanteando la actuación política y orientación del proceso migratorio es el grupo de menores de 16 años, se está observando una doble paradoja la protección jurídica del menor y la saturación de los servicios públicos, en la actualidad hay registrados un total de 24.1242 menores lo que implican la atención de recursos de todo tipo a los cuales tienen derecho, véase tabla 8:

Tabla 8: Extranjeros en régimen de libre circulación UE. Principales nacionalidades según edad (0-15 años) 30 de Junio de 2015

Rumania	109.555	Colombianos	2.577
Reino Unido	15.053	Marroquí	2.425
Italia	16.972	Republica Dominicana	3.659
UE	212.742	AELC	1.676

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros residentes en España. 30 de Junio de 2015

Estos datos a nivel estatal y autonómico ayudan a entender y encuadrar en qué situación se encuentra la inmigración y migración internacional, para el caso de Granada, ha sido necesario cerrar los datos al periodo de estudio y en las estadísticas del momento de la realización del trabajo de campo de esta investigación. Los fenómenos migratorios han sido una constante de la humanidad desde sus orígenes, y en el contexto de la ciudad de Granada a principios del siglo XXI esta realidad se manifiesta bajo la forma de la inmigración procedente de dos ámbitos como es el comunitario y el extracomunitario. Los Municipios objeto de estudio arrojan datos claves sobre la población extranjera tal y como se observa en la tabla 9:

Tabla 9: Municipios con población extranjera de la provincia de Granada

	Extranjeros	Población total	Nacionalidades	Inmigrantes	Emigrantes
Albuñol	1.580	6.587	Marruecos	209	172
Alhama de Granada	937	6.214	Marruecos	271	248
Granada	16.903	239.017	Marruecos	9.594	11.390
Motril	6.920	61.171	Rumanía	1308	1.493
Zafarraya	325	2.113	Marruecos	47	94

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía de 31 Enero de 2013

La población extranjera por comarcas se ha ubicado preferentemente en la capital y en la vega granadina; aunque en algunos municipios de la zona metropolitana se está incrementando en los últimos años, como es el caso de la Costa, por ello, se distingue a efectos demográficos y geográficos, dos zonas, la primera zona es la Costa Oriental, que abarca desde Motril hasta el límite provincial con Almería, y la segunda la Zona Occidental o Subtropical, que va desde Salobreña al límite provincial con Málaga. Desde el punto de vista agrícola en estas zonas existen una fuerte focalización a los invernaderos, la mayoría de ellos dedicados al cultivo de hortalizas.

La zona granadina integrada por la Hoya de Guadix y la Hoja de Baza, tiene sus propias características, la primera es una comarca muy deprimida y con escaso desarrollo del sector industrial o de la agricultura, presenta índices bajos de presencia extranjera de origen inmigrante; la zona de la Hoya de Baza, comarca también con escaso desarrollo industrial, presenta sin embargo algunos focos de interés en torno a Baza y a los campos limítrofes con la Comunidad Murciana lo que hace que se detecte una mayor presencia de población inmigrante que en la zona anterior, sobre todo en la época temporera de recolección de productos hortícolas extensivos (como las lechugas) e intensivos que tiene lugar entre mayo y octubre. Las Comarcas de los Montes Orientales y del Poniente, al norte de la provincia, lindan con Jaén y Córdoba, se caracteriza por ser una zona donde el cultivo que predomina es el olivar de almazara que atrae a numerosos trabajadores inmigrantes durante su recolección. Hacia la zona del Poniente hay también importantes núcleos de asentamiento inmigrante dedicados a la

recolección del espárrago; las Comarcas de la Alpujarra y Valle de Lecrín, presentan importantes grupos de residentes extranjeros si bien son de países de la Unión Europea, predominantemente ingleses la mayoría de ellos, ya que son zonas de turismo rural, la inmigración no comunitaria ha tenido hasta ahora poco desarrollo. Por último, el Llano de Zafarraya y Alhama de Granada, en esta zona existen unas 2.000 hectáreas de cultivos hortícolas extensivos e intensivos que exigen grandes cantidades de mano de obra durante los principales campañas temporeras ( del tomate sobre todo y de mayo a noviembre), de ahí la existencia de un albergue de inmigrantes en la zona situado en Zafarraya.

Las estadísticas aportan datos sobre el proceso migratorio y la inmigración en general como uno de los grandes retos de las sociedades modernas y avanzadas para el liderazgo político. Sobre esta base se pone de manifiesto la idea que la capacidad de influencia de los líderes en el proceso político, depende tanto de los propios líderes como de la interacción entre éstos y su entorno. Los diferentes líderes políticos que actúan bajo el marco de la política migratoria, se relacionan con un ámbito de dominio concreto ó como defiende Natera Peral con un determinado nivel de agregación. La actuación de los representantes y líderes ante los problemas y necesidades de la población inmigrante se concreta con la implementación de programas y proyectos que ejecuta el propio personal al servicio de la administración pública y en los diferentes niveles de organización política, tales como el local, provincial y autonómico, así como con unas directrices marcadas a nivel estatal, europeas e internacionales. Estas orientaciones son las que en definitiva van a guiar el encargo político del líder y su liderazgo dentro de la propia organización pública a la que pertenece y hacia una meta común el equilibrio y armonía entre la identidad y la diversidad cultural y, hacia la idea de la política de inmigración, concebida esta :“como el conjunto de servicios, planes, programas y actividades cuya finalidad es la integración de los inmigrantes extranjeros, a nivel autonómico y por lógica administrativa también a nivel local” ( Ortega,2005:22).

### **3. Gestión y conceptualización de la política migratoria**

La inmigración ha configurado un panorama de cambios que han demandado la articulación de políticas de carácter integral, transversal y de consenso, del mayor número de actores políticos y sociales, dirigidos a favorecer la eficacia y continuidad de las actuaciones públicas. “La elaboración de las políticas públicas exige hoy un mayor diálogo y una mayor implicación de la esfera política con la Administración, y al revés” (López, y Leal, 2005:132), así es, se está alcanzando un grado de

institucionalización en la distribución de las competencias y de los recursos entre los gobiernos central, autonómico y local y, una continuidad en el uso de determinadas medidas de intervención con la población extranjera, que está haciendo de la *política de inmigración una política de confrontación y consenso*, siempre siguiendo las directrices comunitarias desde la Unión Europea. Así las decisiones políticas de quienes lideran las políticas generales y sectoriales, que influyen en la actuación e implementación de medidas hacia los flujos migratorios y hacia la inmigración de origen extranjero, se están moldeando y adaptando a la actual crisis económica mundial y financiera, enfrentándose a nuevas orientaciones y perspectivas de los partidos, grupos y sociedad en general.

La inmigración por diversos factores es un movimiento que por su trascendencia implica a toda la ciudadanía y en general a todos los actores tanto políticos como sociales o económicos, puede llegar a justificar o a cuestionar la actuación pública e incluso los propios valores democráticos y de participación ciudadana existentes, o replantear cuales son los intereses económicos reales. Es un importante reto para los actuales gobiernos y sociedades modernas, resulta apasionante para disciplinas como la Ciencia Política y el Liderazgo y, por supuesto, para quienes investigan las causas y efectos de estos cambios en la génesis política. Así el nuevo modelo de implementación de políticas públicas de inmigración, desde el diseño inicial hasta la evaluación final, se centra más que nunca en la integralidad y en la transversalidad de todos los riesgos, efectos y consecuencias de la inmigración.

Los diversos proyectos de intervención dirigidos a la población inmigrante se caracterizan porque tienen en su mayor parte un denominador común, son proyectos integrales que abarcan como un todo los diferentes elementos del fenómeno migratorio tales como la salud, los servicios sociales personales, la educación, el empleo o la vivienda y, las políticas que los sustentan defiende la transversalidad de las actuaciones, las cuales se diseñan desde las administraciones públicas sectoriales y van dirigidas y coordinadas con el resto de entidades públicas. Pero, la realidad va más allá de las inquietudes de los dirigentes (la situación económica ha influido en ello) y las medidas al respecto y los programas se justifican con la existencia de mayor consenso entre los diferentes actores políticos y sociales que intervienen, su orientación es básicamente hacia la eficacia y eficiencia política, la continuidad y la mejora en la calidad de los servicios y actuaciones públicas que se ofrecen a la ciudadanía y a la población inmigrante. Dichos actores son los que juegan un importante papel “los líderes desempeñan funciones esenciales en las democracias. (...) En primer lugar, contribuyen de forma decisiva a impulsar políticamente estructuras y proyectos. (...) En segundo lugar, los líderes desempeñan un papel muy significativo en la comunicación política. (...) y, en tercer lugar, los líderes son capaces de canalizar, agregar o representar de forma directa tanto demandas como intereses

sociales en línea con la dinámica de personalización de la política democrática” (Natera 2014:116 y 117).

La población inmigrante de origen extranjero entra en el país por los distintos puestos habilitados al respecto que son aquellos que la ley legitima como paso fronterizo y es donde se realizan el tránsito y paso de un país a otro, dentro y fuera de la Unión Europea. Los puestos no habilitados son los que de una forma irregular son usados para la entrada o salida del territorio estatal a través de medios no convencionales, o bien, por el incumplimiento de trámites y gestiones de regularización contemplados en la normativa vigente de extranjería<sup>8</sup>. La población es uno de los elementos fundamentales del Estado, por ello, la idea de nación se desarrolla con la aparición del Estado moderno como instrumento psicológico e ideológico que posibilita la identidad de la ciudadanía con su estructura político-social gubernamental y formal. Se le da cierta simbología al asignar un determinado himno, bandera o elementos culturales, y sociales a la idea de Estado, claro que esta noción da por supuesto que existe una evidente homogeneidad a nivel cultural, de costumbres y de ámbito socioeconómico que a su vez funciona como elemento estabilizador a nivel político. La gobernanza resulta más sencilla y menos conflictiva con sus propios nacionales, ya que se presupone la existencia de cierta homogeneidad social también, la cual funciona como catalizador a nivel político y cultural. Esta noción explica que la población inmigrante de origen extranjero haya sido tradicionalmente excluida del ámbito político, al considerar que sólo los individuos que son parte constitutiva de la nación pueden tomar parte en las decisiones fundamentales del Estado (Massó Garrote, 1997; citado en De Lucas, Javier et al. 2008).

Así puede ser entendible, que la conciencia social en ocasiones haya considerado a los no nacionales personas no solo diferentes sino también se les haya estereotipado y excluido de la sociedad y de la participación política y, todo con la justificación de que la población inmigrante de origen extranjero es elemento parte de otro Estado, por lo que, resulta difícil su integración total en la comunidad local y en las decisiones políticas fundamentales. Sin embargo, los acontecimientos actuales como la crisis económica, la movilidad migratoria y la globalización están provocando una nueva consideración de estas ideas; el fenómeno migratorio y los incipientes retos que genera el diseño de políticas públicas de inmigración están haciendo tambalear los cimientos de un Estado centrado en la atención de su población, para dar paso a asumir la atención de esta nueva población que emigra y/o

---

<sup>8</sup> Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de la ley orgánica 6/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011, páginas 43821 a 44006.

se desplaza por diversas circunstancias y que tiene intención de quedarse. Esta población comienza a estar integrada y ello ocasiona la demanda de derechos de todo tipo, no solo culturales y/o religiosos, sino, también de carácter político como la participación en los asuntos propios de la gobernabilidad de los líderes, cuya necesidad de hacerse oír por estas minorías es latente. La inmigración está impulsando que la población extranjera demande formar parte en la toma de decisiones y en la configuración de las agendas políticas, es decir, de integrarse con plenitud social, cívica y pública en la arena política de su ámbito comunitario, local, autonómico o estatal.

Y en la realidad la inmigración, adquiere una proyección internacional desde la municipalidad y localidad de sus gobiernos, que son en definitiva los más cercanos al hecho migratorio y quienes potencian alternativas acordes a la solución de sus necesidades, carencias y límites, de ahí que se hable en política de inmigración de la planificación estratégica, pues es un tema que repercute directa o indirectamente en todos los niveles de gobierno. Afrontar este fenómeno es una preocupación generalizada, que además promueve la interdependencia y la coordinación previa, ya que su aplicación evita el surgimiento o agravamiento de problemas derivados de cualquiera de las raíces sociales, económicas, políticas, sanitarias, etc., que nutren la atención a la población inmigrante. La actuación política sobre el fenómeno de la inmigración se analiza desde el enfoque neo-institucionalista. Este permite estudiar la acción política desarrollada en materia migratoria que realiza el gobierno andaluz y el gobierno local con sus respectivas administraciones, el cual junto con el análisis de políticas públicas ha facilitado estudiar los procesos de toma de decisiones, las características de los diferentes actores y de las relaciones en todo el proceso de implementación de las políticas de integración de la población inmigrante.

Los enfoques teóricos donde se encuadra esta política pública de inmigración van desde el liderazgo político y políticas públicas de empleo y formación a la política de inmigración propiamente dicha. Pero lo cierto es, que el enfoque de la política de inmigración ha resultado ser ambiguo en lo que se refiere a las etapas que comprende su ejecución dentro del proceso migratorio. La post-evaluación o la post-implementación en políticas públicas trajo consigo el interés por el cambio a pesar de que se optara por que la política no se evaluara, se hizo patente en la década de los setenta el interés evaluativo y por tanto de *reformulación de las políticas públicas* para adaptarlas a la inminente sociedad compleja y cambiante. Sociedad con una actitud cada vez más negativa, como define Zapata-Barrero al hablar de la hipótesis de la gobernabilidad: “a saber, la actitud negativa no está dirigida tanto hacia la inmigración, sino hacia el gobierno (y la política) y su (in)capacidad de gobernar los asuntos

relacionados con la inmigración y de dar respuesta a las preguntas que se plantea la ciudadanía” (Zapata-Barrero, 2009c:13 y 14).

Tras esto se comenzó por dar un enfoque y *análisis de las políticas por etapas*, que junto con las aportaciones de autores como Hogwood y Peters (Parsons, 2007:587-594), ofrecerían un adecuado vocabulario a este momento. Estos autores parten de la premisa de que el cambio: “está sucediendo constantemente en el proceso de las políticas públicas”, lo cual puede ser consecuencia de una evaluación pero es más probable que sea consecuencia del contexto donde se desarrolla la política, del propio liderazgo o de una adaptación burocrática-administrativa. Así entendido estos cambios se dan sobre espacios de política que ya existen y no sobre un problema nuevo. De ahí que la innovación en la arena política no sea protagonista. Estos autores además 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 paralizado por la crisis económica, y es más probable que una política nueva quede enmarcada en otras ya existentes.

La sucesión política implica el reemplazo de las políticas vigentes por otras. Esta variante no entraña cambios fundamentales en el enfoque. Los autores señalan cuatro tipos de sucesión, como es la sucesión lineal, que supone el reemplazo directo de una política o programa por otra; la sucesión de consolidación, que implica la modificación de la presentación del conjunto de la política en una disposición unificada; la sucesión de la escisión que es la separación de una política en distintos componentes; y la sucesión no-lineal, en la cual 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 y, finalmente la terminación de las políticas, que implica el abandono o la reducción progresiva de una determinada política y, el consecuente recorte del gasto. Se trata así de la desaparición de una política pública, lo que la convierte en una ex-política, se puede decidir y rescindir en un servicio concreto (o terminación funcional), de una organización (o terminación organizacional), de un enfoque, estrategia o definición de problema (terminación de políticas públicas en sí) o bien, de un instrumento o medida (o terminación de programas). La identificación de este cambio conlleva la perspectiva de tiempo, y es resultado de una decisión política.



Las características de la innovación, sucesión, mantenimiento y terminación siguiendo a los autores Hogwood y Peters se concretan en el cuadro:

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

Estas variedades están relacionadas desde un punto de vista del proceso, no son categorías estancas, sino que una política se puede mover entre las mismas en distintos momentos políticos. Las políticas públicas innovadoras son poco comunes en ámbitos internacionales o estatales, ya que, es difícil movilizar apoyos suficientes para llegar a la agenda política, que tiende a conformarse con 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. 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 (Parsons, 2007:589-590). El estudio de estos cambios pasa por la identificación del comportamiento, organización y modelos de poder, éstos son el resultado de la interacción y distribución del poder organizacional, intereses políticos y la sociedad.

En política migratoria es necesario tener en cuenta que un enfoque teórico general sobre la inmigración tendría que ser *multidisciplinar* y *multinivel*, tanto para explicar su existencia y sus formas, como para resolver las cuestiones que plantea la sociedad. A la ciencia política le corresponde observar y analizar el impacto de la inmigración en la vida política y más concretamente en las políticas públicas que se desarrollan a tal efecto. El análisis teórico y metodológico ha sentado las bases de un creciente y nuevo impulso otorgado a la política pública de inmigración, un excelente referente teórico son los principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, aprobados el 19 de noviembre de 2004, por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de

los Gobiernos de los Estados miembros y, en los que se define: “La integración tiene lugar simultáneamente a escala de los individuos, de las familias, de la comunidad en general y del Estado, y se plasma en todas las facetas de la vida: de hecho, la integración puede abarcar fácilmente una generación o más. Por consiguiente, para tener éxito, la política de integración debe comprometer a las instituciones locales, regionales y nacionales con las que interactúan los inmigrantes, tanto en el ámbito privado como en el público.” Esta formulación encierra tres ideas clave, en primer lugar, que la integración más que un estado de cosas en un momento determinado, es un proceso social dinámico prolongado en el tiempo, que tiene que ser continuamente reproducido y renovado; en segundo lugar, que la integración requiere un esfuerzo mutuo o bidireccional de adaptación a la nueva realidad tanto por parte de la población inmigrada, como de la sociedad receptora y, en tercer lugar, que el marco dentro del cual ha de producirse este esfuerzo mutuo está delimitado por los valores básicos de la Unión Europea.

En éste marco teórico se encuadran las *políticas del multiculturalismo* que consideran que las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales (Kymlicka, 1996: 25). Ello ha motivado que en los ámbitos políticos se hable cada vez más de política de la diversidad en lugar de inmigración, pues “El multiculturalismo es visto ahora como una amenaza a nuestros valores democráticos, como fuente de inestabilidad y de inseguridad, como conflicto irresoluble. (...) Por el momento, la realidad creciente del pluralismo cultural muestra que no todas las culturas están recibiendo el mismo tratamiento desde el poder político. (...) La multiculturalidad requiere un cambio en el tratamiento que se hace de la identidad cultural y proclama, para aplicar el principio de igualdad, un respeto a la dignidad de todas las culturas” (Zapata-Barrero, 2009c: 36). La diversidad cultural surge o bien de la incorporación de culturas o bien de la inmigración individual y familiar tal y como define Will Kymlicka. El grado de integración, normalización e internacionalización de los problemas sociales de la sociedad dependerá, de que resultados estén generando las políticas comunitarias en materia migratoria ya instauradas. De su evaluación se puede diseñar la política de integración de la población inmigrante adecuada y adaptada a los niveles sociopolíticos y económicos en los que se asienta el fenómeno inmigratorio, su impacto será el punto de partida.

El concepto de integración está cargado de polémica, ya que puede referirse tanto a la relación que mantiene la población inmigrante con las instituciones y la sociedad del país receptor, como a los procesos de inserción social e interacción con dicha sociedad, o incluso el resultado de ambas acepciones; es un término en sí variante y que resulta diferente dependiendo de la opción política

determinada donde esté encuadrado, ya que hay tantas conceptualizaciones como modelos normativos se puedan dar. La integración es la clave del éxito de la inmigración, esta debe promoverse como un proceso recíproco, de conformidad con los principios básicos comunes. Pero hay que tener en cuenta que los cuatro primeros factores más importantes que facilitan la integración según se percibe entre la ciudadanía son, hablar el idioma del país de acogida, tener un trabajo, respetar las culturas locales y disfrutar de estatus legal. Los mismos factores son identificados por la población inmigrante pero en un orden un poco diferente, como son entender y comunicarse en el idioma, disfrutar de personalidad jurídica, estar empleado y respetar las culturas locales. Es necesario tal y como defiende Europa mejorar la participación de la población inmigrante, aumentar la cohesión social y desarrollar enfoques de la diversidad en las sociedades de acogida y, es importante que la política europea siga teniendo en cuenta las necesidades nacionales específicas y a la inversa, que las políticas nacionales se apliquen en un marco verdaderamente europeo y con arreglo a los objetivos fijados en común, de modo que “entramos en el debate sobre políticas de asimilación, de integración e interculturales” (Zapata-Barrero,2009c: 30).

Los gobernantes y líderes aun siendo conscientes de tal situación en ocasiones arriesgan a favor de una atención generalizada sin tener en cuenta si tienen o no autorización legal, esto es notorio con mayor intensidad en la gobernanza pública local, la cercanía al ciudadano y el continuo conocimiento que de las relaciones sociopolíticas tiene quien representa al pueblo, hace más partícipe al político de la vida diaria y le orienta con mayor eficacia a unos mejores resultados de gobernabilidad. Ideas como la unidad cultural o la condición de sujetos políticos equivalentes a los otros ciudadanos son puestas en duda y los nuevos retos que ha tenido que afrontar el Estado liberal desde la creación de este modelo en el siglo XVIII como el estatuto jurídico de la población inmigrante, ha condicionado su abordaje. El estatuto jurídico está vinculado a la idea de grupo minoritario en la Unión Europea , por ello, se han ido desarrollando a lo largo del último siglo diversas formas de gestión de la diferencia cultural desde el “melting pot” en Estados Unidos hasta que diferentes culturas heterogéneas llegan a ser un todo homogéneo en el republicanismo francés o como dice Zapata-Barrero, “desde el modelo crisol (melting pot model) que genera el procedimiento coercitivo de la política asimilacionista, hasta el modelo ensaladera (bowl system) de la política de integración” (Zapata-Barrero,2009c: 31). Tal tratamiento tiene unas consecuencias propias a la hora de determinar cuáles son los derechos culturales y de participación política de la comunidad inmigrante, mientras que los derechos culturales quedan ligados al reconocimiento y protección de la identidad cultural, los de participación política están encaminados a garantizar su voz y presencia pública.

De esta forma bajo el término integración pueden designarse ideas totalmente contrapuestas, de ahí, que se deban tener en cuenta factores, como la diversidad cultural existente, la sociedad y el tipo de política migratoria, el pluralismo o la ausencia del mismo en la sociedad de acogida, la bidireccionalidad de la relación y la multidimensionalidad de las políticas migratorias. La identificación de los grandes *modelos de integración* como paradigmas no pueden ser relacionados con la praxis en los diferentes Estados, puesto que ésta se caracteriza por una compleja y diversa tipología de política o políticas migratorias diferentes, en las que se suelen solapar características de varios modelos.

Los modelos son categorías analíticas basadas en generalizaciones que son útiles en la medida en que proporcionan un retrato tipológico de los fundamentos teóricos de las posibles respuestas al fenómeno migratorio y al pluralismo cultural en las sociedades contemporáneas. La capacidad de participación política es el criterio básico a partir del cual pueden ser diferenciados estos modelos, ya que éstos otorgan a la población inmigrante la posibilidad de movilizarse en la toma de decisiones sobre la gestión y el diseño de las políticas de integración. En este caso hay que considerar cual es el discurso a seguir, si bien es reactivo: “La política del discurso re-activo sobre la inmigración puede seguir dos retóricas: la retórica del populismo y la retórica conservadora. Cada una se fundamenta sobre una base diferente: o bien en el interés del ciudadano frente al interés del inmigrante, o bien en los valores de la tradición y la identidad nacional. Al primer tipo de retórica lo denomina ciudadanía, y al segundo tipo, tradicionalismo, (...) ambas ofrecen argumentos en contra del proceso histórico de multiculturalidad” (Zapata-Barrero, 2009c: 67), o en su caso proactivo: “Las políticas de discursos pro-activos son aquellas que perciben los conflictos que suponen el proceso de multiculturalidad como una oportunidad, (...). Las dos expresiones retóricas del discurso pro-activo son la retórica de la igualdad y la retórica de la ciudadanía” (Zapata-Barrero, 2009c: 93).

Según cuál sea el discurso que oriente la política migratoria se podrá identificar también la tendencia a cinco modelos distintos; los primeros modelos de integración fueron el asimilacionismo y el segregacionismo, les siguieron el multiculturalismo, el interculturalismo (de los que se derivan la educación multicultural e intercultural) y pluriculturalismo. Como bien define Zapata: “(...) la política del discurso sobre la inmigración puede producir dos tipos de discursos. El que lleva al pasado monocultural y el que lleva al futuro multicultural. (...) El primero es re-activo y el segundo pro-activo. (...) Las políticas reales del discurso se situarían en algún punto entre estos dos extremos” (Zapata-Barrero, 2009c: 58).

El asimilacionismo es uno de los modelos socio-políticos de organización o gestión de la diversidad que parte de una visión mono-cultural en el ámbito político y público, por tanto, no establece como necesaria la modificación de los valores y los patrones característicos de la sociedad de acogida, sino más bien la asimilación completa a la cultura nacional de la población extranjera, lo que conlleva la existencia de políticas y programas, proyectos y medidas de carácter básicamente generales. No considera a la población inmigrante de origen extranjero como criterio director de éstos, pero sí como receptores residuales de las actuaciones que se implementan, su principal meta es la homogeneización cultural a favor de la cultura mayoritaria, es decir, una persona que se incorpora a otra cultura debe abandonar su propio bagaje cultural para integrarse con éxito. Este modelo conlleva tres problemas fundamentales, por un lado, entender la diversidad cultural como un problema, es decir, un obstáculo para la integración; por otro, considerar a la cultura autóctona como superior, lo que implica derivar en una eliminación progresiva a otras culturas; y por último, la creencia de que una vez el grupo minoritario se ha asimilado al mayoritario, así los primeros vivirán sin discriminación en igualdad de condiciones. Por lo general el asimilacionismo conduce al desarraigo lo que implica que la población extranjera no acaba de ser admitida como autóctona y pierde su identidad. Medidas propias de esta política migratoria son las denominadas aulas de inmersión lingüística o la educación compensatoria.

El segregacionismo coincide con el asimilacionismo en la idea que no es necesario cambiar los valores y las directrices de la sociedad de acogida, así que, coincide con esa visión de monoculturalidad, pero la diferencia entre ambos modelos radica en que para el segregacionismo no existe la necesidad de una integración, al contrario, se promueve la separación de los grupos para evitar la perturbación que su presencia puede suponer para la cultura dominante, por tanto no se trata de una vía de sentido único, se concibe como una no vía para la integración. El segregacionismo es un movimiento cultural, social y político que promueve la separación de los grupos sobre la base principalmente de planteamientos de tipo racial, sexual, religioso o ideológico. Los ejemplos más flagrantes de segregacionismo racial ocurrieron en Estados Unidos en la década de los sesenta y en Sudáfrica en la época del apartheid y en la actualidad una de las consecuencias más evidentes del segregacionismo es la creación de guetos.

La integración se concibe como una vía en sentido único, es decir, la población inmigrante es sujeto dinámico, es quien debe incorporarse y adaptarse a la sociedad de recepción (objeto estático) y lo más significativo es la separación entre las esfera pública (administración pública) y la privada (tercer sector). La población inmigrante puede acceder al reconocimiento de sus derechos al precio de no

hacer visible sus características sociales y culturales que le diferencia, de modo que, la participación de esta población en la esfera pública es rechazada. Las prácticas, códigos, patrones de comportamiento y valores propios de la cultura de la población inmigrante permanecen en la esfera privada, sin embargo, el integracionismo permite introducir matices y variaciones en los valores y los patrones de la estructura básica de la sociedad de acogida, con el objetivo primero de reducir o de minimizar el conflicto entre la población autóctona e inmigrante, para así conseguir en segundo término la integración y la cohesión social, se basan en un intercambio, es decir, las estructuras de la sociedad se adaptan a las necesidades específicas de la población inmigrante aunque la participación política de ésta no es plena ni directa. En este modelo, los programas y actuaciones de las políticas públicas, son de carácter genérico, no específicos para el sector de población inmigrante, se determinan y elaboran sin contar con diagnóstico previo de las demandas y carencias de esta población, así se generan políticas públicas sin análisis inicial de sus necesidades, aunque en la esfera pública se establecen filtros a las demandas de la población inmigrante, para que puedan ser reconocidas o admitidas por la ciudadanía, pero con cierta limitación.

En el modelo pluralista, multicultural o de educación multicultural al igual que en el integracionismo se produce el cambio de los valores y las directrices de la estructura básica de la sociedad de acogida, pero va más allá, puesto que, admite y fomenta la participación de la población inmigrante en la toma de decisiones. Es un modelo con un camino de doble dirección, por un lado mantener y, por otro lado, promover la representatividad política y cultural existente en la sociedad, lo que significa el cese de la identificación de la comunidad política con la comunidad cultural del territorio de acogida. Es un modelo inclusivo y sumatorio que pretende la ampliación de la sociedad cívico-social y comunitaria, para ello se desarrollan políticas y programas específicos dirigidos a ese objetivo. El pluralismo hace referencia a la teoría de la diversidad y a la gestión política de la misma, mientras que multiculturalidad se refiere a la realización social compleja de esa teoría en multitud de grupos. La educación multicultural como tal, aparece en los años 60 en los EEUU como un intento de reflexión sobre la realidad educativa en la que comenzaban a emerger diversos tipos de conflictos entre distintas culturas y grupos étnicos. Existen muchas definiciones sobre el discurso de la multiculturalidad, como la que propone la American Association of Colleges for Teacher Education en su documento: "no One American Model" (1973:264) citado en William Pinar, William Reynolds, Patrick Slattery y Meter Taubman (1995: 324) (Bueno Aguilar, 1997), quienes señalan que la educación multicultural es una educación que valora el pluralismo cultural, pero no debe limitarse a él. Pero quizás una de las definiciones más claras y concisas sea la propuesta por Cameron McCarthy

cuando manifiesta que: “La educación multicultural representa un esfuerzo por reconocer la diversidad cultural existente en el currículum y, en última instancia, también ha de ser una propuesta política educativa” (McCarthy, 1993:295 citado en Bueno, 1997). Por tanto la educación multicultural se ve con la importancia de establecer cauces de comunicación e interrelación entre los grupos de una sociedad.

En el modelo de identidad sectorial, interculturalidad y educación intercultural, el identitarismo parte de la idea de que es necesario introducir variaciones en la estructura institucional de la sociedad de acogida, pero no en los valores de ésta. Admite y fomenta la participación de la población inmigrante de origen extranjero en la toma de decisiones, aunque no concibe la integración como una vía de doble dirección, pues el itinerario es en un sentido único, que es en definitiva adaptar la estructura institucional a la diversidad o lo que es lo mismo, ampliar el espacio público para dar cabida a esas diversas comunidades homogéneas. Este modelo da como resultado una vuelta al modelo de segregacionismo, desde la óptica de la inmigración no de la población de acogida. La interculturalidad es un concepto que quiere ir más allá de la multiculturalidad, como afirma Schemelkes, una sociedad multicultural no puede ser verdaderamente democrática si no transforma la multiculturalidad en la interculturalidad y asume la interacción entre las culturas como una interacción para el enriquecimiento mutuo de las culturas que están en relación.

La mayoría de los autores parecen estar de acuerdo, en que es más deseable una situación intercultural que sólo multicultural. Lo intercultural es algo más dinámico implica que los grupos e individuos interactúan, entran en contacto, dialogan, llegando a síntesis culturales y enriquecimientos mutuos y trabajando conjuntamente por el país en el que conviven, no sólo atiende a las minorías, también se trabaja con las mayorías. Por su parte la educación intercultural encierra todo un proyecto de transformación de la sociedad, al poner en cuestión los principios culturales; con objeto de interrelación con las demás culturas se va re-configurando y re-construyendo una nueva realidad basada en nuevos principios aceptados por toda la ciudadanía, de modo que, intenta resolver el dilema actual que se plantea en las sociedades complejas, puesto que se refiere a una relación activa entre las distintas y diversas culturas para llegar a desarrollar una única sociedad intercultural. El nuevo modelo que planteo desde la Ciencia Política está derivado en parte de alguno de los anteriores, con una finalidad clara como es la de orientar el actual orden político y social de la política migratoria y sintetizar lo positivo de cada modelo cuya meta se centre en la consecución de una sociedad democrática, igualitaria y respetuosa con el entorno donde se den estos movimientos. Modelo que denominado

eclecticismo socio-político, considera que la migración es un movimiento y un proceso progresivo y dinámico multidimensional, en continuo cambio y adaptación a los acontecimientos económicos, políticos y sociales. Uno de los fenómenos actuales que sustenta ese nuevo modelo se está viviendo desde 2009 como consecuencia de la grave situación económica y financiera mundial, es el llamado retorno migratorio: “A raíz de los últimos acontecimientos a gran escala, tales como la crisis económica mundial, que ha afectado principalmente a los países económicamente desarrollados y la crisis humanitaria en Libia, el regreso de millones de inmigrantes a su país de origen ha elevado la conciencia de los responsables políticos, académicos y la sociedad civil, incluidas las crisis en los países de Africa Caribe y Pacífico (Angola, Cameroon, the Democratic Republic of the Congo, Haiti, Kenya, Lesotho, Nigeria, Papua New Guinea, Senegal, Tanzania, Timor-Leste and Trinidad and Tobago ). La migración de retorno es uno de los temas menos comprendidos y estudiados del proceso migratorio, los motivos que impulsan la migración de retorno son en su mayoría dependientes del contexto y difícilmente se entienden.”<sup>9</sup> Este nuevo modelo alimenta un moderno liderazgo público, por otra parte, necesario para la implementación de este tipo de políticas que sustente una gobernanza política que legitime un verdadero liderazgo. Aunque siguiendo a Zapata “en España estamos en los inicios de la construcción de una política del discurso, (...), es una política del discurso centrada fundamentalmente en el marco legislativo y no en las políticas públicas, (...) que requiere la Carta Magna como marco constante de legitimación” (Zapata-Barrero, 2009c: 119).

#### **4. La gobernanza en inmigración, tendencia hacia un liderazgo político creíble.**

La gobernanza según la Real Academia Española es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía. En el término se integran los niveles de gobierno, actores y las áreas de actuación política. Y se ha desarrollado en la mayoría de los ámbitos de la Ciencia Política tales como la gestión pública, el análisis de políticas públicas, la economía política, la gestión empresarial, las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales, la política urbana y la Unión Europea. El espejo sobre el que se miran los políticos es el que establece la Unión Europea; “en la UE se observan siete actuaciones prioritarias clave: aumentar la participación en el mercado de trabajo, modernizar los

---

<sup>9</sup> ACP Observatory on Migration. Background Note South-South Return Migration: Challenges and Opportunities ACPOBS/2013/BN09 <http://www.acpmigration-obs.org/sites/default/files/EN-BN-09-Return.pdf>



sistemas de protección social, abordar las desventajas educativas, erradicar la pobreza infantil, garantizar una vivienda digna, mejorar el acceso a servicios de calidad y vencer la discriminación y aumentar la integración de las minorías y de los inmigrantes” (Zapata-Barrero, 2009c:212 y 213). Este marco europeo apoya un concepto de inmigración que permite estimular el crecimiento económico, luchar contra la pobreza y proteger el medio ambiente. “Es necesario prestar un especial apoyo a los sistemas de protección social y a los mercados de trabajo para luchar contra los efectos sociales de la crisis y contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)” (Comisión Europea 2009: 9). A este respecto el Ministro de Economía de Hungría György Matolcsy que ostentó la Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2011 proponía el estableciendo de un nuevo modelo económico, la denominada gobernanza económica<sup>10</sup>, la cual refuerza la actuación política en todos los ámbitos, también en materia migratoria.

La gobernanza es en la práctica un estilo diferente de gobernar, en el que las actuaciones del sector público y del sector privado se confunden o confluyen. De ahí, la idea de un buen gobierno que se base en la *corresponsabilidad y responsabilidad compartida*. Su desarrollo se ha acentuado en los últimos años debido a la crisis de la gobernabilidad existente, que en los líderes políticos se ha mostrado a la ciudadanía y, todo ello siempre en relación directa con la eficacia y eficiencia de sus actuaciones y políticas. Así se puede entender gobernanza como un nuevo estilo de gobierno, en donde convergen todos los actores implicados del sector público o privado, en un mismo proceso de toma de decisiones en materia de política migratoria. Como resultado, el Estado, mercado, tercer sector y sus distintas formas de interacción entre ellos, constituyen las bases de gobernación (gobernanza), el Estado se presenta como un ecosistema en el que se integran una pluralidad de dimensiones y una pluralidad de actores relacionados de forma compleja (Natera, 2004:153).

La gobernanza para ser ejecutada por los líderes se sirve de un marco estructural, funcional y organizativo, mediante el cual todos los actores políticos y sociales coordinan, controlan y adoptan decisiones públicas en los sistemas democráticos. Por ello es importante, aunque se defina un marco competencial que limite la actuación política, que el sistema no sea estrictamente cerrado, que pueda ser regulado y negociado por los líderes y, se reconozca la diversidad, pero también la unidad y coordinación de la adopción de decisiones, de la gestión administrativa y procedimental. Es fundamental creer en la interoperabilidad, interrelación y corresponsabilidad entre actores públicos y

---

<sup>10</sup> El Consejo de la Unión Europea acordó una orientación general sobre seis propuestas legislativas destinadas a reforzar la gobernanza económica en la UE, y especialmente en la zona del euro. Su objetivo principal es la mejora de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros y una mayor vigilancia de sus políticas económicas. Las propuestas forman parte de la respuesta de la UE a los retos que ha puesto de relieve la reciente crisis económica y financiera.

privados cuyo principal objetivo es en sí, elaborar e implantar la política pública migratoria. Sin embargo, en el ejercicio del liderazgo, se puede dar cierta confusión con la mera gestión en situaciones no problemáticas, de modo que es más adecuado tal vez, acuñar la idea de liderazgo para momentos en los que se tenga que tomar decisiones comprometidas, de las cuales deriven responsabilidades hacia la ciudadanía y se dé en procesos de fuerte impacto, cambio e inestabilidad, e incluso puede ser un elemento de motivación, de estabilidad y de asunción de la responsabilidad política necesaria para que se ejecuten tanto la agenda política como el programa político determinado. Aunque a veces resulta complicado asignar responsabilidades y competencias al resto de actores políticos o puede en ocasiones provocar inseguridades que no son nada positivas para la gobernanza política. De tal forma que, es importante que se ejerza el liderazgo por aquellos líderes con mayores capacidades de adaptación y mayores habilidades sociales y competencias profesionales en la negociación con los diferentes actores, aunque también es cierto que “los procesos de liderazgo están determinados por los límites y posibilidades que impone la estructura de oportunidades” ( Natera, 2009:100). “la estructura de oportunidades de un sistema, es definida como el grado en que los grupos tienen mayor probabilidad de ser capaces de acceder al poder y manipular el sistema político” (Vargas Seúl, 2009:126).

Los gobiernos locales se enfrentan a estadísticas que reflejan una situación tan real como insostenible y, que les obligan a modificar sus propuestas y a repensar nuevas medidas públicas que estabilicen la gobernanza política, es la denominada resiliencia política: “La resiliencia se refiere a la capacidad para hacer frente a perturbaciones adversas, y puede depender de la gestión macroeconómica de un país, de las instituciones y el liderazgo: los aspectos que están principalmente bajo el control de un país. Minimizar el riesgo de la crisis económica mundial por lo tanto significa abordar tanto la vulnerabilidad y la resiliencia”(United Nations University, 2009: 2). A este respecto, el Migration Policy Institute presenta y fundamenta tres proposiciones, “1. La recesión ha reducido el movimiento de los migrantes económicos a las principales regiones que reciben inmigrantes del mundo. Y en contra de la percepción generalizada de público, mayoritariamente inmigrantes están optando por quedarse en sus países de adopción en vez del regreso a casa a pesar de un desempleo muy elevado y la falta de puestos de trabajo. 2. Si bien el panorama general es de disminución de las elevadas remesas, algunas regiones están experimentando aumentos de las remesas o se mantiene estable. Aunque las remesas han disminuido a nivel mundial en medio de la crisis, que sigue siendo una importante fuente estable de ingresos para los países emisores de inmigrantes como de otros flujos financieros, incluyendo préstamos y otras formas de inversión privada extranjera, han demostrado ser

mucho más volátiles. 3. La recesión ha golpeado a los migrantes y su bienestar económico particularmente difícil, con repercusiones no sólo para los propios migrantes y sus familias sino también para los inmigrantes de países emisores y receptores por igual.” (Migration Policy Institute, 2009:14).

En todo ese proceso el líder debe estar protegido y amparado por una red de profesionales y de técnicos que apoyen y ayuden en el diseño de una gobernanza que responda a las necesidades reales de la ciudadanía, “ la red de apoyo externa se configura principalmente a partir de las relaciones del alcalde con los grupos de interés ( como las organizaciones de empresarios, comerciantes o consumidores, las asociaciones vecinales y las organizaciones sindicales), medios de comunicación y organismos públicos ( autonómicos, provinciales o de la administración central) (...), la red de apoyo interna se sustenta, en cambio, en las relaciones del alcalde con su entorno inmediato, su propio partido, trabajadores municipales o partidos de la oposición” (Natera, 2001:95). Las redes así se configuran de forma independiente y no jerárquica ya que la comunicación y relación no es diferencial y la coordinación entre los integrantes es voluntaria y basada en metas alcanzables y objetivos comunes.

Estas redes de gobernanza tienen tres características definitorias como son una estructura descentralizada, autonomía entre sus miembros y la definición de un trabajo por objetivos. Sin embargo, este tipo de redes llega en su mayoría a derivar en características definitorias que las etiquetan y desvían del objetivo inicial, no todas, así se puede hablar de redes basadas en la estructura formal y burocrática, en donde el líder es el máximo responsable y posee legitimidad para ordenar y dirigir por sí mismo. Este tipo de redes son más comunes en instituciones y administraciones de mayor tamaño poblacional. También pueden derivar a comportamientos estrictamente legalistas y normativos, donde todo comportamiento está definido y genera faltas y sanciones, o bien, puede ser que dichas relaciones lleguen a relaciones de consenso y acuerdo mutuo, negociadoras y con un importante aspecto resolutivo y, por último llegar a derivar en relaciones de carácter interesado y desigual para los miembros o algunos de ellos.

De modo que la función en la gobernanza política del líder es saber prever este tipo de lazos y alianzas y ser capaz de ganarse la confianza de los miembros de la red, haciendo uso de todas las técnicas de negociación y aprendizaje mutuo de la inteligencia emocional. El perfil del líder va a hacer que la red se oriente hacia un tipo u otro de relación y que configure lo que va a servir también para definir el propio marco estructural y funcional. Por eso, el liderazgo político en inmigración oscila entre la negociación en la toma de decisiones y el manejo de conflictos. En política la negociación, la toma de decisiones y el trabajo en equipo son esenciales para conseguir el objetivo común de la

actuación política. La negociación en definitiva intentará satisfacer los intereses de todas las partes implicadas y en el manejo de conflictos es importante contar con profesionales preparados en mediación, coaching y liderazgo político, ya que son los que pueden instruir y dirigir el procedimiento de resolución, mantenimiento o superación de conflictos.

En los últimos años está aumentando la necesidad de liderazgo para solucionar los problemas, sobre todo a nivel organizativo y empresarial, sin embargo, aún se carece de líderes con plena identidad capaces de movilizar hacia objetivos comunes en ámbitos no solo locales y por tanto más accesibles al ciudadano, sino en ámbitos más lejanos y con mayor proyección global, como el estatal o internacional, e incluso el transnacional, más propio de una sociedad del conocimiento, del entendimiento global y cada vez más tecnológica. En este mundo virtual las TIC no pueden dejarse de lado, es necesario que el líder utilice este abanico de posibilidades para el liderazgo y por supuesto incorporar todo este conocimiento en el ámbito de trabajo del líder con su equipo y con sus técnicos, de cara a una decisión más coherente y adaptada a los cambios, con una actitud más proactiva y un aprendizaje más activo. El líder puede llegar a ser alguien en quien la ciudadanía deposita su confianza porque es capaz de manejar y gestionar sus ideas y proyectos de forma excelente. Según la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, la excelencia potencia las prácticas sobresalientes en la gestión de la organización y el logro de resultados basados en conceptos fundamentales, que incluyen la orientación hacia resultados, la orientación al cliente, el liderazgo y la coherencia, los procesos y hechos, la implicación de las personas, la mejora continua y la innovación, las alianzas mutuamente beneficiosas y la responsabilidad social. Para el presidente de la Comisión Europea Herman Van Rompuy, la creciente presión para competir en un escenario global con recursos limitados significa que hay que trabajar juntos para asegurar una prosperidad futura y, la de las generaciones venideras, de tal modo, que reconoce que el Modelo de Excelencia EFQM (European Foundation for Quality Management) proporciona un marco que fomenta la cooperación, la colaboración y la innovación que se necesita para asegurar que se logre tal objetivo, además defiende que todas las organizaciones europeas, tanto en los sectores público como privado, se enfrentan a nuevos retos. Y uno de esos grandes retos para el liderazgo político es la gestión de la política migratoria.

## **5. El liderazgo político como instrumento de una política pública de inmigración.**

El liderazgo político es un proceso complejo, en donde se relacionan tanto decisiones como actos de líderes y gestores con un objetivo claro, satisfacer las demandas de sus seguidores, para ello

utilizan todos los recursos posibles, disponibles y necesarios en la comunidad. De hecho “el liderazgo político es fundamental para asegurar la credibilidad de la democracia” (López y Leal, 2005:136). El fenómeno del liderazgo político actúa sobre la base de las interrelaciones entre los individuos, pero destaca la influencia y el poder, de ello, se derivan nueve variables a estudiar como son, el líder, la estructura de oportunidades, la organización específica, la relación líder-seguidor, la institución pública, el estilo de liderazgo, los medios de comunicación y por último la efectividad y rendimiento del liderazgo y el contexto. El liderazgo concebido como: “Aquel fenómeno de carácter colectivo que se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento de un actor individual normalmente en una posición relevante (el líder) y sus ámbitos de dominio político, por el cual aquél ejerce una influencia no rutinaria (real o percibida) en la actividad política, mediante la utilización en su caso de una gran variedad de recursos formales e informales” (Natera, 2001, pp. 60-61), es un factor fundamental en el resultado final de una negociación. El liderazgo es un proceso que incorpora tres componentes esenciales, como son el comportamiento del líder, el ámbito de dominio competencial y territorial específico y la relación funcional entre ellos, cuya interacción depende de la situación y de la personalidad del actor o líder individual, así como, depende del sector público o privado donde se mueva el líder político. “El liderazgo no es un concepto estático, sino dinámico. Se habla de él como un proceso o una actividad, en los que intervienen varios factores, principalmente tres: el entorno o contexto, el líder y los seguidores” (Robles, 2009b:43).

La posibilidad de trazar una línea clara y definida entre lo público y lo privado no es posible. Sin embargo tal y como reconoce Alcántara “mercados laborales muy tradicionales y poco flexibles como el español proyectan un modelo de las personas que van a desempeñar una actividad política enormemente ligado a la administración pública, pauta que es compartida por otros países europeos, y bastante más inusual en Estados Unidos” (Alcántara, 2012:113). No cabe duda, de que existen diferencias entre la gestión pública y la privada, pero tienen algunas orientaciones comunes como son, la preocupación por algo más que la mera administración interna de los departamentos, servicios o negociados; el respeto por el papel de la gestión y administración; una orientación prescriptiva y cercanía hacia el aprendizaje por la experiencia.

El ámbito de dominio competencial viene dado por el marco jurídico-legal-administrativo que establece las normas y la configuración territorial, es el ámbito físico donde se lleva a cabo el marco político complejo, el cual implica analizar el conjunto de coacciones, estrategias e intereses, así como, el hecho del condicionamiento de los diversos actores por su contexto histórico específico. Contexto que produce una determinada cultura política. En la configuración territorial hay que tener en cuenta

además tres aspectos, como son, las variables socio-demográficas, las variables de sistema y del personal político y la naturaleza de los intercambios político-territoriales.

El Liderazgo en la administración pública (que es quien tiene competencia para actuar) suscita en ocasiones cierta confusión de responsabilidad y autoridad ejecutiva, de ahí, la importancia y trascendencia que sin duda plantea la política de inmigración, ya que en su actuación implica a todas y cada una de las diferentes administraciones públicas, de diferentes signos políticos y a los diferentes Estados de la Unión Europea y de los denominados terceros estados. El liderazgo así fortalece y establece vínculos de carácter horizontal y vertical que van orientados al intercambio y retroalimentación recíproca de beneficios, a conseguir el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la organización y una mayor calidad y excelencia de los intercambios. Es evidente para quien trabaja directamente con población inmigrante que la administración más cercana a la ciudadanía es la local y provincial, cuya posición le facilita y dificulta a la vez el desarrollo de todo un complejo abanico de actuaciones para mejorar y, por lo menos, mantener la situación de la población objeto de ésta investigación, a este respecto, es acertada la reflexión de Antonio Natera, cuando dice que el liderazgo local es un ámbito particularmente inexplorado. Todo lo que está relacionado con este tipo de política específica y compleja y por su estrecha vinculación con el liderazgo político, es un tema que suscita apasionamiento, principalmente, por la repercusión e influencia que tiene en el desarrollo de la comunidad local. El liderazgo en éste sentido es el reflejo de un definido objetivo colectivo y está creando su ejercicio cierta expectación en el seno de los partidos políticos y en diferentes grupos de presión, por ejemplo, el voto inmigrante y su participación en los foros comunitarios de los barrios, resulta ser un tema relevante cuando hay un proceso electoral inminente.

Es posible concebir el liderazgo político como una importante movilización, transformación o estabilización de esta población y del resto en general, así la política migratoria se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento de uno o varios actores políticos en una posición relevante y sus ámbitos de dominio político (como el local y autonómico). En esa interacción el líder ejerce una fuerte influencia no rutinaria (real o percibida), “no rutinaria porque rompe con las pautas regulares de comportamiento político” (Natera, 2001: 58), en la actividad política a través y mediante la cual se utiliza una gran variedad de recursos formales e informales ( programas, actuaciones, proyectos y actividades genéricas y/o específicas), e implementa la política de inmigración en el ámbito que se determine y desde la administración que se considere oportuna según el sector y tema sobre el que vaya a actuar. Se habla de él como un proceso o una actividad, en los que intervienen varios

factores, principalmente tres, como son el entorno o contexto, el líder y los seguidores. Y en este sentido “es posible destacar cuatro factores generales que, con mayor o menor intensidad, siempre inciden en la relación entre el líder y sus ámbitos de responsabilidad al incrementar o, por el contrario, limitar el impacto de aquél sobre el proceso político: un primer factor es la ecuación personal del liderazgo, (...) El segundo factor es el comportamiento político específico del líder, (...) La red de apoyo de los líderes constituye el tercer factor. (...) y en cuarto lugar el entorno del liderazgo o estructura de oportunidades”. (Natera, 2014:118).

En el liderazgo como proceso político el líder integra la actitud en política y la aptitud para ejercerla: “El liderazgo es un proceso en el que se relacionan el comportamiento del líder y sus ámbitos de dominio político” (Natera, 2001:83). “El comportamiento político del líder se define por la interrelación de tres procesos: la adopción de decisiones y fijación de la agenda política, la forma de hacer su trabajo político (realización de tareas o implementación) y la búsqueda de recursos y apoyos” (Natera, 2009: 98). Este comportamiento se ve reflejado en los diferentes líderes estudiados y que se analiza en la investigación desde esos tres procesos la agenda política y la adopción de decisiones (incremental-reactivo- pragmático, poco planificado y no ideologizado- o racional-estratégico- ideológico y visionario-), el trabajo político (ausente, individualista, gestor y emprendedor) y por último los recursos disponibles, es decir, que hace, como lo hace y con qué recursos cuenta para ello.

Hay que tener en cuenta que los procesos de liderazgo en esta materia se generan en un contexto sociopolítico que está interesado por la inmigración, en el que influyen una variedad de factores, “los procesos de liderazgo no surgen ni se desarrollan en el vacío, sino que se hallan inextricablemente vinculados a un escenario específico o entorno de liderazgo. Este impone una determinada estructura de oportunidades que enmarca las posibilidades de actuación de los líderes. (...) dicho entorno estará integrado por un conglomerado muy numeroso de factores (...) contextuales (...) no institucionales o societales ( cultura política, principales cleavages y los deseos y demandas ciudadanos ), institucionales, y factores propios de la dinámica política (como el propio sistema de partidos)” (Natera, 2001:105-108) y, que configura un entorno de liderazgo que establece límites y controles a los líderes de las políticas de inmigración, es decir, las amenazas y debilidades del proceso. Todo lo cual proporciona una percepción definida de dicho liderazgo al resto de actores sociales y políticos además de a la ciudadanía en general, “por percepción de liderazgo cabe entender el conglomerado de representaciones, opiniones y actitudes colectivas que se proyectan como cualidades valoradas del comportamiento político del líder. (...) Dicho de otro modo, la conjugación de la dimensión de credibilidad, con las de competencia y ambición correspondientes a su ecuación

personal, define y construye de forma operativa lo que aquí se denomina percepción de liderazgo” (Natera, 2014:142).

Dicho proceso va a determinar cuál es el impacto de liderazgo de aquellos líderes en las políticas de inmigración y cuál es su estilo de liderazgo, es decir, transaccional o de la recomposición, éste también denominado transformacional: “el liderazgo transformacional cuestiona las hipótesis establecidas y promueve pensamientos no tradicionales (...) no sólo reconoce las necesidades de sus asociados, sino que trata de desarrollar sus habilidades y enseñarles a enfrentar sus necesidades. Es decir, el líder transformacional intenta que sus seguidores se vuelvan líderes en sí mismos” (Vargas, 2009:15). “(...) la diferencia entre liderazgo transformacional y transaccional es que el primero incluye la idea de innovación, mientras el segundo funciona como un manager basado en planeación y políticas públicas ( King,1994 citado en Vargas, 2009:14,15); por otra parte, en cuanto a la relación líder-seguidores, “ la relación entre el líder transaccional y sus seguidores se sustenta, en esencia, en el intercambio mutuamente beneficioso de una ventaja por otra, sea ésta de tipo económico, político o simbólico”. Por el contrario, “el liderazgo de la recomposición suele aparecer en procesos o momentos de cambio político y se fundamenta en la identificación y el compromiso mutuo del líder y los seguidores para alcanzar una meta común” (Natera, 2009:88).

Dicho impacto de liderazgo también va a determinar acercarse a la tipología de líder. “ Cerny identifica diferentes estilos de liderazgo dependiendo de la configuración de los tres factores que afectan a ese impacto: la personalidad del líder( personal equation), la relación de éste con los actores políticos y sociales relevantes de su entorno político (body politic) y su relación con el marco legal e institucional en el que se desarrolla su actividad (...), la personalidad varía entre activo/reactivo y el otro polo activo/ anticipatorio (...), la relación vinculada o dependiente versus la autonomía del líder (...) y su relación con el marco legal constricción versus independencia, (...), de la combinación de los tres factores es posible concebir dos tipos puros de liderazgo el rutinario y el transformador y dos tipos mixtos el integrador y el catalizador” (Natera, 2009: 96), es decir, “Blondel o Cerny sobre estilos de liderazgo según su impacto en el sistema político, son deudoras de la ya clásica dicotomía básica de Burns, que contrapone el liderazgo transaccional y el liderazgo de la recomposición, (...), Burns concibe el liderazgo como aquel proceso por el cual determinadas personas con ciertos motivos y propósitos, en competición o conflicto con otras, movilizan recursos de todo tipo ( institucionales, psicológicos, políticos...) para estimular, inducir o satisfacer las motivaciones de los seguidores en la dirección deseada” (Natera, 2009: 87).



Aunque siguiendo a López y Leal su aportación resulta también interesante “El liderazgo del siglo XXI integra elementos del liderazgo transformador, del liderazgo adaptativo y de liderazgo resonante. El liderazgo adaptativo es el paradigma del liderazgo de la sociedad del conocimiento”, (López y Leal 2005: 37). Por otra parte, en cuanto al liderazgo que ejercen los gestores públicos tal vez la distinción que con mayor precisión identifique la tipología de gestor sea la que define Valdés y Salazar, así pueden darse aquellos gestores cuya actuación y comportamiento sea más acorde con un comportamiento doctrinario o utópico, es decir, de carácter idealista y que mantendrá una dirección para conseguir sus metas, de la cual no se apartará, en oposición, el realista u oportunista que cambia su política con frecuencia para adaptarse a cualquier cambio en las circunstancias, o más acorde a una conducta de tipo conservadora, es decir, que satisfecho en su posición y que se opone al revolucionario o reformador ya que buscará cambiar la situación imperante, o puede ser de carácter dinámico o activista frente al inmovilista que se diferenciarán en que el primero atenderá con recelo los resultados de sus acciones políticas, en tanto que el segundo adoptará una posición más pasiva, o bien personalista, al dar gran importancia a su propia actuación y a su independencia a la hora de tomar decisiones por tanto oponiéndose así al populista, que se deja conducir según la opinión de la masa y por último el administrador o tecnócrata, es decir, experto en el control de grandes burocracias, frente el político, experto en la dirección política como tal (Valdés y Salazar, 1979:37).

E incluso enlazando con el mundo empresarial y los niveles de gobierno, se puede llegar a la propuesta de un liderazgo más creativo e innovador tal y como manifiesta el *Entrepreneurship Barometer*.<sup>11</sup> “Todo líder presenta diversas identidades situacionales. Éstas se identifican como estilos de liderazgo. El estilo representa el modo en que un líder expresa aquellos comportamientos que le confieren la condición de líder” (López y Leal 2005: 42). Sea un estilo u otro la capacidad de dirigir e influenciar propia del liderazgo político reside en gran medida en la posición organizativa y jerárquica que posee el líder en la propia administración, organización o partido político, su posición depende en ocasiones de su ocupación estratégica ante los demás, seguidores, electores y ciudadanía en general. Cuando estos reconocen y legitiman tal poder entonces el líder se convierte en una persona capaz y valorada para desempeñar las funciones propias para ejercer un verdadero liderazgo político, en política migratoria es más evidente al desarrollar medidas dirigidas a población inmigrante de origen extranjero, sector vulnerable y con multitud de connotaciones sociales y políticas.

---

<sup>11</sup> [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-G20-country-report-2013-Mexico/\\$FILE/EY-G20-country-report-2013-Mexico.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-G20-country-report-2013-Mexico/$FILE/EY-G20-country-report-2013-Mexico.pdf)  
accesado el 20 de Febrero de 2013

Diferentes teorías sobre el liderazgo apoyan la existencia de ciertos mecanismos inherentes o adquiridos que modulan, proporcionan y proyectan una personalidad de líder: “la teoría de los rasgos presta atención a ciertas cualidades excepcionales que poseen los líderes como carisma, decisión, entre otras” según esta teoría “suelen faltarle a quienes no son líderes: ambición, afán por dirigir, honradez, autoconfianza, inteligencia y conocimiento del trabajo, (...), la teoría conductual supone líderes que pueden ser formados, (...), la teoría de las contingencias llevaron a los investigadores a fijarse en las influencias situacionales que afectan a la eficacia del líder, (...), la teoría situacional otorga una importancia clave a los seguidores, pues son ellos los que aceptan o rechazan al líder,(...), la teoría del intercambio asume la idea de una diferenciación entre los subordinados y por ende en sus relaciones con el líder, (...), la teoría trayectoria meta , la idea principal es que el líder tiene la función de ayudar a sus seguidores a alcanzar sus metas y ofrecerles una dirección y apoyo para que puedan compatibilizar sus metas individuales con los objetivos generales del grupo al que pertenecen, (...), la teoría de los tributos, las investigaciones muestran que las personas atribuyen a los líderes atributos como inteligencia, gran personalidad, elocuencia, comprensión, laboriosidad, así como estructura inicial y consideración, (...) y la teoría del liderazgo carismático indica que los seguidores atribuyen a los líderes atributos excepcionales” (Tovar, 2009:106-115). En suma siguiendo a Tovar hay que tener en cuenta que “muchas de las teorías anteriores describen un tipo de líder que motiva o guía a sus seguidores hacia metas establecidas, aclarándoles los requisitos de roles y tareas, a este tipo de liderazgo se le clasificara como transaccional, para diferenciarlo de aquel que se denominará como transformacional, el cual refiere al tipo de líder que además de lograr que los seguidores vayan más allá de sus intereses personales para alcanzar el bien de la organización, sean también capaces de ocasionar cambios profundos en la conductas de esos mismos seguidores” (Tovar, 2009:116).

“Los líderes del nuevo paradigma conscientes de esto se comprometen con el desarrollo de su gente no sólo en el plano profesional, sino también personal, conocedores de que cuando alguien está contento, ese bienestar se va a trasladar de una manera natural al puesto de trabajo, a la relación con los compañeros y a la mejora del clima laboral” (Díaz-Carrera, 2014: 59). Hay ciertas personas que poseen potencial para desempeñar un fuerte liderazgo y son capaces de controlar situaciones y mediar ante problemas que surgen por la convivencia y relación entre la población nacional entre sí y con población de distintas nacionalidades, son personas que tienen ciertas habilidades innatas que les proporcionan las claves para un manejo de los conflictos de manera positiva y empática. Es el liderazgo político basado en el carácter y rasgos personales. “ En cualquier caso, puede afirmarse que la mayoría de las investigaciones sobre liderazgo en el ámbito del análisis organizativo( y, por extensión, en el

conjunto de las ciencias sociales) son susceptibles de integrarse en alguno de estos enfoques: el enfoque de los rasgos personales, que tuvo su etapa dorada durante los años treinta y hasta finales de los años cuarenta; el enfoque conductista, predominante entre finales de los años cuarenta y finales de los sesenta; el enfoque situacional/contingente, el mayoritario desde finales de los años sesenta hasta mediados de los ochenta y el enfoque/escuela del “Nuevo liderazgo”, que desde mediados de los años ochenta viene destacando por el número y alcance de sus aportaciones” (Natera, 2001:25). De hecho tal y como dice Natera “gran parte de la literatura sobre “Nuevo Liderazgo” procedente de la teoría de las organizaciones y del *management* parten de la idea de liderazgo transaccional (al que normalmente califican de *management* o viejo liderazgo) contraponiéndola a la de liderazgo de la recomposición (o a otros calificativos relacionados como visionario, mágico, transformador etc.)” (Natera 2009: 94).

La adquisición de conductas, comportamientos, hábitos y actitudes que construyen la personalidad de líder, a través de un entrenamiento, coaching y supervisión, es otra posibilidad del liderazgo político; en el momento actual el líder considera necesario que su equipo integrado por asesores, colaboradores y adjuntos sean innovadores, creativos y más conscientes de las fluctuaciones y, que se impliquen además de comprometerse, no solo con los programas, proyectos y medidas, sino también con la misión de la organización pública o privada de la que dependen. Es el liderazgo basado en la conducta y el coaching político. El punto de vista del profesor Antonio Natera,<sup>12</sup> es al respecto contundente: “No existen enfoques o perspectivas compartidas en el estudio del liderazgo, hay todo lo más esfuerzos discontinuos y solidarios. Cada autor ha intentado construir su propia noción a la medida sobre la base de integrar concepciones y métodos. No existe una postura uniforme con respecto a la definición de líder político”. El impacto de los líderes solo es posible si se coordinan las características personales de líder y las del entorno, por tanto los líderes influyen sobre el sistema político y la sociedad en la misma medida que la sociedad o la política incide sobre los líderes (Robles, 2009:52).

El liderazgo se basa en la relación que se establece entre el líder y sus seguidores a través del desarrollo de ciertas habilidades, capacidades y actitudes que influyen y orientan las ideas y actos de aquellos que creen en lo que defienden, de modo, que de una forma casi automática responden en libertad ante las propuestas de cambio, transformación o mantenimiento que el líder plantea. “Para Azaña tres son las cualidades necesarias en un político: en primer lugar se encuentra la percepción de la continuidad histórica; en segundo término la observación directa y personal del ambiente que le circunda; y finalmente, la observación respaldada por el sentimiento de justicia que es el gran motor de

---

<sup>12</sup> Antonio Natera. Percepciones y Estilos de liderazgo local en la España democrática. Tesis doctoral 1991

todas las innovaciones de las sociedades humanas” (Alcántara, 2012:211). A diferencia del gestor público, el líder actúa sobre la base de un proyecto imaginario que defiende y en el que cree, que pretende justificar y materializar ante su electorado y seguidores y que en la mayor parte de los casos tiene una proyección de realización a largo plazo; equilibrar sus intereses políticos y los intereses de los que le siguen es una labor difícil pero que tiene que tener presente en todo momento, ha de conquistar con predicciones de resultados ficticios y ser capaz de proyectar soluciones futuras en un momento determinado.

La situación actual del liderazgo político público es protagonista de un momento de tránsito entre dos concepciones del liderazgo, por un lado, la visión normativa, en donde el líder influye sobre la comunidad para conseguir que le sigan en la dirección marcada por él o ella y, por otro, la visión dinámica, que implica que se enfrente a sus problemas y desarrolle un nuevo sistema de valores superiores. Si esta idea se aplica al liderazgo en materia migratoria se puede observar dos discursos claros: “el discurso re-activo busca gestionar el conflicto y se preocupa por las alteraciones negativas que supone el proceso de multiculturalidad en todas las esferas de la vida. El discurso pro-activo aspira a proporcionar a las personas recursos e instrumentos para que gestionen los conflictos, que son percibidos como un hecho histórico irreversible. En resumen, el discurso re-activo interpreta el conflicto como algo negativo, como amenaza. El conflicto es visto básicamente como conflicto de intereses entre inmigrantes y ciudadanos. El discurso pro-activo, como una oportunidad histórica y un reto que hay que afrontar y que forma parte del proceso de socialización en el que está envuelta nuestra sociedad” (Zapata-Barrero, 2009c: 58).

Pero hay elementos que están modulando y que exige un modelo más dinámico o proactivo, es la sociedad del conocimiento y del entendimiento global, aunque pretenda ser más democrático y menos normativo, y es aquí donde el líder ejerce su mayor compromiso con la sociedad, ya que: “Los líderes en lugar de ofrecer respuestas, suscitan preguntas y retos”, (López y Fernández, 2005:30). El líder desde el ámbito de las políticas de inmigración ha de ir más allá, debe centrarse en la atención individual y personal y ser capaz de crear valores compartidos con la comunidad política y social, ello supone potenciar no solo la inteligencia emocional y la capacidad de influencia, sino la inteligencia social. “Los líderes deben velar porque las instituciones públicas respeten y reflejen en su interior la diversidad y pluralidad existentes en la sociedad” (López y Fernández, 2005:116). Al líder le debe preocupar quienes están a su alrededor en el sentido más profundo, conocer cuáles son sus necesidades, cuáles son sus demandas, cuáles son sus aspiraciones, cuáles son las causas de su llegada, de que o de quienes se han alejado al venir aquí, cuáles son sus sentimientos y actuar en consecuencia,

movilizando a la sociedad civil y no solo a sus seguidores, un líder en materia de política de inmigración es capaz de arriesgar por una idea, creérsela y defenderla, pero sobre todo, teniendo siempre presente la individualidad, a la persona, al inmigrante. “Ejerce liderazgo político aquel que ayuda a una comunidad de personas a perseguir y obtener objetivos comunes” (Román, 2014:167). La inmigración es un tema que implica su convencimiento, tener cierta sensibilidad y no solo profesional sino personal.

El líder va a definir su idea de política de inmigración en base a que actuaciones y qué tipo de política quiere llevar a cabo, según lo cual concretará un bloque de medidas para su gobernanza política y se va a orientar para ejercitarla en diferentes tipos de políticas, desde una política de control y filtro de flujos migratorios, ( las cuales con una cierta permisividad se convierten en actuaciones de contingente, favoreciendo o dificultando mediante medidas legales el proceso migratorio, junto a permisos de residencia, autorizaciones de asilo y refugio o la adquisición de nacionalidad española), en una política de regulación del mercado laboral ( para proteger el empleo nacional y proporcionar fuerza de trabajo en ciertos ámbitos laborales o sectores con déficit de mano de obra nacional, mediante los permisos de trabajo y/o un control de las condiciones laborales y del trabajo de economía sumergida), tal vez, en una política para la integración social y jurídica de la población inmigrante (llevada a través de procedimientos de regularización, tendentes a evitar conflictos sociales con la población autóctona y a mejorar las condiciones de vida del inmigrante, protegiéndose los derechos y libertades de la población a la vez que apoyando servicios de carácter personal), o bien, en una política de colaboración con los Estados de origen ( para así evitar los flujos no regulados y el empleo en condiciones de ilegalidad y sobre todo de cooperación para el desarrollo a fin de que se reduzca sensiblemente la inmigración económica).

Es decir, tal y como define Zapata el discurso en política migratoria dependerá si es reactivo o proactivo: “el discurso re-activo plantea el fenómeno como un problema que debe resolverse con los medios jurídicos y políticos existentes; mientras que el discurso pro-activo plantea el tema como un reto, problemática o desafío que debe gestionarse” ( Zapata-Barrero, 2009c: 123) y más concretamente: “ el discurso re-activo tiene como foco prioritario la política de fronteras y el refuerzo del control de ilegales, combatiendo su entrada. De ahí que priorice los aspectos legales de las migraciones y la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de inmigrantes. En otro sentido, el discurso pro-activo prioriza más las políticas públicas y las políticas de gestión de la integración, y busca reducir la distancia que existe entre ciudadanos y no ciudadanos” (Zapata-Barrero, 2009c: 135 y 136). A este respecto es interesante como definen López y Leal de ambos tipos de líderes: “Los líderes proactivos aprovechan

las oportunidades para favorecer el liderazgo e influir sobre los miembros de la comunidad política”, (López, y Leal, 2005: 44) y, “Los líderes reactivos son aquellos que asumen su liderazgo como respuesta a una demanda de la comunidad política” (López, y Leal, 2005:45). Así la elección del tipo de liderazgo político y su política migratoria va a depender de multitud de factores pero uno de ellos es el fuerte impacto mundial e internacional de la inmigración.

La migración internacional y masiva de población refugiada está ocasionando nuevos planteamientos y múltiples reflexiones sobre cuál ha de ser la política migratoria adecuada y cuál ha de ser un liderazgo asumible, ya que el fenómeno migratorio se está concentrando en temas como los derechos humanos y la integración social y jurídica de la población inmigrante, eso sí, llevada a través de procesos de normalización tendentes a evitar conflictos sociales y brotes xenófobos con la población autóctona; a mejorar las condiciones de vida de la población inmigrante y a proteger los derechos y libertades a la vez que se apoyan los servicios de carácter personal y cercanos a la ciudadanía. En el caso español aparentemente se está estabilizando la situación migratoria por la situación de crisis que atraviesa el país, crisis que ha ocasionado una gradual y ligera disminución de la inmigración, pero a pesar de ello, en Andalucía y en concreto en Granada, la población inmigrante residente demanda de atención concreta en todas las áreas de intervención como la educación, los servicios sociales, la sanidad, la vivienda y la atención alimentaria e incluso se está incrementando la demanda de atención especializada de atención a la población inmigrante existentes en la provincia granadina. Dicha evolución se ve clara en el análisis de datos que aporta el observatorio permanente para la inmigración (OPAM, 2008), que reconocía que, en los últimos diez años se ha experimentado una gran elevación de la curva pasando a un aumento considerable de más del doble de nacionales extranjeros en España. Siendo los que más han aumentado los procedentes de la Europa comunitaria, Iberoamérica y África.

Se han de afrontar los nuevos desafíos que generan los movimientos migratorios, incluyendo los movimientos de población migratoria en el interior de la UE, así lo reflejaría el Programa de La Haya decidido por el Consejo Europeo en noviembre de 2004 el cual esbozaría un programa de trabajo para la creación de una política común de inmigración desde una visión del liderazgo internacional. Para seguir avanzando hacia una política pública migratoria consensuada y equilibrada es necesario definir la relación que pueda o no existir o que “ surge a partir de las relaciones entre un actor individual( líder) y su ámbito de dominio político, (...) el ámbito de dominio público concreto que se estudie dependerá lógicamente 1) del nivel de agregación utilizado en el análisis ( clientes, seguidores, electores, ciudadanos ...); 2) del entorno organizativo o actor particular de que se trate ( partido

político, ayuntamiento, medio de comunicación ...), o 3) del nivel de gobierno específico que se esté considerando ( local, regional, nacional...)” (Natera, 2001: 49 y 50). El líder político experimenta en su mayor parte del tiempo acotadas sus posibilidades de liderazgo político, por la legislación vigente que regula el ámbito competencial según su nivel de autogobierno y, por los propios intereses de la ciudadanía que han de solventar, con los de sus detractores y opositores, es un esfuerzo que no a todos compensa.

El líder político ha de enfrentarse a los vaivenes sociales, económicos y políticos que aparecen en una sociedad y comunidad internacional como la actual, compleja, cambiante y continuamente reinventando nuevas necesidades, problemas y formas de convivencia intercultural, política y social. La convergencia entre las relaciones e interacciones con el entorno es una difícil labor para cualquier líder, por la diversa orientación, ideología, partido u organización política y ética política a la que pertenece. Pero lo que está claro es que: “El liderazgo político no consiste en tomar decisiones en la vida cotidiana, sino en situaciones difíciles en las que se deben formular, promulgar y ejecutar políticas específicas” (Robles, 2009b: 45). El líder político es un ser público que trabaja en servicio de lo público, es un *civil servant* (servidor público), está dotado de autoconciencia, de capacidad de resolución y de visión de futuro, desde la política se inicia el trabajo más humano en la intervención con la población inmigrante, es la política la que enseña a convivir a las personas, ya no interesa buscar solo el poder, sino, más bien el poder del ser humano. “El líder político potencia la actividad democrática, estimula el debate y el diálogo, decide y establece consensos y acuerdos en torno a las políticas públicas, procurando aportar valor público a las actividades de los distintos niveles de gobierno” ( López y Leal, 2005:20). Para poder afrontar todos los nuevos problemas son necesarias nuevas formas y estilos de gobierno, la sociedad ahora ya exige una mayor presencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Por ello, es fundamental que no solo se pongan medidas estructurales y legales sino, que se realice una revisión profunda de cada uno de los canales de participación política, con ello, se crean las bases de un nuevo modelo de liderazgo político.

Este proceso político es un fenómeno claramente relacional entre todos los elementos, como son los seguidores, líderes, medios de comunicación y electores y, será diferente según el nivel de gobierno donde se den estas interacciones, ya sea, local, provincial, autonómico, estatal o europeo e internacional. Además el liderazgo integra tres importantes ámbitos, como son, el comportamiento o conducta del líder, el ámbito competencial y límites funcionales y la relación entre ambos. “Las diferentes formas que el proceso de liderazgo pueda adoptar dependerán de la pauta particular de interacciones entre el líder y sus ámbitos de dominio político. Esta pauta se verá afectada en cada caso

por diversos factores externos, los cuales constituyen la estructura de oportunidades o entorno del liderazgo” (Natera, 2001:51).

Sin embargo, el gestor público actúa sobre la base del conocimiento científico demostrable y realizable, con hechos que son en su mayor parte no deseables a todos los implicados, pero que sin duda son los que realmente aseguran un mayor éxito. La mayor parte de los gestores públicos suelen ser personal funcionario cuyo estatuto de función pública ofrece en teórica cierta seguridad de continuidad en el puesto, ya que, solo con jubilación, cese o expediente disciplinario puede removerse a este personal de sus funciones, por lo que, en ocasiones, tal seguridad fomenta la inmovilidad y la falta de innovación creativa, que para el desarrollo de políticas públicas y en sociedades complejas es necesario que surjan. El liderazgo que también ejerce el gestor está enquistado a veces por el propio interés personal o competencia laboral y ello es, en sí, una cierta limitación al crecimiento y desarrollo de adecuadas medidas ejecutivas de actuación, dentro de los planes, programas y proyectos de las políticas en este caso migratorias. En gestión pública el líder se encuentra en una auténtica encrucijada, entre su organización y la misión de ésta, la ciudadanía en calidad de interesado o administrado y el político o autoridad política gobernante. En la mayoría de los casos tiene que intentar compaginar el sistema político con la propia gestión pública para que sirva a un mayor bienestar social y económico de la población a la que se dirigen las políticas públicas que ejecuta y administra, de tal modo, que se ve necesariamente envuelto en replantear un cambio en la gestión y adaptación de la misma a los continuos “bailes” democráticos de los intereses, derechos y deberes a cumplir, hacia una eficaz, eficiente y gestión de calidad de los servicios públicos, “y la misión del líder es la de reducir la incertidumbre, introduciendo un orden inteligible y ordenador en el Sistema” ( Díaz-Carrera, 2014: 53).

Plantear la idea de ser o no un verdadero líder creíble es cuestión innata, de aprendizaje o bien de ambos. El liderazgo se explora dentro de cada persona y es el partido, la institución u organización, quien hace que aflore en el momento oportuno; eso es un debate que no pasa desapercibido, según el Centro de Liderazgo Creativo (CCL) para convertirse en un líder hay que tener en cuenta la regla de 70-20-10. Esta regla sugiere que los líderes exitosos aprenden dentro de tres grupos de tipos de actos que adquieren y aprenden en la praxis profesional, como son la realización de tareas difíciles, que aglutina el 70 % de sus actuaciones, las relaciones de desarrollo o ejecución de las actuaciones, metodología, pensamiento estratégico etc., que supone el 20 % y la formación a lo largo de la vida el 10 % restante.



Por tanto el liderazgo se puede aprender. El desafío consiste en apoyar al alumnado con los materiales adecuados, la tecnología y las plataformas necesarias y en aquellos ámbitos críticos de las tareas y relaciones del liderazgo. Esta idea está en la base de que el liderazgo no se produce de forma aislada, sino que en un elevado porcentaje se aprende, sobre todo con la experiencia. Hay por ejemplo competencias y habilidades de liderazgo clásicas como son la comunicación, persuasión y la influencia, otras son propias del carisma y carácter del líder, que se pueden potenciar más o bien modular y que son, por ejemplo, la visión de futuro o la habilidad de percepción de red, es decir, ser capaz de ver más allá del organigrama estructural y funcional de la institución u organización, así como de las conexiones invisibles e informales, la capacidad de aprovechar las relaciones nuevas y existentes profesionales, técnicas y personales para lograr los objetivos del programa o proyecto político y la habilidad de extenderse a los propios límites estructurales y funcionales, es decir, saber manejar situaciones con actores de otras organizaciones y otras estructuras políticas, territoriales e incluso con orientación política diferente, así se puede conseguir una visión más comprometida y compartida.

El liderazgo que se ejerce entre los diferentes líderes que actúan en los ámbitos político local y autonómico en materia de extranjería, viene influenciado por el reparto de competencias en éste área, el cual se establece para las distintas administraciones mediante normativa y marco jurídico determinado. Pero, lo cierto es que, la capacidad de gestión real se ve moldeada por el papel residual que tienen las entidades locales y municipales y, en concreto los Ayuntamientos y Diputaciones en cuanto a provisión de servicios públicos. Algo que hoy contrasta con el papel que desempeñan algunos municipios de países anglosajones o escandinavos con regímenes nacionales socialdemócratas de tipo beveridgeano, en donde el Ayuntamiento es el ejecutor de los servicios públicos que destina el Estado a esta población; ello se debe a que existe una gran expansión del gasto público municipal.

Los ámbitos autonómico y local son en definitiva quienes asumen frente a la ciudadanía mayor responsabilidad y por tanto quienes han de implementar las políticas de inmigración, lo que en cierta medida obliga a compartir ámbitos de actuación en materia de extranjería. Desde que España entrara en la Unión Europea hasta la actualidad, se ha ido liderando y manifestando un mayor interés por participar en las funciones de integración social de la población inmigrante de origen extranjero, lo que se ha materializado en la creación de políticas concretas de inmigración orientadas a tal objetivo, algo que se regula en los diferentes ámbitos competenciales. Un claro ejemplo es, que la intervención de los Ayuntamientos se desarrolla sobre todo en el campo de los servicios sociales o en el ámbito de la vivienda y alojamiento, pero, las políticas locales de atención a este colectivo se caracterizan, en

realidad, por un limitado margen de maniobra, no solo porque la capacidad para gestionar y diseñar sus propias políticas está definida, en parte, por administraciones de mayor rango (leyes de extranjería a escala estatal, planes de integración a escala autonómica, etc.), sino, por la situación de crisis económica que está atravesando el país y el mundo entero.

Todo esto provoca una cierta dependencia local de programas estatales y autonómicos y de ese marco jurídico preestablecido. Lo que puede potenciar o amortiguar la aparición de procesos de liderazgo, ya que los factores que influyen en el surgimiento de procesos de liderazgo político en las políticas de inmigración son además de la competencia, que determina el propio cargo público o político y que le viene dada, la ambición que posea el propio líder: “el profesional de la política se mueve en el seno de un cuadrado en el que sus lados están formados por la remuneración, la dedicación, la vocación y la ambición” (Alcántara, 2012:172), que puede suponer una fuente de estímulo para conseguir cierto poder e influencia. Es decir, la propia gestión pública y privada de los servicios públicos condiciona en alguna medida al líder político y al propio gestor público. Y mecanismos de relación como la coordinación, interoperabilidad y cooperación entre ambas formas de administración de los servicios dirigidos a la ciudadanía, puede conllevar una alteración en la prestación de tales servicios, según sea la orientación política así será la cartera y catálogo de servicios, programas y proyectos que se ofrezcan, independientemente de su relación jurídica, es decir, población inmigrante documentada o no, por ello, esta requiere un exhaustivo análisis en las sociedades actuales y sobre todo en el nivel de gobierno local, que es por ende, el más cercano a los administrados. Y de tal diagnóstico, es el líder el que debe potenciar que sea la administración de forma autónoma o en colaboración con otros entes y organizaciones, la que preste los servicios públicos con la mayor calidad y eficiencia posible.

Lo cierto es que el liderazgo político en una sociedad del bienestar como la actual en crisis y en reconsideración, se enfrenta ante una no muy clara diferenciación entre lo que ha de gestionar lo público y lo privado, y dentro de este ámbito, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones son en ocasiones utilizadas por la administración para la prestación de un servicio público. Así en programas sociales o sanitarios se evidencia tal tendencia, y en niveles de gobernabilidad no solo locales, también estatales o autonómicos. De ahí, esa necesidad de cambio del liderazgo político también en política migratoria a un tipo de liderazgo moldeable y adaptable a tales situaciones, es decir tendente a la interoperabilidad obligada. Hay que tener en cuenta que la organización departamental de la política de gobierno andaluza, así como la diversificación aún en época de crisis de la atención a la población inmigrante, hace que se tenga que hablar de un liderazgo

fragmentado en departamentos, que en ocasiones debe de interrelacionar e incluso llegar a determinados conflictos de competencia. De ahí, que sea importante hablar dentro del liderazgo andaluz y local de la coordinación. La coordinación de las políticas públicas migratorias tienen un claro referente en la atención a las consecuencias sociales de la realidad migratoria en Andalucía, en dicho marco la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Justicia e Interior, ejerce su liderazgo político con funciones clave, como son el impulso y coordinación de las políticas públicas de las distintas consejerías en atención a las consecuencias sociales de la realidad migratoria en los ámbitos sanitario, social, cultural, educativo y en cualquier otro ámbito de intervención sobre la realidad migratoria, la planificación de la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía al respecto y la evaluación permanente de sus resultados.

La política migratoria que lideran los representantes andaluces y granadinos en particular, ha atravesado importantes cambios, factores externos han reformulado ese tipo de políticas públicas dirigidas a la población inmigrante y migrante en general, adaptándose a nuevas ideas y formas de enfocar el fenómeno migratorio y afrontando así novedosos objetivos y retos. Sin duda esto está provocando que se acierte a veces y otras no, ya que el dirigente político se ha obligado a reorientar su propia visión política de la inmigración, hacia una diferente manera de entender todo lo que rodea al mundo de la inmigración, que incesantemente se convierten en un factor de inestabilidad y de alteración para muchas personas que lideran este tipo de políticas. La política migratoria en Andalucía está cambiando en los últimos tiempos, entre otras causas está la crisis económica y financiera que ha transformado los objetivos y retos que los representantes políticos se habían planteado a principios del siglo XXI; ante la escasez de recursos las distintas Administraciones están definiendo prioridades de gestión de las distintas políticas adicionales y transversales, de modo que pueda servir para el desarrollo inmediato de la ciudadanía a la que deben dar respuesta, esto ha provocado incluso que a veces desarrollen políticas y prácticas distintas e incluso contrapuestas con sus propios intereses partidistas y políticos, o en ocasiones, se están reformulando las competencias en virtud de cambios en ocasiones no operativos o como respuesta a criterios de austeridad. Aunque está siendo menos traumático para líderes visionarios que están incorporando actuaciones y concepciones alternativas.

Sin embargo, a las distintas Administraciones que son las que ejecutan las directrices de las políticas públicas se las está cuestionando, ya que la limitación competencial es evidente, los representantes políticos que a veces tienen voluntad de hacer muchas actuaciones e incluso arriesgadas en cuanto a los costes directos, indirectos y personales que ello supone, se encuentran en una situación

de encrucijada política que pocos pueden afrontar u otros la utilizan en su propio beneficio, la corrupción es tema de debate en cualquier foro en estos momentos. La administración avanza, a ello hace alusión la reforma de las administraciones públicas del gobierno español en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de Junio de 2013 cuando reconoce que: “Se refuerzan los mecanismos de planificación conjunta o de gestión integrada en aquellos ámbitos en los que, pese a no detectarse la existencia de duplicidades en sentido estricto, concurren competencias sectoriales y territoriales, también se prevé la conexión de las bases de datos y los registros públicos estatales y autonómicos en distintos ámbito.”

## **6. Administración Pública versus Gestión Pública de la cooperación negociada a la interoperabilidad obligada y corresponsabilidad política.**

La administración pública versus la gestión pública hace pensar en un tema que suscita apasionamiento, aquello que va de lo políticamente correcto a lo técnicamente viable. “Las instituciones generan estructuras de oportunidades que impulsan o detienen cualquier carrera política” (Alcántara, 2012: 106), de hecho, el liderazgo político se desarrolla en escenarios de continua negociación y/o conflicto político, el administrado, ciudadano o interesado forma parte de este marco como principal protagonista junto con el líder político y el gestor público. Y como herramientas clave las medidas, programas y proyectos, que la administración pretende poner en marcha y las actuaciones que se ejecutan desde la gestión o gerencia pública. El objetivo o meta final es conseguir un acuerdo inteligente y que evite riesgos e inestabilidad a la mayoría de las partes, así como, aporte los mayores beneficios a menor coste.

En las actuales condiciones sociales y políticas es difícil ejercer un verdadero liderazgo pero aún lo es más en tiempos de crisis, los errores cometidos y las limitaciones son más visibles, son un auténtico obstáculo a la gobernanza política municipal y local sobre todo. De ahí que se esté replanteando la hasta ahora cooperación negociada a la *interoperabilidad obligada* y a una futura corresponsabilidad política. Y en ello está la actual reforma de las administraciones públicas que se ha materializado en diversas medidas, una de ellas , es la implantación de un sistema de medición de la eficiencia; la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), ha propuesto sistemas de evaluación que aunque ya existen y se aplican en determinadas unidades de la Administración General del Estado, se pretende que se generalicen, de modo que permitan medir la

carga de trabajo en las unidades administrativas del resto de instituciones, ayude a calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, a evaluar la productividad de cada unidad y a compararla. La idea es posibilitar reasignar recursos y ajustar las retribuciones. La CORA defiende además corregir la demora con la que se resuelven los procedimientos en las unidades gestoras y, algo novedoso que propone, es que se va a poder publicar en las páginas web de los organismos el tiempo de tramitación y variaciones de los procedimientos con mayor incidencia en la ciudadanía.

La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, es la que inicia esa idea de reforma de la Administración, que además tiene un objetivo bien definido, como es establecer una radiografía minuciosa del sector público, en cuanto a sus competencias y funciones. Para poner en marcha la reforma se ha creado la Oficina para la Ejecución de la Reforma de Administración, órgano que asumirá la ejecución coordinada de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y que se encargará de su seguimiento e impulso, y, en su caso, propondrá nuevas medidas. La CORA desde el momento de su constitución, en octubre de 2012, ha revisado las propuestas de simplificación, eliminación de duplicidades y mejoras de gestión presentadas por los Ministerios. Algunas de estas propuestas han sido ejecutadas inmediatamente (una vez comprobada su viabilidad y eficacia), como ha sucedido con el proyecto para la creación de empresas Emprende en 3, y en otros casos, las propuestas se han incorporado a proyectos normativos en curso, como las medidas de simplificación en materia medioambiental.

La actividad política de cualquier actor, ya sea líder o gestor, comprende tres procesos, como son, la negociación, la adopción de decisiones y el trabajo en equipo. Este último permite que se adopten decisiones y el liderazgo es el que pone la base para una posible negociación. Así entendida la negociación incluye un complicado proceso asertivo y empático de carácter bilateral o multilateral de comunicación, cuyo objetivo es lograr una decisión conjunta, coordinada y cohesionada. La meta final es que se llegue a soluciones aceptables para todas las partes implicadas, es decir, para la población inmigrante, para los diferentes actores de la arena política y para la sociedad en general. Llegar pues a un acuerdo inteligente y eficiente, así como eficaz en el plazo de tiempo establecido, es fundamental a la hora de ejecutar este tipo de medidas propias de una política pública con carácter transversal como es la política de inmigración. El fenómeno migratorio es en sí, sobre el que se va a ejercer la influencia bien para modificar, mantener o mejorar la situación actual, para ello, se ha de tener en cuenta el objeto de la negociación y el método a utilizar para alcanzar tales objetivos. “La negociación por

principios establece un protocolo de actuación basado en varios procesos: 1) separar a las personas del problema, 2) centrarse en los intereses, no en los problemas, 3) generar alternativas para beneficio mutuo, y 4) insistir en criterios objetivos” (Natera y Vanaclocha, 2005:213).

El problema de la negociación es su elevado coste personal y económico y, la paralización y estancamiento, en ocasiones, por contar con mediadores o interlocutores no adecuados, sin conocimiento del funcionamiento de la administración pública, empresas o entidades implicadas, así como, con escaso interés profesional y ético en el proceso, lo que produce malestar y retraso en la consecución de los objetivos en política y en gestión pública. El líder suele rodearse con personal de confianza, que más que eficaces profesionales, son amigos a los que se les debe algo, sin duda, es un flaco favor para el liderazgo político y más, para una óptima y adecuada gobernanza de los servicios públicos, desde donde se prestan las políticas públicas sectoriales, generales y transversales. La solución es elemental, o cambiar al líder, o que este ejerza un verdadero liderazgo político (por ejemplo aprendiendo a ser líder), que intente generar políticas adecuadas para la ciudadanía, organizaciones y entidades que interactúan en pro de los objetivos comunes.

Actualmente se está poniendo en duda la acción política y se está cuestionando su funcionalidad, lo cual junto a la situación económica actual está ocasionando que se reformule la actuación pública y política hacia instrumentos y métodos basados más en la interoperabilidad, que en la negociación entre las partes: “Pero, el líder o la líder sabe que no está aislado, su ventaja es que desde el ámbito público desde el que trabaja es importante coordinar su actuación con el resto de líderes, en éste sentido la propia administración se ha dado cuenta de ello, y ve necesario el intercambio de datos y puesta en común de información y conocimiento con diferentes organizaciones; es lo que define la interoperabilidad , ello implica que la administración avanza en la mejora y/ o creación de estructuras compartidas que faciliten la tramitación telemática de los diferentes servicios de forma ágil y que faciliten el intercambio de datos entre procesos de los diferentes agentes participantes en las tramitaciones, ello además es un requisito indispensable en la sociedad de la información.”<sup>13</sup> La actual situación mundial de crisis financiera y económica está alterando el desarrollo de políticas hasta ahora en evolución, como es el caso de la política migratoria, hasta llegar al punto de replantear su continuidad, ejecución y solución. Lo que se está consiguiendo, es que al ser la inmigración un tema transversal a todas las políticas, se está dirigiendo la misma hacia contextos de implicación de la sociedad civil y ciudadana con los dirigentes políticos, ahora ya no es

---

<sup>13</sup> Pérez, M.V. Suficiencia investigadora. Una aproximación al estudio del liderazgo público en las políticas de inmigración. Estudio específico de la aplicación de las políticas autonómicas en Granada. Universidad de Granada. 2006.

solo responsabilidad de una parte, sino todos han de implicarse, es la corresponsabilidad política, compromiso entre todas las fuerzas, actores e instituciones que se ven inmersos directa o indirectamente en la resolución de los problemas de la población inmigrante, extranjera o nacional, aquí juega un papel importante el instrumento ejecutor de las políticas migratorias, la Administración Pública.

La Administración Pública ejecuta y desarrolla las medidas, propuestas y actuaciones que el gobierno le asigna por regulación normativa y asignación presupuestaria y, es el gobierno local el que por su cercanía a la población y a la población inmigrante, la que conoce en mayor profundidad las necesidades y demandas que este sector manifiesta y plantea individual o a través de organizaciones de participación en los foros sociales y políticos del municipio. “Además, las organizaciones de la sociedad del conocimiento son muy planas, sin niveles jerárquicos muy definidos. Esta realidad desafía la idea tradicional de que el liderazgo estaba asociado a la posesión de una autoridad formal. Por ello las organizaciones deben crear oportunidades para el liderazgo, en lugar de crearlas para los líderes” (López, y Leal, 2005: 24). En la práctica la institución por excelencia es la Junta de Gobierno Local, que es el órgano colegiado encargado del gobierno y administración del municipio y existe en todos los Ayuntamientos con población superior a cinco mil habitantes, en los que tienen menos población, existirá si así lo dispone el reglamento orgánico o lo acuerde en pleno el Ayuntamiento; sus miembros como máximo un tercio de ellos, son designados y cesados libremente por el Alcalde, se excluye el Alcalde, y pueden ser personas que no ostenten la condición de concejales. Este órgano colabora en la toma de decisiones del Alcalde en la dirección política y en el ejercicio de su liderazgo en la ciudad o pueblo.

La Diputación en el ámbito provincial es un órgano de gobierno que por su carácter territorial y funcional se encarga de gestionar a nivel económico y administrativo la provincia y que fundamentalmente colabora y participa económica o asistencialmente en el desarrollo de la actividad municipal. Sin embargo, es en el ámbito autonómico desde donde se ejerce mayor control y supervisión de las políticas migratorias. Las Comunidades Autónomas son entidades territoriales que dentro del ordenamiento constitucional están dotadas de autonomía legislativa, competencias ejecutivas y la facultad de administrarse mediante sus propios representantes. La estructura de España en un Estado de las Autonomías (17 Comunidades Autónomas más Ceuta y Melilla), se recoge en la constitución española de 1978 y, se regula en su artículo 2 la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que componen el Estado. A pesar de ser la administración pública española a través de sus diferentes administraciones local, provincial y autonómica, quien implementa

las medidas políticas, es de destacar, que el ámbito europeo está presente desde el principio: “tras el Consejo Europeo de Tampere y en el marco del seguimiento de la Estrategia de Lisboa, la Comisión formularía en esta Comunicación propuestas para apoyar la puesta en práctica de políticas eficaces relativas a la integración de nacionales de terceros países. En este texto se aborda el marco legislativo actual de integración y los planteamientos establecidos a escala europea, así como las orientaciones y prioridades estratégicas futuras.”<sup>14</sup>

En la Comunidad Autónoma Andaluza la Administración Regional adquiere en estas políticas un papel trascendental, por ser una de las principales regiones de asentamiento y tránsito migratorio y por ser, desde donde se están desarrollando la mayor parte de los mecanismos para la puesta en marcha de los flujos migratorios hacia el mediterráneo. “Con la evolución reciente de la administración pública, el *management* público y las *policy sciences* han comenzado a destacar la necesidad, por un lado, de estudiar el liderazgo en el sector público y en los asuntos de gobierno en general, (...), el liderazgo, como ya quedó claro desde el decenio de los ochenta, no es sólo cuestión de carisma o personalidades fuertes (mesías, semidioses, personas con facultades sobrenaturales). Es también una cuestión de técnica, aprendizaje y enseñanza (y por consecuencia un tema académico e intelectual)” (Vargas, Seúl, 2009:8).

## 7. Los líderes y gestores: Nuevo liderazgo y Management

La Administración Pública es el instrumento institucional que utiliza el líder para implementar la política pública, opera en un marco legal definido que obliga a los líderes a un esfuerzo para identificar a los posibles seguidores, entre estos, la población inmigrante. El líder en ese esfuerzo ha de comprender las necesidades y visualizar los problemas de esta población, con el fin de afrontarlos dentro del ámbito político y jurídico que le corresponda. “En las organizaciones que integran la Administración Pública, el proceso de toma de decisiones y de gestión de las políticas o programas públicos no se ajusta plenamente al modelo racional teórico, ya que el liderazgo público presenta dos vertientes que no es posible aislar en la práctica: la política y la gerencial” (Ruiz , 2005:237). Los líderes políticos son los representantes de la ciudadanía, con un fin claro, gobernar en beneficio del interés general y los líderes gerenciales, de lo público o de una administración pública son en realidad los miembros del equipo ejecutivo (directores gerentes, alto funcionarios y jefes de servicio). “Los políticos

---

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo [COM (2003) 336 final - no publicada en el Diario Oficial].



son personas guiadas por una motivación y una pasión partidista y partidaria, mientras que los gestores públicos serían personas con una neutralidad exquisita, una notoria imparcialidad e impasibles ante los sentimientos y emociones” (López, y Leal, 2005: 130).

Sin embargo, los ámbitos político y gerencial no se encuentran tan separados, la existencia de políticos-técnicos o técnicos-políticos en el liderazgo público es cada vez más corriente y la razón más frecuente es la especialización de los problemas a los que se debe enfrentar el líder, cuyos conocimientos facilitan el ejercicio del liderazgo político. De hecho, se dan casos en los que el líder ha ejercido la política posteriormente a una larga trayectoria como profesional y al contrario, quien tras un periodo de ejercicio técnico ha optado por el ejercicio del liderazgo desde el ámbito de la política, e incluso, son destacables quienes son capaces de desempeñar ambos a la vez y ejercer un liderazgo si se cabe muy complejo. “La profesionalización de la política es un hecho evidente que se produce por la propia dinámica de tres circunstancias que se entrelazan: personas con ambición, desarrollo de las instituciones y apatía general ciudadana para intervenir en lo público” (Alcántara, 2012:21). “Se trata, por consiguiente, de personas que siempre han gozado de un cierto tiempo de poder o han estado en los aledaños de individuos poderosos y cuya fuente de legitimidad ha variado mucho a lo largo del tiempo” (Alcántara, 2012:15). Es interesante destacar aquí la clásica y sugerente diferenciación de los políticos: “Weber formuló una triple distinción entre los políticos ocasionales, los políticos semiprofesionales y los verdaderos políticos profesionales que viven de la política y cuya dedicación a la política es a tiempo completo y su vida está al servicio de la política.” ( Alcántara, 2012: 80 y 81).

El enfoque del Nuevo Liderazgo establece como esencia a diferencia del Management o gerencial, la capacidad del líder para definir, articular y comunicar una visión en el seno de su organización, en donde liderazgo y *management* tienden a interpretarse como dos sistemas de acción diferentes, aunque complementarios. “La reciente literatura sobre el Nuevo Liderazgo posee una naturaleza eminentemente interdisciplinar al integrar enfoques y modelos de distinta procedencia. Los trabajos que se integran en ella tienden a converger, sin embargo, en el énfasis por distinguir lo que es (verdadero) liderazgo de lo que es (meramente) *management*, concebido éste último como “viejo” liderazgo, (...). Liderazgo y *management* tienden a interpretarse como dos sistemas de acción diferentes, aunque complementarios. Mientras que *management* se enfrenta a la complejidad buscando la consistencia y el orden, el liderazgo por el contrario encara el cambio mediante la implantación de una visión en la realidad organizativa, (...) el concepto de visión se ha constituido, pues, en la piedra angular de este campo de estudio” (Natera, 2001: 32 y 33).

Hoy el debate se centra en la diferencia entre ambos y su alcance en el proceso de decisiones. “Liderazgo es una relación de influencia e implica la interacción entre líderes y seguidores, mientras que *management* es una relación de autoridad y conlleva tan solo la relación entre managers y subordinados, el liderazgo persigue cambios profundos y un propósito mutuo y el *management* se centra en la producción y venta, su propósito es la coordinación de actividades” (Natera, 2001:34). Así el papel que desempeña el líder como gestor se centra en la planificación de tareas y asignación de responsabilidades, en el control y resolución de problemas, pues prestan mayor atención a la racionalidad, en la eficiencia, administra o mantiene posturas y posiciones ante los temas a tratar, tiene como interés llegar a una resolución de los programas y proyectos, tiene una visión a corto plazo (presente), evita riesgos, su principal motivación es no moverse y mantenerse, necesita que otros le obedezcan y utiliza la influencia de superior a subordinado y la jerarquía administrativa. Sin embargo el líder político desempeña una labor más centrada en definir con claridad la visión ( su visión, se la creen y la infunden), en motivar para el cambio, tienen un fuerte interés por la gente innovadora y creativa, se centran en estimular y reforzar las aportaciones, en actuar con eficacia en interés de la persona en sí, en prestar mayor atención a los valores y las metas, también en desarrollar una planificación estratégica (buscando riesgos, ya que su visión es a largo plazo, se centra en el futuro) y en incitar al cambio y a que le sigan.

El papel por tanto es bien diferente, mientras el gestor asume lo establecido, el líder lo analiza y tiene la intención de cambiarlo en bien de unos objetivos a alcanzar, ve más allá del propio muro que ciega al gestor. Estas diferencias también son notables según el nivel de gobierno desde donde actúen, los líderes políticos nacionales siguen desempeñando los papeles tradicionales para asegurar la paz interna y la defensa nacional en el ámbito internacional, ya que es una garantía para la continuidad del grupo, pero cada vez, es más importante desarrollar un liderazgo en lo social y económico, pues en el bienestar de la población radica en la ausencia de conflictos sociales y en la estabilidad política. Siguiendo a Natera es importante destacar que: “ gran parte de la literatura sobre el Nuevo Liderazgo parte – implícita o explícitamente – de la idea de liderazgo transaccional ( al que normalmente califican de *management* o “ viejo liderazgo” contraponiéndola a la de liderazgo de la recomposición ( o a otros calificativos derivados como “visionario”, “mágico”, “transformador”...)” ( Natera 2001: 125). Mientras que los gestores se enfrentan a la complejidad intentando buscar la consistencia y el orden, los líderes por el contrario encaran el cambio intentando implantar su visión. Respecto a los líderes hay una idea común y, es que la capacidad de influencia de los líderes en el proceso político, depende tanto de los propios líderes, como de la interacción entre estos y en el entorno en el que operan. De modo que

además de rasgos personales, el liderazgo está íntimamente ligado a las organizaciones políticas y sociales, a las instituciones y a las relaciones con los grupos. La esencia del Liderazgo a diferencia del *management* reside en la capacidad del líder para definir, articular y comunicar eficazmente una vivencia en el seno de la organización, aunque esta pueda ser: “Tan vaga o tan precisa como un objetivo o una misión” (Bryman, 1992:91).

El líder político desarrolla a lo largo de su ejercicio profesional una serie de funciones: “cabe proponer las siguientes funciones atribuibles a los líderes políticos: i) función de impulso político; ii) función de comunicación política; iii) función de agregación de demandas e intereses colectivos, y iv) función de legitimación” (Natera, 2001:61). Es en definitiva un actor que: “hace política, interviene conscientemente en la política, toma decisiones que suponen el desarrollo de acciones que intentan transformar la realidad social, o mantenerla, afectando, por consiguiente, a la vida del resto de la gente, (...). Por otro lado, un político siente la política, alcanza a tener una identidad política que se convierte en una razón de vida y que es una justificación moral de la misma” (Alcántara, 2001:79). El impulso político es una función principal y supone proporcionar rumbo o dirección a las estructuras políticas: “es posible dividir la función de impulso político en dos componentes esenciales: la función de diagnóstico y prescripción de cursos de acción, y la función de movilización o búsqueda de apoyos” (Natera, 2001: 61) y, la comunicación política que alcanza su mayor esplendor en periodos de confrontación electoral, ya que ha de persuadir a su equipo, competidores y opinión pública, siguiendo al profesor Natera: “El papel de los líderes en los procesos de comunicación política se ha visto reforzado porque los medios de comunicación han multiplicado enormemente su potencial y, por ende, la extensión de la personalización del poder. Las relaciones entre líderes (fundamentalmente los de carácter nacional, aunque no solo éstos) y seguidores se caracterizan cada vez más por su impronta mediática.” (Natera, 2001: 63) “Los medios de comunicación social han potenciado ésta función, con ello ha surgido una nueva forma de hacer política: la “video-política”, la agregación de demandas e intereses colectivos implica dentro de ésta la intermediación como una de las principales funciones junto con la representación de intereses políticos y sociales y, por último la legitimación del sistema político que implica con sólo el hecho de que el líder ejerza las funciones anteriores se confirma que cumple con ésta función.” (Natera, 2001:60).

Los líderes y gestores políticos son los que finalmente elaboran y ponen en práctica las distintas políticas públicas de inmigración, en realidad no existen enfoques o perspectivas compartidas en el estudio del liderazgo sino más bien esfuerzos discontinuos y solidarios, aunque las primeras

investigaciones tuvieron lugar a partir de los años 30, cada autor ha intentado construir su propia noción a la medida y sobre la base de integrar concepciones y métodos. Los estudios de liderazgo se caracterizan por la heterogeneidad, fragmentación y confusión, no existe por tanto una postura uniforme con respecto a la definición de líder político, pero sí se pueden distinguir tres fases según tres acepciones diferentes, como son el rasgo o cualidad de la persona, el atributo de una posición o posiciones de liderazgo y la categoría de comportamiento o conductas de liderazgo.

El papel que puede desempeñar una persona con cualidad, capacidad e incluso ambición en un mundo conquistado por lo estructurado y clientelar, resulta difícil en política general, lo que ocurre es que el tema de la inmigración, tema más especializado, es que está haciendo mella, ya está preocupando y cuando esto pasa se traspasan las barreras y es entonces cuando se empieza a actuar. Es un buen momento para la transición a un nuevo orden social y político, incluso en este proceso económico de crisis acentuada, ya que puede facilitar que se pueda ejercer un papel visionario y vanguardista, lo que en definitiva necesita la política migratoria. Es comprensible que existen tantos foros políticos diferentes como roles políticos distintos y no siempre relacionados con el liderazgo, en el entorno político hay muchos dirigentes y cargos, pero pocos líderes con visión de futuro. Lo que sí está claro es que los roles están muy condicionados por el nivel de gobierno desde el que actúa el líder, ya que ello está definido en virtud del cargo político y responsabilidad que se ostenta.

Las características personales y profesionales del político conforman el núcleo que configura su posición y percepción como líder: “Las discusiones sobre políticos se visten permanentemente con comentarios sobre sus habilidades comunicativas, su estilo retórico o su apariencia física, y también sobre su integridad moral, su empatía, su inteligencia o su capacidad de liderazgo” (Rico, 2009:124). De esta forma la faceta personal del líder cobra una especial relevancia en su percepción por la ciudadanía, al igual que la propia trayectoria y formación de los líderes es un factor que influye en la concepción que tienen del ejercicio de la política. Política que por lo general, suele ser orientada por los propios partidos políticos y en la mayoría de los casos el líder tiene que actuar de acuerdo a lo que establece su disciplina. La disciplina de partido puede limitar ciertas actuaciones, al aplicar el ideario del partido de forma estricta, aunque no se da en todos los casos, son muchos los líderes que encuentran en ella un freno a sus intenciones de actuación. “Sin embargo, una gran mayoría de los políticos en buena parte de los sistemas democráticos esconden sus dudosas cualidades como líderes a la sombra del partido que les da cobijo y que, a la vez, dibuja el camino de su trayectoria política, o en la coartada aséptica de la tecno política donde se presentan como profesionales expertos cualificados

pretendiendo querer de esa manera hurtarse a cualquier tipo de responsabilidad” (Alcántara 2012: 18 y 19).

El liderazgo a nivel local tiene un componente muy importante de personalidad de quien ostenta el cargo. La relación con el electorado es muy directa aunque no impide que con frecuencia las políticas destinadas a determinados colectivos pasen más desapercibidas o a un segundo plano. Como consecuencia de ello, las políticas migratorias entran dentro de un campo de actuación para el que la mayoría de los líderes no se han formado académicamente, lo cual, tiene cierto reflejo en el desconocimiento o en el desplazamiento de esta política hacia abajo en el orden de prioridades, a la hora de elaborar la agenda política. Teniendo en cuenta la personalidad, la relación con los actores y la relación con el marco legal e institucional, Cerny como ya se vio, concibe cuatro tipos de liderazgo político: “El liderazgo rutinario que combina una personalidad pasiva/reactiva, una relación representativa con la opinión pública, grupos de presión, élites, etc., y una posición muy constreñida por el juego institucional, el liderazgo integrador que combina una personalidad activa/anticipatoria, por tanto una relación muy vinculada al interés de los actores políticos y sociales y una posición ceñida al contexto institucional, el liderazgo catalizador en donde se combina una personalidad activa/anticipatoria, una postura autónoma con respecto a las opiniones e intereses sociales y sujeción al marco institucional en términos de poderes y normas y por último el liderazgo transformador que combina una personalidad activa/anticipatoria, con una autonomía del líder con respecto a las fuerzas socioeconómicas y una gran libertad de maniobra en su relación con las instituciones” (Natera, 2001: 127).

Sin embargo convertirse en un líder a veces no solo depende del propio individuo y sus características personales, sino que hoy día el liderazgo se ejerce con mayor importancia y protección desde las organizaciones, instituciones y partidos políticos, lo cual puede en ocasiones ayudar a que se proyecte el líder latente, o incluso a veces a hundir el posible potencial que tenía como líder. The Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) define en este sentido la investigación perspicaz ó Insight Research, la cual trata y hace hincapié en cómo una organización, independientemente de su tamaño, sector o área de negocio, puede explotar el potencial de las personas de manera que puedan dar lo mejor en términos de rendimiento, con lo que aumenta su motivación, moral y bienestar. El papel de la organización y sus líderes designados formalmente es crear una cultura en la que ese potencial latente se enriquece, es reconocido y liberado en las interacciones cotidianas y en las formas de "ser" y de hacer las cosas juntos. Todo este panorama crea incertidumbre y plantea nuevos e importantes retos, de hecho el nuevo desafío para los líderes es cómo

pensar y actuar más allá de las fronteras y así poder descubrir nuevas e innovadoras aptitudes y actitudes. El informe elaborado por Chris Ernst del Center for creative leaderships,<sup>15</sup> sugiere que las organizaciones necesitan trabajar más allá de las fronteras, para ello deben hacer tres cosas, en primer lugar cultivar líderes creativos, es decir, los líderes necesitan desarrollar un don para pensar acerca de las oportunidades y desafíos en formas completamente diferentes. Estos líderes deben ser capaces de guiar, así como motivar y premiar. En segundo lugar hay que ser capaz de movilizar, las empresas deben estar dispuestas a simplificar los procesos y proporcionar soluciones rápidas, es en definitiva la adaptación a un mercado que cambia rápidamente. La ventaja del liderazgo, va cada vez más orientada a integrar rápidamente a la gente y los recursos para aprovechar las oportunidades emergentes y, en tercer lugar, aprovechar la inteligencia colectiva, ya que el aprovechamiento de una amplia base de conocimientos institucionales es fundamental para el desarrollo y mantenimiento de una cultura innovadora.

De modo que las empresas, deben adaptarse a las innovaciones que se aplican en toda la organización y encontrar nuevas formas de conectar a las personas entre sí y con la información, tanto interna como externamente. Aún teniendo potencial y competencias para ello, lo cierto es, que los propios líderes cometen errores, el propio carácter y personalidad tiene un papel importante, la sobrevaloración y excesiva creencia en capacidades extras es un elemento común en la mayor parte de ellos. A veces aún careciendo de conocimientos técnicos y políticos, abusan de su condición de políticos históricos o con trayectoria larga en política, y en otras ocasiones, carecen de habilidades sociales y propias de la comunicación asertiva que dificultan en gran medida la capacidad de liderazgo político, incluso la creencia errónea de la autosuficiencia es común. Todo esto conlleva no solo falta de confianza, en el electorado y comunidad política restante, sino más y más importante, la promulgación y defensa de políticas que dañan los objetivos para mejorar el desarrollo de la comunidad, de la convivencia ciudadana y de la actuación de las organizaciones en general.

El poder transporta y transforma la mente de cualquier líder, conseguir que no sea así, es meta de quien realmente desea ejercer un verdadero liderazgo, pero lo más importante es tener poder y no tener liderazgo, en estos casos, se suman la debilidad y la incapacidad lo que sin duda condiciona el tipo de actuaciones políticas que desarrollan en su agenda política, y ejercen un comportamiento desviado del normal y normativo de la sociedad donde gobiernan. Para definir este tipo de conducta se

---

<sup>15</sup><http://www.leadingeffectively.com/interdependent-leadership/over-700-global-chief-hr-officers-weigh-in-more-boundary-spanning-leaders-are-needed-like-right-now/> accesado el 20 de junio de 2013

ha acuñado el término perversión, inventado por un dirigente comunista Nikita Khrushchev que fue primer ministro de la Unión Soviética tras la muerte de Stalin en 1953. Nikita acuñó este concepto en el XX Congreso del partido en 1956. Otro ejemplo ha sido el Presidente Siad Barre de Somalia que fue derrocado en 1991<sup>16</sup>: “In 1970 Mr Barre proclaimed a socialist state, paving the way for close relations with the USSR. In 1977, with the help of Soviet arms, Somalia attempted to seize the Ogaden region of Ethiopia, but was defeated thanks to Soviet and Cuban backing for Ethiopia, which had turned Marxist.”<sup>17</sup> Inclusive a pesar de la influencia de la globalización e internacionalización en los fenómenos entre ellos la inmigración, siguen existiendo formas de liderazgo desviadas y demagógicas de perversión hacia la población, el ejemplo más evidente se encuentra en Corea del Norte, durante décadas el gobierno de la nación lo representó Kim Song Ju, a quien se le llamaba el Gran Líder y cuyo intento de extender su gobierno a Corea del Sur provocaría la Guerra de Corea (1950-1953). Las relaciones entre ambas Coreas están en un profundo deterioro desde entonces. Ahora el protagonista es su hijo Kim Jong cuya ideología propugna un auténtico fervor revolucionario, es la ideología Juche. El miedo a perder todo lo que se posee es la base para persuadir de la ideología Juche, así líder y nación están unidos y no pueden diferenciarse, por ello, el pueblo tiene que estar preparado militarmente para defender a su líder y a su nación de la intromisión extranjera, la menor crítica a esto se castiga con la represión y ello puede generar la quiebra y desestructuración del sistema, de ahí, que estos líderes con una personalidad más bien perversa hacen creer a su pueblo que los enemigos son solo externos.

En Europa también han existido líderes que han provocado un replanteamiento de las políticas públicas generadas en su Estado, casos como los de Hitler, Mussolini o Nicolae Ceausescu. La aparición del nazismo potenció el surgimiento de unos líderes totalmente al margen de los procedimientos democráticos, aunque llegaran al poder a través de elecciones democráticas se derivó en un fuerte centralismo y régimen sin libertades, que desencadenó una política lejos de un aceptable liderazgo político, como hoy se da en las sociedades democráticas y complejas y que promueven políticas públicas destinadas a mejorar la convivencia social entre los pueblos.

Ejercer el liderazgo en materia migratoria resulta muy complicado y más en el contexto actual, por diversas causas, en primer lugar el innovador y ejecutor de las políticas suele ser la misma persona (el profesional y/o político) y en segundo lugar el contexto desde donde actúa está tremendamente

---

<sup>16</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14094503> accesado el 20 de junio de 2013

<sup>17</sup> "En 1970 el Sr. Barre proclamó un estado socialista, abriendo el camino para una estrecha relación con la URSS. En 1977, con la ayuda de armas soviéticas, Somalia intentó apoderarse de la región de Ogaden de Etiopía, pero fue derrotado gracias al apoyo soviético y cubano para Etiopía, que se había convertido marxista.

jerarquizado (la administración pública y burocrática). Por ello resulta difícil clasificar en uno u otro tipo al líder político, en la mayoría de los casos, la dificultad viene unida a una compleja definición de su personalidad, conocimiento y experiencia, aunque sí se puede lograr una aproximación al concepto. El líder tiene en general que poseer ciertas habilidades, es decir, “las habilidades técnicas (...), las habilidades cognitivas (...) y las habilidades relacionales (...). Estos tres tipos de habilidades conformarían la competencia política del líder” ( Natera, 2014:121) y, competencias profesionales, es decir: “ El mapa de competencias de los líderes políticos se ha estructurado en torno a cinco dominios básicos y de veintiuna competencias: competencias de habilidades políticas: proporcionar sentido y dirección, gestionar expectativas y adaptarse al entorno político; competencias de habilidades de dirección, pensar estratégicamente, impulsar y gestionar el cambio, decidir políticas públicas y planificar y organizar el trabajo: competencias relacionales: empatía, comunicar, consensuar, influir y persuadir, fomentar la colaboración y la cooperación, crear relaciones y asociaciones; competencias de eficacia personal: estar preparado, ser creativo e innovador, ser flexible y adaptable, autoconocimiento, autocontrol y autoconfianza; competencias de ética pública: respeto a la igualdad y a la diversidad, honestidad y ética” ( López, y Leal, 2005: 78-79).

Con todas estas habilidades y competencias podrá ser capaz de visualizar y anticiparse a los problemas, carencias y demandas de la comunidad y de toda la ciudadanía; pero también necesita apoyarse en una red técnica, administrativa y civil que le facilite la materialización de esta función de liderazgo. Pero tal vez sea la comunicación política, la clave del éxito del líder en las relaciones humanas y ello sobre todo en el desarrollo de una óptima comunicación asertiva, de ahí que el líder que sepa usar la inteligencia emocional es más seguro que pueda conseguir los objetivos de una aceptable gobernanza política. El actual marco político y socioeconómico es un buen lugar para que se desarrolle un líder capaz de enfrentarse a situaciones a las que ha de adaptarse con una perspicacia e inteligencia claramente emocional tal y como enunció Goleman. Para él la inteligencia emocional permite tomar conciencia de las emociones, además de ayudar a comprender los sentimientos de los demás, a tolerar las presiones y frustraciones que se soportan en ámbito laboral y, a acentuar la capacidad de trabajar en equipo y adoptar una actitud empática y social, lo cual potencia mayores posibilidades de desarrollo personal. Es evidente que la mayor parte del trabajo del líder consiste en comunicar, persuadir y convencer a sus competidores y de mantener la atención de sus seguidores, ya que son los líderes desde el movimiento partidista, de presión o social, desde donde van a poder canalizar y representar a la ciudadanía de forma directa en la defensa de sus intereses y demandas.



El papel en todo este contexto es primordial por quienes lideran, los líderes políticos tienen la responsabilidad, entre otras cosas, de denunciar el discurso negativo y en contra de la humanidad y no defenderlo, rechazarlo y especialmente cuando procede de su propio partido político o grupo de presión, así se consolida una auténtica confianza en el líder cuyo liderazgo se legitima, además, con una adecuada legislación y un marco jurídico que potencie los aspectos positivos y subsane deficiencias. Aunque el líder puede optar por dos caminos diferentes en la concepción de su discurso. “Existen dos posiciones teóricas de base para orientar discursos en torno a la inmigración. O bien se considera que las actuales migraciones internacionales obedecen a la normalidad histórica, puesto que siempre ha habido migración, o bien se considera las actuales migraciones internacionales como anuncio de un tiempo histórico que tiene elementos que lo diferencian de otras migraciones” (Zapata-Barrero, 2009 c: 10). Los líderes tienen una función muy importante en cuanto a dirigir, promover e impulsar las estructuras de gobernanza por medio de políticas públicas generales y sectoriales.

#### **8. La Políticas Públicas con base coordinada y una meta común.**

Las políticas públicas son conjuntos amplios de medidas, programas, decisiones y acciones, que se llevan a cabo por un gobierno, para solucionar los problemas que en un momento dado se plantean por la escasez de recursos y, que el propio gobierno considera como prioritarios, para conseguir la normalización y desarrollo de la convivencia y de la buena vecindad entre la ciudadanía. Estas pueden ser diferentes según el tipo de líder, nivel de gobierno y tipo de población a la que se dirige, como es el caso de la política de inmigración que se centra principalmente en la población inmigrante que accede al país o aquella que ya reside y opta por quedarse a vivir en España. Para poner en marcha las diferentes medidas se usan distintos recursos e instrumentos que persiguen objetivos concretos y que se pueden agrupar en seis tipos. En el primer grupo que hace referencia a desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados, se integran conceptos simples del mercado actual, como por ejemplo la desregulación, la cual implica la eliminación de aquellas limitaciones públicas a los asuntos privados, por otra la legalización que supone transformar en procesos legales los mercados anteriormente en situación ilegal o prohibidos; la privatización que se refiere además de a la venta de empresas públicas al sector privado, a la posibilidad que el gobierno permita que algunas empresas privadas entren en un sector que previamente es un monopolio público; la creación de mercados, que se relaciona con el establecimiento de derechos de propiedad sobre bienes y servicios que ya existían o la creación de nuevos que puedan ser vendidos y comprados, y por último, la simulación, que consiste

en estimular a la competencia directa para hacerse con el mercado a través de una subasta o venta organizada de un producto de forma pública.

El segundo grupo consiste en incentivar con subsidios e impuestos, bonificaciones y/o deducciones, incluye potenciar la oferta y la demanda del mercado, utilizando para ello subsidios e impuestos, bonificaciones y deducciones, de tal forma que, se logra inducir un determinado comportamiento en los actores privados. Esto se puede hacer de varias maneras, con la imposición de una tasa o impuesto a determinadas actos que se perciben como socialmente negativos, dando un subsidio directo a quien produce los bienes y los servicios y que además tienen externalidades positivas, incentivando el consumo de un producto a través de la distribución de una bonificación que suele ser intercambiable por el producto, o bien, practicando deducciones fiscales que lo que logran es incentivar la demanda de determinados insumos.

El tercer grupo supone regularizar el comportamiento o lo que es lo mismo la legalización directa del comportamiento por medio de la ley, es decir, ordenar o prohibir un determinado comportamiento y controlar su cumplimiento penalizándolo con la determinada infracción y sanción.

El cuarto grupo implica producir servicios de forma directa, es la producción propiamente dicha de servicios y productos. En este caso es la propia administración la que genera servicios y recursos de diferentes tipos: sociales, educativos, sanitarios, culturales, equipamiento e infraestructura etc. Es el mecanismo clásico y más característico del gobierno.

El quinto grupo es producir servicios de forma indirecta externalizando la contratación de medidas, se refiere a la contratación de forma externa de la prestación de los servicios por la administración, en donde ésta contrata la producción y gestión de los recursos y servicios para sus administrados y beneficiarios de sus políticas públicas a organizaciones, instituciones, o entidades que no tienen carácter público, pueden ser empresas privadas e incluso organizaciones sin ánimo de lucro o no gubernamentales.

Y por último el sexto grupo que se concreta en proporcionar seguros y coberturas de ayudas, es decir, gestionar seguros, becas o ayudas. Así la administración ofrece seguridad, ante determinadas contingencias que puedan suceder con una cierta probabilidad, a través de la creación de fondos comunes como la seguridad social, o bien, aportando directamente recursos económicos a la ciudadanía o unidades familiares para que puedan aumentar su nivel de renta y así se les pueda ayudar a sufragar determinados gastos básicos y complementarios que pueden ser concedidos según criterios o baremos concretos, o bien, ofrecidos a determinados grupos de personas vulnerables como la población inmigrante.

Las tipologías de políticas públicas están determinadas por la conexión entre los diferentes niveles de gobiernos, que desarrollan y ejecutan sus políticas públicas y la función que realizan, así se puede hablar de tres grandes grupos de políticas públicas que aglutinan programas, actuaciones y proyectos determinados y centrados en la finalidad hacia la que se dirigen. Dentro del primer grupo están las políticas sustantivas y procedimentales, las políticas sustantivas están relacionadas con la intencionalidad del gobierno, es decir, con lo que ha planificado realizar, por ejemplo, cómo construir infraestructuras de comunicación, como se va a proceder a abonar un determinado subsidio o compensación por desempleo o como se va a instrumentalizar la prohibición de venta de alcohol a menores de una determinada edad. Este tipo de políticas proporcionan a la población de forma directa ciertas ventajas y/o desventajas en relación a algo. Por otro lado, las políticas procedimentales se refieren a qué protocolo y proceso se va a seguir a la hora de realizar determinada actuación, trabajo o licitación. Aquí se engloban todas aquellas políticas destinadas a regular los aspectos organizativos y de funcionamiento de la administración o la determinación de la estructura jerárquica, nombramientos o asignaciones de actos concretos en temas que gestiona directamente la administración, o que son objeto de delegación en su ejecución por otras entidades.

El segundo grupo está formado por las políticas distributivas, regulatorias, auto-regulatorias y/o redistributivas, son políticas que se clasifican en función del efecto que producen sobre la sociedad civil y el tipo de relaciones entre los diversos actores implicados en el diseño y ejecución de las mismas. Las políticas distributivas se encargan de proporcionar bienes o servicios a un determinado sector de la población como es el caso de personas con discapacidad; el asesoramiento al autoempleo o la orientación de búsqueda activa de empleo pueden ser medidas típicas. Las políticas regulatorias son las que tienen como cometido establecer e imponer restricciones o limitaciones al comportamiento de la ciudadanía, el caso más conocido son las regulaciones de tráfico a través del código de circulación. Las políticas auto-regulatorias son parecidas a las anteriores porque consisten en limitar o controlar pero se diferencian en que son defendidas y apoyadas por el sector de población a quien se dirigen como forma de proteger o promocionar los intereses de sus miembros. El establecimiento de los requisitos necesarios para la apertura de un negocio local textil por ejemplo configuran una política auto-regulatoria. Las políticas redistributivas son ejercidas por el gobierno con la intención de modificar o alterar la asignación de riqueza, los ingresos, las propiedades o determinados derechos entre los diferentes sectores de población, grupos o familias. Las políticas más características del Estado son las referidas a la gestión de los servicios sociales o el sistema de seguridad social.

El tercer y último grupo son las políticas materiales y simbólicas, estas son políticas públicas definidas en virtud y en función del tipo de beneficio que aportan a la población. Las políticas materiales proporcionan o quitan beneficios tangibles. Las clásicas medidas a este respecto son los programas de subvenciones y becas para estudios y formación. Las políticas simbólicas, sin embargo, apenas tienen influencia material real sobre la población, ya que asignan ventajas y/o desventajas no tangibles, suelen ser políticas de sensibilización y concientización como las campañas contra el racismo y la xenofobia o de igualdad de género.

El diseño de las políticas públicas atraviesa diferentes fases, antes que el líder las materialice y las defina como política, “según un estudio efectuado por la ONU (UN-Habitat, 1996) las actividades más importantes de los cargos electos son: elaborar políticas: diseñar políticas públicas, decidir, comunicar, facilitar, dinamizar, negociar, llevar las finanzas, controlar, detentar el poder, fortalecer la institución y liderar” (López, y Leal, 2005: 74 y 75). Para que una determinada política pública adquiera la consistencia necesaria como para tener éxito en la comunidad política y social, ha de acotar cada una de las secuencias definitorias o fases, lo que llevará al diseño de una futura política pública sectorial.

La *primera fase* es la más compleja y prolongada, requiere de una mayor especificidad y concreción, pues en ella se procede a la definición de problemáticas, necesidades y problemas, así como, la formulación de las diferentes políticas, programas y medidas a llevar a cabo; cada nivel de gobierno detecta cuales son las demandas y oportunidades en la sociedad y, se plantea si debe actuar o no, realiza un análisis previo y planifica su posible integración en una determinada política. Esta fase incluye actividades de captación, selección de las necesidades o pre-diagnóstico y definición y conceptualización de los problemas y las problemáticas futuras o diagnóstico. La detección y la selección de estas cuestiones cuando son integradas en la agenda política, son consideradas de prioridad de gestión frente a otros temas, su análisis es previo antes de incorporarse a la agenda, por ello, se establecen dos tipos de agenda, la sistémica y la agenda política, institucional o de gobierno.

La primera la conforman aquellos asuntos que el gabinete político y los propios líderes conciben como objeto de atención pública y, que además están dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen, que suelen ser los mayores problemas estructurales que preocupan y condicionan el funcionamiento y la convivencia en la sociedad. La agenda política, institucional o de gobierno está formada por aquellos asuntos que son explícitamente aceptados y reconocidos para ser considerados de forma activa por los representantes políticos, son en realidad, el

núcleo duro de la política pública y lo que más preocupa a cada gobierno y a sus líderes. Entre ambas agendas hay una estrecha conexión, ya que la mayoría de los temas que propone la agenda sistémica suelen proyectarse en la agenda de gobierno tras un periodo de tiempo de evolución y crecimiento del problema; no se puede perder de vista, que la ciudadanía transmite por los diferentes cauces de participación social, todas aquellas inquietudes y necesidades que son objeto de interés, para buscar su resolución inmediata, suelen así emerger un gran número de cuestiones que proceden de distintos sectores de la comunidad y, que buscan la atención de los diferentes niveles de gobierno, sin embargo, todo lo que preocupa a la sociedad no puede recibir respuesta y, por tanto, no puede llegar a formar parte del diseño de una política pública.

Darle el sentido de lo público a un problema significa, que además de estar incluido en la agenda y reconocido, éste se percibe por los diferentes actores de la arena política como un tema a cuantificar, tratar y a articular como parte de la política a desarrollar, e incluso, puede llegar a ser considerado prioritario y de carácter oficial, por las causas, efectos e impacto o consecuencias que pueden derivarse de él. Hay que tener en cuenta, que una necesidad concreta transformada en problema de orden público para el gobierno, no se basa solamente en aspectos de carácter objetivo, sino que, puede traer consigo situaciones no deseadas o ser un problema público. Por tanto, hay una fuerte relación y/o conexión con la escala de valores, que predomina en un momento determinado en el ámbito social, político y cultural, de una determinada sociedad y, también hay una relación con el carisma y poder de los actores y líderes, que promueven su incorporación a la agenda gubernativa; aunque “resulta más acertado entender el carisma no tanto como un rasgo o atributo personal de un determinado líder sino, más bien, como una construcción social. Además, el liderazgo carismático es un estilo específico de liderazgo ligado a periodos de crisis” (Natera, 2014:125).

De modo que definir este tipo de problemáticas también plantea numerosas dificultades, ya que los problemas de la sociedad son la mayoría de las veces muy complejos, o nuevos y, en muchos supuestos, con multitud de factores que dificultan su definición con exactitud. Estos problemas sociales son multifactoriales e integrales, lo que dificulta una formulación definitiva y clara, de cara a la búsqueda de una solución eficaz y eficiente por los poderes públicos. En general, no suele haber criterios estándar, que establezcan cuando se ha llegado a la solución adecuada, ésta no puede ser valorada con juicios de valor en términos de verdadera/falsa o buena/mala, pues en su mayor parte va a depender de multitud de elementos que a veces los propios gobiernos son incapaces de visualizar. Una vez definido el problema objeto de intervención pública, hay que proceder a la formulación de las políticas. El gobierno que ya ha reconocido la existencia de un determinado problema, lo ha definido y

decide actuar, lo hace diseñando la política pública que va a poner en marcha, así comienza la formulación de políticas generales o sectoriales.

Las políticas son concebidas como el marco de consecución de mejora, transformación o erradicación de las carencias de la sociedad y, será el resultado del análisis de las alternativas, propuestas y opciones aceptables y más eficaces para enfrentarse a la solución de los problemas públicos, lo que configura una determinada política. Así el líder, su gabinete y su equipo de profesionales y asesores tendrán que trabajar sobre la base del establecimiento estratégico de principios, propósitos, metas y objetivos que se pretenden alcanzar. La concreción de los objetivos generales, específicos y operativos son elemento central en la definición de la política pública, ya que acotan y establecen los límites de la acción del poder político y le dan sentido a la dirección a seguir, orientan y guían la acción de los gobernantes, a su organización y sus programas, aunque lo cierto es, que es tan complicado, que en la realidad los representantes políticos y sus equipos se enfrentan con numerosas dificultades a la hora de identificar los objetivos más apropiados y, de especificar aquellos más adecuados para el futuro desarrollo de las acciones, programas y proyectos.

La detección y generación de las alternativas, líneas de actuación o áreas de intervención (educativa, sanitaria, laboral, asistencial, cultural, etc.) que permitan alcanzar estos objetivos configuran el producto de esta actividad, es decir, una lista de opciones. Se pueden encontrar propuestas que son conocidas o utilizadas anteriormente, o que cuentan con un importante soporte dentro de la institución o, por el contrario, opciones totalmente nuevas y desconocidas que por ello son tratadas con mayor recelo y desconfianza, al carecer de los apoyos necesarios dentro de la organización. Cada una de ellas tiene que ser analizada, estudiada y concretada de la forma más precisa posible.

La valoración y comparación de las alternativas es el siguiente paso. Se clarifican cuales son las ventajas y desventajas en cada una de ellas y se elige cuál será la más idónea a potenciar. Para determinar esto, se usa la técnica del análisis coste-beneficio, éste proporciona la posibilidad de identificar costes y beneficios asociados a cada una de las alternativas definidas así como se determina su cuantificación económica, lo que en tiempos de crisis es más valorado que el resto de criterios de análisis, ya que con ello se facilita su comparación entre las distintas opciones y por tanto la elección más precisa e idónea. La selección de una opción o combinación de ellas, será el punto final de esta fase y la decisión final la realiza el propio líder con su equipo o sin él. Las técnicas de selección utilizadas sirven para ayudar a tomar la decisión más adecuada al gobernante y, decidir la mejor opción entre las existentes, o bien, les puede persuadir de la necesidad de adoptar un comportamiento

sistémico e integral respecto a que estrategias seguir, para una acertada identificación de las políticas y así produzcan determinados impactos.

La *segunda fase* es la adopción de las decisiones propias del liderazgo y nivel de gobierno en el que se encuentre el líder político y, en su caso, el gestor público. En esta fase también se determina la financiación o el presupuesto y recursos a utilizar, por ello, está en manos exclusivamente de uno o varios líderes políticos y gestores públicos, que una política sea considerada pública. Ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, es decir, creada por la autoridad pública correspondiente al nivel de gobierno del que se trate. Hay periodos como es el caso de la implantación de las medidas de la política pública, que suelen estar controlados por otros actores de la arena política, como son los gestores públicos, eso ocurre en la tercera fase o puesta en marcha, implantación e implementación de las políticas en la sociedad receptora y comunidad objeto de intervención.

La *tercera fase* se inicia una vez adoptada la decisión y comprende todos los elementos desarrollados, hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En este sentido los departamentos, secciones, servicios y unidades administrativas correspondientes de la administración, se encargan de movilizar todos los recursos económicos, financieros, materiales y personales necesarios, para poner en práctica y ejecutar la política adoptada. La implantación es la secuencia programada y planificada de los planes, programas y proyectos, de la que forman parte muchos de los actores de la arena política y, en donde se ejecutan muchas actuaciones, actividades y tareas que van dirigidas a producir con unos recursos determinados los resultados planificados, previstos y esperados, para cumplir con los objetivos previamente definidos. Es por tanto, un proceso con cierta complejidad pues, por una parte, intervienen diversos actores, cada uno de los cuales tienen sus propias aptitudes, conocimientos e intereses, lo que diferencia el nivel de compromiso con los objetivos del proceso que tienen y, por otra, hay una variedad de elementos de inflexión, que se pone de manifiesto en el diálogo y negociación en el momento que se requiere un acto de acuerdo o discusión para que la actuación o proyecto pueda continuar y, de elementos *standoff* (o paralizantes) en el momento que se solicita que un actor por separado dé su aprobación o su opinión. Por ello a veces esta fase es muy complicada, son muchas tensiones las que hay que manejar y, todas ellas implican pérdidas y/o ganancias a los interlocutores (líderes, gestores, técnicos y sociedad en general). Debido a esto la fase de implantación se ha ido conceptualizando adoptando varias perspectivas, la más común la equipara a un proceso descendente, es decir, de arriba-abajo, que supone que se concibe el desarrollo de la política pública como un proceso que se genera desde la cúspide de los poderes públicos y políticos de las instituciones públicas y se dirige hacia la estructura jerárquica inferior, en

este proceso el protagonismo le corresponde a los decisores públicos o representantes políticos designados por el pueblo. En las últimas décadas y con los cambios acaecidos en el mundo global, se está empezando a considerar de mayor importancia concebir el proceso también como ascendente, es decir de abajo-arriba, en donde la sociedad participa activamente en la propia implantación a través de la corresponsabilidad social y política. El modelo de abajo-arriba, sostiene la importancia del flujo de abajo-arriba, ya que permite adaptar la situación inicial y real a un abanico de posibilidades en su implantación, lo que otorga el protagonismo del proceso a los técnicos, gestores y ciudadanía en general.

La *cuarta y última fase* es la evaluación y seguimiento, con esta fase se determina en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión. La evaluación cierra el ciclo de las políticas públicas. Entre sus funciones principales está poder reformular y retroalimentar todo el proceso en cualquiera de sus fases. Lo cierto es que aún en la praxis, la evaluación no es tan utilizada como debería, aún no hay una cultura de la autoevaluación bien definida. Un sistema de seguimiento y evaluación, que se base en un modelo de procesos y sistema de información continuo, debe contemplar desde sus inicios una serie de características y algunas de ellas son específicas. La unidad básica de acción pública objeto de evaluación suele ser el proyecto, que es el instrumento principal de la planificación de las políticas públicas y el más específico. El proyecto integra toda una serie de actividades y actuaciones a desarrollar de forma calendarizada por los poderes públicos y sus equipos técnicos, por ello, es el nivel elemental de la estructura organizativa y funcional de la implementación de las diferentes políticas. El programa es el segundo nivel de gestión, es el más operativo pues aglutina todos los proyectos, que pueden ser ordenados según las áreas temáticas, sectores de intervención o necesidades y/o problemáticas a trabajar. Un programa es un conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos, que consume recursos de tipo personales y/o humanos, financieros y económicos, legales, materiales, tecnológicos y técnicos, etc. El tercer nivel de gestión es el plan, éste es el más estratégico y suele elaborarse por los responsables técnico-políticos de las políticas públicas. Es el nivel más superior de la implementación, en cuanto a jerarquía organizativa se refiere, contiene medidas estratégicas y define la estructura principalmente de responsabilidad política.

La evaluación de los proyectos, programas y planes es diferente por el grado de responsabilidad y de gestión que cada uno tiene, pero es mucho más práctica que la evaluación de la política pública general o sectorial, por su complejidad y diversificación. La reformulación de objetivos y medios es mucho más sencilla e incluso más aproximada a la realidad, ya que, la intención final de la evaluación es conseguir que una determinada situación que está generando alteración y modificando la



convivencia sea transformada, mejorada o estabilizada. El sistema de evaluación ha de ser un proceso continuo, es decir, antes, durante y después de aplicar la política determinada, en el caso de la política migratoria, por ejemplo, esto va a permitir que se puedan introducir adaptaciones y reformulaciones a cada plan, programa o proyecto, de manera rápida y efectiva, así como, va a lograr la optimización de los recursos y se va a poder determinar la eficacia y eficiencia de las actuaciones, más aún, cuando se trata de un fenómeno tan complejo y dinámico que se modifica y cambia constantemente, debido a variables endógenas o exógenas donde se desarrolla, ya sea dentro o fuera de las fronteras. La evaluación antes, durante y después de la puesta en marcha de la política pública determinada, se complementa con la evaluación del desempeño, la cual constituye uno de los ejes básicos sobre los que debe asentarse la política pública. A través de la evaluación del desempeño se articula un sistema que conexas y proporciona coherencia, a todos los elementos de la implementación política. Esta evaluación se trata de una herramienta muy vinculada a la dirección de la organización pública por objetivos, que ya se utiliza en algunas áreas de determinadas políticas públicas sectoriales.

Es importante tener en cuenta que los planes, programas y proyectos propuestos por los distintos organismos, equipos y profesionales, deben ser diseñados desde una óptica que permita su cuantificación, lo que se traducirá en la aplicación de indicadores cuantitativos o cualitativos asociados. Los indicadores tienen que cumplir, entre otros, una serie de criterios que permitan su estabilidad en el tiempo y así puedan en un futuro ser comparados, con lo que se facilita que la información que transmiten sea analizada e interpretada de forma comparativa. El sistema de indicadores que se utilice, tiene que estar relacionado al nivel y grado de los objetivos generales, específicos y operativos que se hayan definido. Este sistema en el caso de la política migratoria, por ejemplo, bien diseñado, va a posibilitar que se pueda medir el impacto y eficacia en ese ámbito, es decir, si se están o no cumpliendo las previsiones establecidas y materializadas en los objetivos, así como, también se determine cuál es el grado de integración de la población inmigrante de origen extranjero y, se analicen aquellos aspectos que se quieren medir y que más preocupan en relación con la población de acogida.

En la Administración Pública española es cada vez más importante el establecimiento de sistemas de indicadores de evaluación de gestión, estos aportan información sobre el nivel de consecución de los objetivos propuestos, planificados y alcanzables y, son indicadores fundamentales para conocer si la organización ó administración, está actuando de manera óptima, o por el contrario, es necesario adoptar nuevas actuaciones y medidas para corregir desviaciones. Los indicadores de gestión permiten obtener información cuantitativa y cualitativa sobre el grado de desempeño en la

organización, identificar cualquier desviación sobre las líneas de funcionamiento establecidas y actuar reformulando los objetivos o medios utilizados, por ello, el adecuado uso de estos indicadores es decisivo para una excelente administración de los recursos organizativos. En la evaluación existen principios que informan y, criterios que guían el procedimiento se use o no las TIC, como son, la validez interna, validez externa, utilidad, coherencia, consistencia, estabilidad, fiabilidad y calidad. Con respecto a la calidad es necesario que una política incorpore un sistema de análisis de la satisfacción, lo que le va a permitir determinar cuáles son los aspectos a mejorar, de los planes, programas y proyectos, que en materia de inmigración y en relación con sus objetivos y el diseño general, cumple satisfactoriamente, así como, cualquier otro aspecto que se considere relevante. En la evaluación y el seguimiento se debe tener en cuenta, no solo estos criterios, sino también, determinados principios que informan el procedimiento, como son la transparencia, objetividad, igualdad, participación, responsabilidad, eficiencia, eficacia y economía.

Es importante considerar que si estos principios se asumen, se puede garantizar una evaluación de las políticas públicas en relación con el fenómeno migratorio, definir los avances y las dificultades con que se enfrenta el proceso migratorio y, se puede así dar a conocer a la ciudadanía y a los poderes públicos los pros y contras de la política en cuestión, cuya finalidad es en definitiva transformarla, mejorarla, o mantenerla. No se discute, por tanto, a estas alturas que el tema migratorio necesita que se obtengan respuestas, lo más rápidas posibles y, sobre todo, adaptadas a la realidad. Uno de los instrumentos y herramientas avanzadas que se usa en Andalucía es el Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía (SIDIA), el cual mediante un sistema de indicadores pretende conseguir una completa evaluación de cada uno de los aspectos fundamentales de la política de inmigración andaluza. El impacto de cada una de los diferentes tipos de políticas públicas (incluida la migratoria), vendrá determinado por los objetivos que se pretende alcanzar y, en definitiva, cuál es su meta respecto a la gobernabilidad de la materia que se pretende gestionar.

Las administraciones públicas son quienes están legitimadas mediante un marco normativo adecuado por el nivel de gobierno correspondiente, a la consecución de las finalidades contenidas en cada uno de los objetivos de sus políticas públicas. La medición de la eficacia y eficiencia adquiere importantes connotaciones para valorar las políticas públicas, de tal modo que, una política pública eficaz y eficiente supone que la actuación pública, ha logrado los impactos y resultados pretendidos y previamente planificados, con los medios y recursos apropiados y adecuados, con el menor coste posible, en caso contrario ha generado otros no deseados. En el caso andaluz y granadino en particular,

el estudio sobre la política migratoria proporciona información fundamental para un futuro diseño de su política sectorial.

## **9. Estudio de la política migratoria en Andalucía y Granada en particular.**

En política migratoria es la Administración autónoma quien ostenta la competencia delegada del Estado y, ejerce la gestión en determinadas materias a través de la Junta de Andalucía, lo cual implica la supervisión y elaboración de programas concretos de carácter sectorial y especializado, a través de la utilización de protocolos de coordinación. La administración provincial ejerce aquellas funciones necesarias, para desarrollar y llevar a la práctica las competencias que la Junta, en función de sus atribuciones le delega y, por último, la administración municipal, es quien implementa la variedad de proyectos y actuaciones específicas y especializadas, ejecutando así el encargo político de las anteriores. Los líderes políticos locales, alcaldes, presidentes, concejales y demás cargos electos, son representantes de la gobernabilidad del nivel de gobierno correspondiente, pero también, son ciudadanos y ciudadanas y, por tanto, parte implicada en el proceso de transformación, mantenimiento o mejora de éste sector de población. De ahí que la percepción territorial del liderazgo sea mayor al estar más cerca de la población y ser más visible la actuación política. Aunque sí es cierto que “ni la política local puede entenderse plenamente sin estudiar el contexto político particular de cada municipio, ni puede explicarse tampoco sin acudir a referentes supramunicipales” (Natera, 2001:149).

En esa transformación que puede generar en estabilización, en mejora o en estancamiento de la situación social y personal de la población, juega un importante papel, la propia red de apoyo de estos líderes políticos, lo que sin duda determina claramente la agenda política y, su pertenencia efectiva a un determinado partido político, lo que condiciona que tipo de política migratoria se va a llevar a cabo, e incluso a veces, influye aún más que su propia orientación ideológica, y no solo eso, sino que, los líderes burócratas elegidos por el partido mediante libre designación o por la confianza del partido, que forman parte de la estructura de la administración, asumen con menor riesgo su liderazgo que aquellos elegidos mediante voto u elección meritocrática ( oposiciones o concursos de acceso a la función pública).

Los diferentes líderes y gestores públicos actúan desde un nivel administrativo determinado, ya sea autonómico, local y/o provincial, así la administración autonómica ejerce la gestión a través de la Junta de Andalucía, lo cual implica la supervisión y elaboración de programas concretos de carácter

sectorial y especializado (utilizando protocolos de coordinación para ello ), la administración provincial por medio de su estructura ejerce las funciones que debe desarrollar para llevar a la práctica la competencia que la Junta le delega, y por último, la administración municipal concreta en la ejecución de proyectos y actuaciones específicas ó proyectos concreto todo el encargo político de las anteriores. Pero en realidad ese encargo como se materializa, es decir, que respuesta hay a estas cuestiones, tales como ¿Qué política de inmigración desarrollan estos líderes?, ¿Quiénes son esos líderes?, ¿Por qué lo son?, ¿Cuáles son sus competencias?, ¿Qué deciden?, ¿Cuál es su comportamiento?, ¿Cómo deciden?, ¿Qué formación tiene el personal de la administración que gestiona la política migratoria?, ¿Qué responsabilidad tienen?, ¿Qué funciones desempeñan?, ¿Qué actividades realizan?, ¿Cuáles son las medidas o tareas que ponen en marcha?, ¿Con que Organizaciones/asociaciones/entidades participan o se apoyan?, ¿Cómo participa la sociedad civil y política?, ¿Por qué razones el flujo migratorio a Granada y Andalucía se ha intensificado en los últimos años?, ¿Qué relación hay entre esta intensificación y los cambios políticos y sociales actuales?, ¿Qué significa la migración para los Estados de los países de origen y para los familiares de los que emigran? y, ¿Como está influenciando la crisis en la política migratoria?.

La respuesta a todas estas preguntas ha orientado esta investigación. Y unas de las cuestiones más interesantes ha sido comprobar, si realmente existen fenómenos de liderazgo político alrededor de los responsables políticos de la política migratoria local, provincial y autonómica, definir su importancia y a la vez analizar, qué clase de comportamiento manifiestan en la adopción de decisiones, en la puesta en marcha de sus tareas de gobernanza y de su trabajo político, en la ejecución y en la búsqueda de recursos y apoyos con otros líderes, o con otros agentes políticos, institucionales y comunitarios. Por otra parte, ha sido interesante, detectar que estilos de liderazgo se configuran en la interrelación de los tres procesos anteriores (adopción de decisiones, trabajo político y red de apoyo) y estudiar la frecuencia, valoración y objetivos de las relaciones de cooperación interinstitucional, interdepartamental e interoperabilidad, que mantienen con el resto de actores políticos y tipos de redes de apoyo.

Por último, ha sido de gran interés definir el perfil sociopolítico del líder y del gestor de la administración que trabaja en inmigración, para luego inducir una determinada tipología de líder y, determinar la naturaleza y alcance del impacto que produce ese liderazgo, sobre la valoración de la gestión provincial, municipal y autonómica en la materia y de la política de inmigración, estudiar la potencial influencia que el contexto socio económico ha tenido sobre la agenda institucional y la

política de inmigración, e identificar también el tipo de cambio de la misma, en la arena andaluza y local.

Para ello, ha sido necesario verificar y comprobar la hipótesis de trabajo, es decir, si la implementación de la política pública migratoria incapacita, desorienta y hace que sea difícil de afrontar la inmigración por los que ostentan el liderazgo político local y andaluz. De este modo se puede haber podido analizar si la eficacia y eficiencia de los actuales líderes en la puesta en marcha de las políticas de inmigración, ha llegado a la consecución de la integración social de la población inmigrante, a través del ejercicio de determinadas medidas y, si el resultado final en la transformación, mejora y estabilización de las condiciones de la población se ha alcanzado, o por lo contrario, es cuestionada su gobernanza, ya que aunque la inmigración es un fenómeno transversal e integral que interesa a todas las autoridades, líderes y/o gestores que ordenan las políticas públicas, en la práctica no están siendo del todo efectiva por varias causas como la inminente crisis económica; que ha provocado la reestructuración y redefinición de servicios y de recursos.

Estos recursos que en los primeros años de la política migratoria, potenciaban la normalización y la convivencia social, dando lugar a una mera permanencia del programa, o bien, con la actuación sin resultados, al no poder hacer frente a los problemas y necesidades de esta población, o por el desconocimiento de la inmigración en la implementación de dichas políticas. Es cierto que, un factor que provoca esas continuas reformulaciones de la política, es la situación de encrucijada geográfica de Andalucía y en concreto de Granada con el continente europeo, siendo esta zona del mediterráneo considerada como la puerta de entrada a la Unión Europea. Y también es cierto, que la migración condiciona e influye el tipo de relaciones sociales, económicas y culturales, pues, surgen comportamientos que tienden a emancipar o conservar la situación de exclusión social, persecución moral y/o alineación social que sufre la población inmigrante. Y sin duda, un elemento más es la situación de irregularidad e indocumentación, que afecta de diferente manera al diseño de políticas públicas de inmigración, pues, dependiendo de la situación jurídica en España en cuanto a residencia y trabajo, o la existencia o no de lazos familiares o redes sociales de acogida, la situación del inmigrante de origen extranjero es diferente y así se deriva en las medidas políticas.

La planificación y desarrollo de la investigación está detallada en base a una calendarización en varias fases, una primera fase de revisión bibliográfica, consulta a expertos en la materia y elaboración del marco teórico de referencia, una segunda fase que se ha centrado en la formulación de las hipótesis, conceptualización y operacionalización, definición de la población objeto de estudio e

instrumentos de producción de datos, y una tercera fase de realización del trabajo de campo, con la aplicación de los instrumentos de producción de datos a los sujetos objeto de estudio, análisis e interpretación de la información producida, elaboración de conclusiones y redacción final. El método de investigación empleado aplicado ha sido ecléctico, tanto cualitativo como cuantitativo. El cualitativo ha pretendido identificar el objeto de estudio a través de su naturaleza como fenómeno observable, ya que esta explica la forma en que la inmigración se manifiesta. Por ello lo cualitativo como forma de integración de todos los datos obtenidos tras su estudio analítico no se opone a lo cuantitativo, sino que lo integra. El método cualitativo ha resultado fundamental en este estudio, por cuanto, ha permitido una visión amplia y en profundidad de una realidad social compleja y de relevancia política. Su uso en la Ciencia Política es notable, por su flexibilidad y amplitud, por lo cual, el empleo de la muestra utilizada y específica en la política migratoria y de otros criterios de medida de similares efectos, han sido una herramienta que ha facilitado la labor de análisis y ha disminuido los riesgos en el diagnóstico.

A partir del análisis de la hipótesis planteada se ha llegado a la confirmación de la misma mediante el empleo de diversas técnicas metodológicas, como la realización de entrevistas y la extracción de datos a partir de las mismas, o la disertación en grupos de discusión, que aportan la percepción social acerca del objeto de estudio.

La selección de los más representativos líderes políticos y gestores públicos que influyen y orientan la política local y autonómica andaluza, han configurado la muestra de actores que forman parte de la tesis. Se han seleccionado a aquellos que con mayor relevancia e importancia, en virtud de tres criterios claros, el primero de ellos es que ejercen un protagonismo más acentuado en el proceso de liderazgo político y de gestión pública del fenómeno de la inmigración y, que trabajan directa o indirectamente en política migratoria, por tanto, han resultado ser aquellos que ejercen su liderazgo en las poblaciones más representativas, debido a que tienen en primer lugar mayor porcentaje de población inmigrante, en segundo lugar se ha tenido en cuenta su ámbito territorial y nivel de gobierno, en tercer lugar la existencia o no de servicio especializado, técnico o político de atención a dicha población y concejalía, delegación o cartera específica y en cuarto lugar el signo político. Como resultado de los cuatros criterios analizados se han establecido las siguientes combinaciones por niveles de gobierno (local, supramunicipal, provincial, autonómico, estatal y transnacional):

En el ámbito local y con un tamaño de más de veinte mil habitantes, destaca el Ayuntamiento de Granada y Ayuntamiento de Motril, ambos con mayor porcentaje de población inmigrante de la

provincia y además con servicio especializado de atención a ésta población y, existencia de concejalía de inmigración específica, como es el caso de Motril, ambos gobernados por el partido popular (PP). Con un tamaño inferior a los veinte mil habitantes, destaca el Ayuntamiento de Zafarraya y el Ayuntamiento de Albuñol, con mayor porcentaje y con servicio especializado de atención, en el caso de Zafarraya, gobernado por el partido socialista obrero español (PSOE) y en el caso de Albuñol por el PP y Convergencia Andaluza.

En el ámbito supramunicipal y provincial, la Mancomunidad de la comarca de Alhama de Granada gobernada por el (PP), que integra a los municipios de Alhama de Granada, Arenas del Rey, Cacán, Fornes, Jayena, Santa Cruz del Comercio, Zafarraya y Ventas de Zafarraya y, con servicio especializado de atención a través del único Albergue específico para inmigrantes, así como, la Diputación de Granada, entidad provincial que presta servicios a los 169 municipios y con programas específicos de atención y gobernado por el PP.

En el ámbito regional, representado por la Comunidad Autónoma Andaluza, la Junta de Andalucía como la institución administrativa del autogobierno de Andalucía, la cual está gobernada por el PSOE. Prácticamente todas las consejerías andaluzas llevan a cabo actuaciones dirigidas directa o indirectamente a la población inmigrante, pero de forma más significativa, por las competencias asignadas las más importantes son de forma muy directa la Consejería de Justicia e Interior, la Consejería de Salud y Bienestar Social y, más indirectamente la Consejería de Educación y la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo y como representante de la coordinación de la gestión de la Junta de Andalucía la Delegación del Gobierno en Granada.

En el ámbito estatal, cuyo gobierno es popular, junto con el ámbito comunitario e internacional, hay que tener presente que son determinantes para la política pública migratoria, en concreto la función del Estado español en este caso es fundamental, ya que es quien posee mayor responsabilidad en política de extranjería y de inmigración, frente a los Ayuntamientos y Diputaciones y Comunidades Autónomas; su marco jurídico y normativo es la base de la actuación del resto de administraciones y ámbitos políticos, es interesante hacer hincapié en haber logrado realizar la entrevista en profundidad al representante del Estado en la provincia, el subdelegado del gobierno. Las directrices que en materia migratoria se implantan en España son fruto de la convergencia europea y de la presión internacional, por ello conocer que se está trabajando desde estos niveles es prioritario para entender lo que se ejecuta desde lo local.

Por otra parte, se han tenido en cuenta en el estudio a aquellas personas que también gestionan desde un servicio público y que no se clasifican dentro del rango de líder político y/o gestor público

propriadamente dicho, pero que ejercen una gran influencia en la política migratoria, es el personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y el Colegio de Abogados cuya existencia de un departamento especializado en extranjería evidencia su preocupación por la inmigración.

Se han realizado 30 entrevistas, de ellas 12 han sido a técnicos y gestores públicos y 18 a representantes y líderes políticos, el tiempo de duración medio ha sido de una hora y se ha realizado en casi todos los casos en el lugar de trabajo del líder o gestor, tras la grabación y firma correspondiente de la autorización según la ley de protección de datos vigente,<sup>18</sup> se procedió a su transcripción. Las entrevistas en profundidad se han centrado en aquellos líderes que ostentan los cargos públicos y políticos con la autoridad suficiente como para ejercer y ejecutar las directrices políticas destinadas a implementar los programas, proyectos y actuaciones de la política migratoria en Andalucía y Granada, así se destacan un total de 18 líderes :

El Alcalde del Ayuntamiento de Granada.

El Concejal de Empleo, Educación y Consumo del Ayuntamiento de Granada.

El Concejal de Familia, Bienestar Social e Igualdad de Oportunidades.

El Alcalde del Ayuntamiento de Motril.

La Concejala de Inmigración del Ayuntamiento de Motril.

El Alcalde del Ayuntamiento de Zafarraya.

El Concejal del Ayuntamiento de Zafarraya.

El Alcalde del Ayuntamiento de Albuñol.

La Concejala de inmigración del Ayuntamiento de Albuñol.

El Alcalde del Ayuntamiento de Alhama de Granada.

El Concejal del Ayuntamiento de Alhama de Granada.

El Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Alhama de Granada.

El Presidente de la Diputación de Granada.

La Directora de Familia y Bienestar Social de la Diputación de Granada.

La Delegada del Gobierno en Granada.

La Directora General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias de la de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, con la reestructuración de consejerías de 2012 ha pasado a denominarse de Salud y Bienestar Social.

La Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Gobernación,

---

<sup>18</sup> Ley Orgánica 15/1999, de 13/12, de Protección de los Datos de Carácter Persona. BOE núm. 298. 14 diciembre 1999 .Pg43088



Empleo después y en la actualidad tal competencia la tiene asumida la consejería de Justicia e Interior.

El Subdelegado del Gobierno en Granada.

En el caso de los gestores y técnicos, las entrevistas se han realizado a los responsables de la materia en las diferentes administraciones, en total han sido 12 gestores públicos:

La Directora General del Área de de Atención a la Familia, Bienestar Social e Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Granada.

La Coordinadora General de Familia, Bienestar Social e Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Granada.

El Presidente de la Asociación Llano acoge en Zafarraya.

La Técnica de inmigración del servicio del Ayuntamiento de Albuñol.

El Técnico de inmigración del servicio del Ayuntamiento de Albuñol.

La Directora del Albergue de inmigrantes de la Mancomunidad de la Comarca de Alhama,

El Jefe Brigada Extranjería del Cuerpo Nacional de la Policía.

Responsable del EDATI (Equipo de Atención al Inmigrante) de la Guardia Civil de Granada.

La Presidenta Grupo Extranjería del Colegio de Abogados de Granada.

El Jefe de Servicio de Acción e Inserción Social de la Delegación Provincial de Granada de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social.

El jefe de servicio de la Dirección General de la coordinación de políticas migratorias de la consejería de Justicia e Interior.

El Jefe de servicio de extranjería de la subdelegación del gobierno.

El análisis comparativo de los líderes y gestores se ha realizado en virtud de los tres bloques estudiados, tales como, el perfil, la gestión y el liderazgo y, se le ha asignado una tipología de líder según la clasificación vista. En cuanto al perfil se han estudiado las variables de experiencia laboral, formación académica y/o especializada, afiliación de base o simpatizante a una orientación definida y su situación laboral como desempleado, autónomo o por cuenta ajena. En el bloque de gestión han sido analizada las variables referidas al trabajo en equipo, el grado de organización y la programación necesaria o no e instrumentos, la aplicación de recursos existentes, disponibles y necesarios y el tipo de problemática con la que se enfrentan, si la hay o no y si la detectan o no y, cual es en su caso y, por

último, en el supuesto de liderazgo se ha tenido en cuenta cuales son las habilidades, cualidades y competencias necesarias e importantes así como las carentes.

Para finalizar, se han realizado dos grupos de discusión a personas inmigrantes en situación administrativa regular y/o indocumentados de nacionalidad procedente de terceros estados (seleccionados de acuerdo y en proporción con las nacionalidades de mayor presencia en la provincia de Granada y de la Unión Europea), como forma de conocer otra perspectiva que aporte opiniones esclarecedoras y desde el punto de vista de la percepción de la población inmigrante y, se ha realizado un grupo de discusión con población ciudadana de nacionalidad española. El grupo se ha guiado en base a un cuestionario con una serie de preguntas, sobre las que han expresado su opinión y se han debatido soluciones o alternativas al respecto, posteriormente recopiladas y analizadas; interesaba conocer las características del grupo por lo que previo al inicio de la sesión se ha facilitado un sencillo listado de preguntas para rellenar, en donde se han detallado los datos básicos socio-demográficos con una serie de preguntas cerradas, que a la vez han jugado un papel introductorio al tema a debatir y encuadre del posterior análisis.

La recogida de los datos aportados en las grabaciones de las entrevistas y de los grupos de discusión, se ha almacenado con la previa autorización y firma de cada líder y/o gestor como establece la normativa reguladora de la protección de datos, en su correspondiente hoja de autorización para ser grabado. Como instrumentos de medición o técnicas cualitativas de investigación social se ha utilizado la investigación documental con técnicas de lectura y documentación a través de fuentes bibliográficas, conversación y narración, la entrevista en profundidad y el grupo de discusión. El análisis de los datos de las entrevistas en profundidad a través de la técnica de análisis del discurso y de la información. Se han transcrito las entrevistas y se han recopilado los cuestionarios de los grupos de discusión.

El análisis estadístico se ha realizado partiendo de los datos extraídos de las fuentes estadísticas. Se han utilizado como fuentes de información estadísticas, los datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, o los procedentes de los Observatorios nacionales, estatales y europeos y como fuentes de información secundaria los datos proporcionados por el Centro de Investigaciones Sociológicas o el Estudio General de Opinión Pública de Andalucía que realiza el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía. Se han estudiado aquellos datos de altas y bajas residenciales anuales recogidas por los Ayuntamientos en sus Padrones Municipales, también en las fuentes básicas de población de nacionalidad extranjera donde se destacan dos grandes grupos: los censos y los padrones; los censos de población competencia del Instituto Nacional de Estadística (INE)

y los padrones de habitantes competencia de los Ayuntamientos. Una vez recopilados los datos se ha procedido usando la técnica del análisis del discurso a su análisis.

## Conclusiones

Los movimientos migratorios y la migración geográfica territorial de la población son una de las realidades más significativas del desarrollo mundial actual y, la manifestación más llamativa son las consecuencias de tal movilidad. De tal forma que el hecho migratorio adquiere más importancia, ya ha dejado de ser un fenómeno coyuntural para convertirse en una situación consolidada y estructural. La inmigración se ha transformado en un problema en su gestión, incrementada y derivada de la globalización de la sociedad internacional de la que somos parte, la cual, está condicionando la oportunidad de continuar construyendo una comunidad social solidaria, tolerante y democrática. Es una tendencia derivada del crecimiento económico, que ofrece una alternativa de crear una sociedad más próspera, más social y más humana. Por lo tanto, la coordinación entre las distintas Administraciones que, a veces, llevan a cabo políticas y prácticas distintas e incluso contrapuestas y, la colaboración con los diferentes Municipios y entidades del tercer sector, conforma una completa actuación dirigida a profundizar en una concepción multicultural y cada vez más cerca de la llamada “Aldea Global .<sup>19</sup>” La crisis económica y financiera desde 2008 está provocando una reformulación de la política de fronteras europeas y nacionales, así como, de una política migratoria adaptable a los acontecimientos, que está desencadenando tal situación de carencia en todo el mundo; por tanto se presenta un panorama que va más allá de una política de Estado es tiempo de pensar en una política migratoria como una *política universal y transnacional*.

Sin duda, uno de los puntos más importantes de concentración de población extranjera de España durante muchos años ha sido y es, Andalucía; los fenómenos migratorios han sido una constante de la humanidad desde sus orígenes y, en el contexto de la ciudad de Granada a principios del siglo XXI, esta realidad se manifiesta bajo la forma de la inmigración procedente de dos ámbitos como son el comunitario y el extracomunitario. En Andalucía y en concreto en Granada, la población inmigrante residente demanda de atención concreta en todas las áreas de intervención, de tal modo que, la inmigración ha configurado un panorama de cambios que han demandado la articulación de políticas de carácter integral y transversal y de consenso, del mayor número de actores políticos y

---

<sup>19</sup> Pérez M.V. Suficiencia investigadora. Una aproximación al estudio del liderazgo público en las políticas de inmigración. Estudio específico de la aplicación de las políticas autonómicas en Granada. Universidad de Granada. 2006.

sociales, dirigidos a favorecer la eficacia y continuidad de las actuaciones públicas, puesto que, la inmigración está impulsando que la población extranjera demande formar parte en la toma de decisiones y en la configuración de las agendas políticas, es decir, de integrarse con plenitud social, cívica y pública en la arena política de su ámbito comunitario, local, autonómico o estatal. En política migratoria es necesario tener en cuenta que, un enfoque teórico general sobre la inmigración tendría que ser *multidisciplinar* y *multinivel* y, la gobernanza es en la práctica un estilo diferente de gobernar en el que las actuaciones del sector público y del sector privado, se confunden o confluyen. Así es, el avance en los flujos de inmigración y en la tipología de proyectos migratorios han configurado un panorama de cambios sociales que han demandado de manera necesaria la articulación de políticas públicas de carácter integral y transversal, sustentadas en el máximo nivel de consenso de muchos y diversos líderes políticos, instituciones y asociaciones de ciudadanos. De ahí, la idea de que un buen gobierno se base en la *corresponsabilidad* y *responsabilidad compartida*. Por otra parte, el liderazgo que es un proceso que incorpora tres componentes esenciales como son el comportamiento del líder, el ámbito de dominio competencial y territorial específico y la relación funcional entre ellos cuya interacción depende de la situación y de la personalidad del actor o líder individual, en una sociedad del bienestar como la actual en crisis y en reconsideración, se enfrenta ante una no muy clara diferenciación entre lo que ha de gestionar lo público y lo privado.

La política migratoria que lideran los representantes andaluces y granadinos en particular, ha atravesado importantes cambios, factores externos han reformulado ese tipo de políticas públicas dirigidas a la población inmigrante y es la Administración Pública, quien ejecuta y desarrolla las medidas, propuestas y actuaciones que el gobierno le asigna por regulación normativa y asignación presupuestaria, y más concretamente, es el gobierno local el que por su cercanía a la población y a la población inmigrante la que conoce en mayor profundidad las necesidades y demandas. La política migratoria en Andalucía ha sido reorientada en los últimos tiempos, la crisis económica y financiera ha modulado los principales objetivos y retos que los representantes políticos se habían planteado a principios del siglo XXI. La proyección política está obligándose a ser más adaptada a los cambios que incesantemente se convierten en un factor de inestabilidad para aquellos líderes que no son capaces de ver más allá de la propia realidad que les afecta, ya que, la inmigración es un fenómeno que influye en toda la comunidad internacional, la cual, a su vez está dando diferentes oportunidades de continuar construyendo una comunidad social solidaria, tolerante y democrática. Las distintas Administraciones están priorizando ante la escasez de recursos y gestionando las distintas políticas adicionales y

transversales, de modo que puedan servir para el desarrollo inmediato de unas condiciones óptimas para la ciudadanía a la que deben dar respuesta, llegando a veces, a implementar y practicar medidas distintas e incluso contrapuestas con sus propios intereses partidistas y políticos, como es el caso de los líderes políticos y gestores públicos de la administración de ámbito local y provincial en Andalucía. La política de inmigración en la actualidad se enfrenta desde un liderazgo político intergubernamental (internacional, europea, estatal, autonómica y local) y democrático a una realidad, en donde se ha de tener en cuenta la participación del tercer sector y la opinión pública, lo que implica una visión integradora y transversal del fenómeno. Uno de los retos con los que se enfrentan los gobiernos actuales es la atención de las carencias, a veces extremas, de éste sector de población inmigrante que sufre la desigualdad social. La agenda política, por lo tanto, se ajusta cada vez más a articular medidas que dan respuesta a las nuevas necesidades de esta población que está centrando la atención social y sanitaria del sistema de protección social por presentar el llamado síndrome de Ulises.<sup>20</sup>

En la Comunidad Autónoma Andaluza la administración regional, adquiere en estas políticas un papel muy trascendental, por ser una de las principales regiones de asentamiento y tránsito migratorio y, desde donde se están desarrollando la mayor parte de los mecanismos para la puesta en marcha de los flujos migratorios hacia el mediterráneo. La política pública en materia de inmigración en el nivel local y provincial, se implementa teniendo en cuenta el marco competencial en materia migratoria. Los límites no solo competenciales sino económicos y de financiación, son los que están reorientando la política pública destinada a la población inmigrante de origen extranjero en este campo, hacia retos que en la actualidad forman parte de la estrategia de cada gobernante político y del nivel de gobierno local al que pertenece, sobre todo del provincial y el municipal. El nuevo modelo ha de orientar el actual orden político y social de la política migratoria y, ha de sintetizar lo positivo de cada uno de ellos hacia la consecución de una sociedad democrática, igualitaria y respetuosa con el entorno donde se den estos movimientos, es el denominado *eclecticismo socio-político*, esta opción considera que la migración es un movimiento y un proceso progresivo y dinámico multidimensional.

Sin embargo, la migración internacional y masiva de población refugiada está ocasionando nuevos planteamientos y múltiples reflexiones sobre cuál ha de ser la política migratoria adecuada y,

---

<sup>20</sup> IDEAL. “La mitad de los residentes inmigrantes, al borde de la clandestinidad por el paro”. 21 de marzo de 2009. : “situación de estrés límite, con cuatro factores vinculantes: soledad, al no poder traer a su familia, sentimiento interno de fracaso, al no tener posibilidad de acceder al mercado laboral, sentimiento de miedo, por estar muchas veces vinculados a mafias y sentimiento de lucha por sobrevivir, es el denominado síndrome de Ulises”.

cuál ha de ser un liderazgo asumible, veamos, la política migratoria se define como el conjunto de políticas públicas destinadas a regular el tránsito de personas a través de las fronteras de un Estado, su estancia en territorio nacional y su permanencia en el mismo, especialmente aquellas que buscan trabajar y asentarse en el mismo. Estos dos niveles operan de forma sucesiva, las políticas de control del acceso reflejan la decisión estatal de autorizar la entrada y movilidad, así se selecciona el número de población y requisitos de acceso de éstos, cuando la migración ya es efectiva, es cuando se inician las actuaciones propias de la política de integración. Dentro de estas medidas no se contemplan aquellas que son de carácter personal destinadas a la atención de la población inmigrante indocumentada, ya que a efectos jurídico-legales no se consideran políticas de integración propiamente dichas, sino ayuda mutua y humanitaria. De ahí que el principal objetivo de la tesis sea analizar e investigar a los diferentes líderes y gestores públicos que intervienen en la política pública migratoria.

El estudio sobre el fenómeno migratorio y más concretamente sobre la política de inmigración en Granada es casi inexistente, la complejidad respecto a su investigación y documentación en la provincia es difícil de concretar, por la escasez de recursos destinados específicamente a la inmigración y por la invisibilidad de las necesidades y problemas que el tema plantea, ya que la respuesta histórica ha sido normalmente afrontada por la iniciativa social y no gubernamental, por tanto, con carácter más asistencial que profesional hasta hace poco tiempo, que es cuando el liderazgo político en política migratoria, asume protagonismo, pues la inmigración es un tema que implica su convencimiento, tener cierta sensibilidad y no solo profesional sino personal, por lo que está muy relacionado con la inquietud de un líder, de una visión a largo plazo generadora de posibilidades de actuación, para conseguir la convivencia y normalización entre los pueblos, y por otro lado, la administración pública y sus líderes (de diferentes signos políticos y conciencia social ) han integrado en sus agendas la inmigración, como una parte importante en su gobernanza pública y política siguiendo así las directrices marcadas desde al ámbito comunitario y por supuesto internacional.

Para ello ha sido necesario verificar y comprobar la hipótesis de trabajo, si la implementación de la política pública migratoria incapacita, desorienta y hace que sea difícil de afrontar la inmigración por los que ostentan el liderazgo político local y andaluz. Por tanto, si la eficacia y eficiencia de los actuales líderes en la puesta en marcha de las políticas de inmigración ha llegado a la consecución de la integración social de la población inmigrante a través del ejercicio de determinadas medidas, si el resultado final en la transformación, mejora y estabilización de las condiciones de la población se ha alcanzado, o por lo contrario, es cuestionada su gobernanza. Los líderes y gestores del proceso de liderazgo político y de gestión pública del fenómeno de la inmigración, han configurado la muestra de

actores que forman parte de la tesis y han sido aquellos que con mayor relevancia e importancia ejercen un protagonismo más acentuado en el proceso de liderazgo político y de gestión pública del fenómeno de la inmigración. A veces, aún careciendo de conocimientos técnicos y políticos, los líderes abusan de su condición de políticos históricos o con trayectoria larga en política, en otras ocasiones, carecen de habilidades sociales y propias de la comunicación asertiva, que dificultan en gran medida la capacidad de liderazgo político, incluso la creencia errónea de la autosuficiencia es común. Los diferentes líderes y gestores públicos, actúan desde un nivel administrativo determinado, ya sea autonómico, local y/o provincial, así la administración autonómica ejerce la gestión a través de la Junta de Andalucía, lo cual implica la supervisión y elaboración de programas concretos de carácter sectorial y especializado ( utilizando protocolos de coordinación para ello ), la administración provincial por medio de su estructura, ejerce las funciones que debe desarrollar para llevar a la práctica la competencia que la Junta le delega, y por último, la administración municipal concreta en la ejecución de proyectos y actuaciones específicas ó proyectos concretos todo el encargo político de las anteriores. El poder trasporta y transforma la mente de cualquier líder, conseguir que no sea así, es meta de quien realmente desea ejercer un verdadero liderazgo, pero lo más importante es tener poder y no tener liderazgo. El siguiente capítulo abarca el contexto donde se mueve el líder en relación con sus seguidores y desde donde ejerce su liderazgo político y, en este caso ejerce la política migratoria, de ahí que se analice para el caso andaluz y granadino, el aspecto normativo, institucional y competencial desde donde desarrolla su actuación pública y política los líderes y gestores de la investigación.





## CAPITULO I: EL CONTEXTO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL DEL LIDERAZGO EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN.

Las propias características del líder, la comunidad política en donde desempeñan su función y el conjunto de interrelaciones que establecen éstos con su entorno, es decir, el contexto del liderazgo son elementos que influyen en el liderazgo político (López y Leal, 2005:45). Se habla de contexto del liderazgo cuando se alude a una serie de factores que condicionan el propio liderazgo político, como son el tipo de administración donde se da el liderazgo (descentralizada, centralizada o única); la posición del líder, es decir, formal o informal dentro de la propia administración, ya que, según sea su lugar en la estructura, así estará en mejor condición para utilizar sus estrategias como líder y podrá relacionarse con mayor autonomía y autoridad, dentro de la comunidad política y con los seguidores, cuya posición también es significativa; las experiencias anteriores de liderazgo que haya tenido y como hayan sido los resultados positivos y/o negativos; el sistema de responsabilidades y dirección de las mismas, es decir, de tipo funcional y jerárquico, y si está basado en un determinado organigrama funcional o solo estructural ( departamentos, servicios, secciones, negociados o unidades) y, por último, cuál es la cultura dominante ( valores, pautas de comportamiento y normas de convivencia).

Es decir, “lo que llamamos entorno del liderazgo estará integrado por un conglomerado muy numeroso de factores, (...) factores societales o no institucionales; factores propios de la dinámica política y factores típicamente institucionales” (Natera 2014: 138). O como bien dice López y Leal: “Los factores contextuales más destacables del liderazgo son: el tipo de organización social donde se da el liderazgo, la posición del líder y de los seguidores, experiencias anteriores de liderazgo y el sistema de responsabilidades reguladoras de las relaciones entre los diversos agentes” (López y Leal, 2005: 46).

Hay que tener en cuenta que en cada momento histórico o evolutivo, la organización tiene su propio patrón cultural, por ello, para ser líder además de poseer las características adecuadas, es necesario que el resto de la comunidad política perciba esos atributos como definitorios de liderazgo y, aún más, para ser percibido como líder carismático ha de ser así contextualizado. Hay que considerar que “resulta más acertado entender el carisma no tanto como un rasgo personal de un determinado líder sino, más bien, como una construcción social, resultado de la relación líder-seguidores” (Natera, 2009: 92).

De acuerdo a tal contexto, en ésta investigación se parte del enfoque del liderazgo político en el diseño de las políticas de inmigración. Este contexto se caracteriza por estar integrado en una sociedad global e internacional, que tiende a hacer del planeta una unidad en todo, en lo económico, social, político, cultural, en la información, o en la comunicación, etc., con lo que se experimenta una creciente tendencia a la aparición de formas de contacto y de vinculación social que van más allá de los límites de un territorio concreto. Esta *desterritorialización* se manifiesta, entre otras cosas, en las masivas migraciones (Entrena, 2001:180). La movilidad territorial es un importante elemento del contexto, e incluso en tal, se producen diferencias considerables, según sean más rápidos y económicos los medios de transporte o según donde estén situados. Elemento que está sin duda, favorecido por la globalización del fenómeno migratorio. La globalización es un proceso de fuerte integración económica a escala mundial, que ha producido un aumento significativo en las relaciones comerciales y financieras, este incremento de los intercambios económicos entre los distintos países se da por una parte en la expansión del comercio mundial, y por otra, en el aumento de los flujos financieros internacionales y, singularmente de las inversiones exteriores de las empresas.

En el caso de España la diversidad de la inmigración que recibe es claramente tributaria de la globalización (Arango, 2008:6), de tal forma que está modificando la propia actuación política de las políticas públicas y en concreto la política de inmigración. La diversificación de los países de destino o la deslocalización de los movimientos, ha alterado la concepción de algunos países que han pasado de ser tradicionalmente emisores de población a receptores de la misma. Es uno de los principales efectos que acentúa el fenómeno migratorio y, que está además provocando, que la población inmigrante sea un sector con mayor proyección de actuación desde el sistema público, generando un fuerte impacto en la prestación de servicios públicos.

La globalización se presenta así como el resultado natural de otros dos acontecimientos previos como son, la internacionalización y la transnacionalización. En su desarrollo se distinguen tres etapas netamente diferenciadas (González, 2004:105), la primera se extendería desde la II postguerra mundial hasta comienzos de los años setenta cuando a la crisis del sistema monetario de Bretton Woods se le añade el impacto negativo del primer shock del petróleo. Etapa de gran movilidad de los capitales y con el fin de la edad de oro del crecimiento de los países industrializados. Y la segunda ha estado caracterizada, por el gran esfuerzo por desarrollar instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial, así como, por el auge del comercio de manufacturas y la coexistencia de varios modelos de organización económica, con una considerable presencia de empresas transnacionales y consecuentemente movimientos financieros importantes. Estos han pretendido homogeneizar los

modelos de desarrollo, otorgando un protagonismo casi absoluto al mercado, sobre todo, después de la caída de los últimos reductos de los regímenes de economía planificada. Inmersos en una etapa nueva, la actual, que se caracteriza por la influencia de las TIC (tecnología de la información y la comunicación) y/o la comunicación vía internet (desarrolladas más en algunos lugares que en otros), está permitiendo que los desplazados y migrantes o algunos de ellos, puedan seguir en contacto con sus países de origen.

La *sociedad del conocimiento y del entendimiento global* es una sociedad en red que no puede prescindir de la política y que necesita mucho liderazgo. Sin embargo, “la tecnología produce transferencias entre intereses públicos y privados borrando las diferencias tradicionales que existían entre ellos. Esta ambigüedad entre las esferas pública y privada, así como la introducción de técnicas cada vez más sofisticadas que afectan al proceso de toma de decisiones constituye asimismo uno de los principales riesgos para la democracia” (Alcántara, 2012: 63). Esta sociedad del conocimiento es la que va a desplazar al clásico liderazgo estático hacia un liderazgo en donde se potencie la capacidad del líder de visionar el futuro, de emprender iniciativas de cambio y de dirigirlas, de orientar las organizaciones en ese camino, o de implicarse y asumir mayores responsabilidades, así como, de ser capaz de rendir cuentas a la comunidad social y política, de controlar las relaciones interpersonales y de saber gestionar las emociones y los sentimientos, los propios y los de quienes se adhieren a su proyecto de transformación y de cambio. Como diría López y Leal “El liderazgo adaptativo es el paradigma del liderazgo de la sociedad del conocimiento” (López y Leal 2005: 37). La “teoría del liderazgo adaptativo (...) es fruto de la evolución del liderazgo transformacional. Se considera el liderazgo como una actividad de cualquier persona que tiene la virtualidad de movilizar a otras personas para que realicen algo que sea socialmente útil. El interés del líder sería influir sobre las personas para que éstas afronten sus problemas. Los líderes, en lugar de ofrecer respuestas, deben plantear preguntas y retos; en lugar de resolver conflictos han de plantear problemas” (López, y Leal 2005: 29).

Un proyecto político moderno, ha de encuadrarse en un contexto como este, en donde se defina y se conozca tanto el aspecto normativo, como competencial e institucional, donde se pueda ejercer el liderazgo en este tipo de políticas. El presente capítulo pone de manifiesto, cual es ese contexto, como se financia y como se planifica su ejecución en los diferentes niveles de gobierno. “En cualquier caso, parece estar asentada en la Ciencia Política contemporánea (pese a la pluralidad de concepciones de liderazgo) la idea de que la capacidad de influencia de los líderes en el proceso político depende tanto de los propios líderes como de la interacción entre éstos y el entorno en el que operan” (Natera 2001:42). En definitiva como reconoce Natera “proponemos concebir el liderazgo

como proceso interactivo o relacional entre el líder y diferentes ámbitos de dominio político (espacios públicos o actores en los que el líder pretende provocar un impacto)” (Natera, 2009: 98). El presente capítulo se centra en el contexto donde se encuadra el liderazgo político andaluz y local en materia migratoria, de ahí, que se haga un especial estudio de los diferentes niveles de gobierno ( estatal, europeo e internacional, autonómico y local ) en cuanto a la legislación que fundamenta la actuación pública, la organización e instituciones que ejecutan la política migratoria y las competencias que en inmigración limitan a los diferentes líderes y gestores al programar e implementar sus políticas.

### **1. El contexto normativo, institucional y competencial del liderazgo del gobierno multinivel**

La limitación para confeccionar la legislación en materia migratoria viene dada por el ordenamiento internacional y comunitario, ya que todos los estados están jurídicamente obligados a observar las normas internacionales de las que son destinatarios y partícipes, debiendo en consecuencia respetar los posibles límites a la producción normativa en materia de migración y extranjería, derivados de este ordenamiento y del derecho comunitario. Desde la adhesión española a las Comunidades Europeas, España, esta jurídicamente obligada a respetar, aplicar e integrar en su normativa los principios y reglamentaciones adoptadas en sede comunitaria. Dicho contexto normativo integra un complejo entramado de normas jurídicas de ámbito internacional, europeo, nacional y autonómico, que constituye la legitimidad y validación de la actuación formal de los líderes en la política pública. Lo cierto es, que España en particular, goza de una cierta discrecionalidad en la confección de normas en materia de extranjería e inmigración, debido a que la competencia comunitaria en este ámbito material existe desde relativamente poco tiempo, en concreto, desde los últimos años de la década de los 90, de ahí, que se haya avanzado mucho más en la primera línea (extranjería) que en la segunda (inmigración) aunque lo ha hecho en menor medida. En lo que sí hay consenso comunitario en los últimos tiempos es en considerar que la actuación comunitaria debe ser necesariamente *múltiple*, es decir, que en primer término se empiece adoptando medidas que permitan la prevención y sanción de la inmigración ilegal (indocumentada), en un segundo ámbito se coopere con los estados de origen de la inmigración, para mitigar los factores que impulsan a esta población a abandonar sus países ( ya que mientras estos factores persistan, se mantendrán los flujos migratorios) y, por último, se adopten medidas integradoras reales que cuenten con la suficiente dotación económica para considerarlas, evitando fracturas y discriminaciones socio económicas.

Dicha intervención pública es principalmente realizada a través de las Administraciones Públicas, cuyo sistema de competencia *departamental* y *multinivel* estimula la colaboración entre sus gestores y actores públicos. Muchos de los servicios que se prestan a la ciudadanía, sea española o extranjera, son responsabilidad de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas. La Administración General del Estado además de establecer los límites funcionales, organizativos y ejecutivos pertinentes, potencia aquellos servicios que son necesarios o, por lo menos, lo intenta, apoyando a través de la financiación a las administraciones responsables de los mismos. La cooperación entre las distintas administraciones es un factor fundamental en la gobernanza de la integración, dado el marco competencial que se ha ido configurando al amparo de la Constitución Española.

De hecho, la política pública migratoria destinada a la población inmigrante se ha diversificado en los últimos años en una progresiva departamentalización, la principal razón ha sido la propia distribución competencial establecida por mandato constitucional y estatutario, que existe en España y, que tiene sobre esta política pública una doble perspectiva, por un lado, las relaciones entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas ( que se encuentran ligadas a la distribución territorial del Estado más que al tipo de necesidades, carencias y perfil de la población objeto de intervención), la descentralización político-administrativa con base departamental, el desarrollo en virtud del nivel de gobierno adecuado para gestionar e implementar la política de inmigración y, por otro lado, en la praxis del marco estructural y organizativo de la política de inmigración, que se ha fragmentado considerablemente, con la consecuente duplicidad de funciones y tareas en los diferentes niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía, como el provincial y local y el autonómico.

Las competencias en materia migratoria son estatales, es el Gobierno de España a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social desde su Secretaría General de Inmigración y Emigración la encargada de poner en la práctica todas aquellas medidas, actuaciones, programas y proyectos dirigidos directamente a este sector de población. El marco jurídico está recogido en la actual ley de extranjería, por otro lado, es la Comunidad Autónoma Andaluza, a través de la Junta de Andalucía y en concreto con sus Consejerías de diferentes carteras tales como Justicia e Interior, Empleo, Empresa y Comercio, Igualdad y Políticas Sociales, Salud y Cultura, quienes ejecutan por mediación de sus propias competencias definidas en el Estatuto de Autonomía Andaluz, determinadas políticas delegadas del ámbito estatal y que pueden afectar a las migraciones. La Provincia a través de su Diputación y, los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, ejercen una competencia bastante limitada en la realidad y

residual del marco del que deriva estructuralmente e institucionalmente sus poderes. Aunque las competencias de la Administración Local están definidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en la Ley de Bases de Régimen Local y en La ley de Autonomía Local, sin duda hay que tener en cuenta que este periodo político atraviesa momentos de gestión complicados y para intentar resolver tal caos administrativo y ejecutivo se ha promulgado una nueva normativa. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pretende modificar algunas de las actuales ideas competenciales cuando dice que el sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras administraciones, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la administración responsable de los servicios públicos.

### **1.1. La regulación constitucional y estatal en el Gobierno de España.**

La Constitución Española (CE) es el punto de partida obligado tanto para conocer el marco de derechos y obligaciones básicas de las personas inmigrantes en España como para conocer la incidencia que el derecho comunitario europeo y los tratados internacionales ratificados por España tienen en esta materia, en su artículo 13.1 Título I reconoce expresamente 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.” En principio la población extranjera tiene los mismos derechos fundamentales que la propia población española, aunque la ley o los tratados internacionales pueden introducir diferencias en cuanto a su ejercicio, sin embargo, esta posibilidad de introducir diferencias no es ilimitada, como ha señalado el Tribunal Constitucional las limitaciones no pueden afectar a los derechos: “que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al artículo 10.1 CE, constituyen el fundamento del orden político español”, (STC 99/1985), ni tampoco: “al contenido del derecho tal y como lo configuran la propia Constitución o los Tratados internacionales suscritos por España”, (STC 115/1987). De acuerdo con el Tribunal Constitucional (STC 94/1993), el único derecho que la propia CE reserva en exclusiva a los españoles es el de la participación en los asuntos públicos (derecho a votar y ser elegido) y abre la posibilidad a que la población extranjera pueda participar en las elecciones municipales si así lo establece una ley o un tratado internacional y si existe reciprocidad, es decir, si la población española puede también ejercer ese derecho en el país de origen del ciudadano extranjero de quien se trate (artículo 13.2 CE).

En cuanto a la competencia en la materia, en la propia CE se establece en su artículo 149.1.2ª, que es competencia exclusiva del Estado la emigración, la inmigración, la extranjería, el asilo y la nacionalidad. La política migratoria es competencia principalmente en el gobierno español por el Estado, que la define, desarrolla e implementa. Los límites competenciales vienen recogidos en la vigente ley de extranjería, la cual se encarga de regular, los derechos y libertades de la población extranjera, incluido el derecho a la reagrupación familiar y las garantías jurídicas; establece cuales son los requisitos para la entrada en territorio español y para la salida del mismo; regula el procedimiento de adquisición y trámite de las autorizaciones de estancia, residencia temporal, incluida la residencia por motivo de arraigo, razones humanitarias u otras circunstancias excepcionales, y la residencia permanente; los regímenes específicos de estudiantes, apátridas, indocumentados, refugiados y menores no acompañados; las autorizaciones para trabajar y el contingente anual de trabajadores extranjeros; las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador; los mecanismos para la coordinación de los poderes públicos, bajo la cual se regulan las oficinas de extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia; determina las previsiones respecto de la observación permanente del fenómeno inmigratorio; define la actuación de la inspección de trabajo destinada a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros y reconoce y regula el apoyo de los poderes públicos a las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo a la inmigración.

La regulación contenida en la actual ley de extranjería se concreta y desarrolla a su vez a través de diversas normas reglamentarias. La principal es el propio reglamento de la ley de extranjería. La norma que rige para los ciudadanos comunitarios o nacionales de países del Espacio Económico Europeo es un régimen específico diferente.

La regulación normativa del Estado hasta la crisis económica y financiera, parte del primer diseño de la política española de inmigración (1985-87), que tuvo un importante papel en los intereses del resto de estados europeos que contaban con alguna experiencia en la implantación de este tipo de respuestas, la adaptación a la realidad ha hecho que se vaya creando una política cada vez más integral y compleja, pero también, más interdependiente en relación a las otras políticas públicas y a los diferentes actores de la arena política. La primera referencia legislativa en la democracia española se produce con la primera normativa extraordinaria, la Ley Orgánica 7/1985 de Extranjería (LOEXIS), que venía a sustituir el entramado normativo que regulaba hasta entonces la inmigración. El ingreso

del país en la CEE en 1986 convierte a España en la frontera sur de Europa condicionando así, el perfil restrictivo de esta primera ley, España será considerada, en este momento, no un país de asentamiento sino una zona de tránsito irregular de la población inmigrante hacia otros países de Europa, por ello, con esta ley se pretenderá controlar esta situación y, no tanto, ordenar el proceso migratorio. Lo que se observa en la ausencia de previsiones sobre reagrupación familiar o en la regulación de permisos y autorizaciones con carácter permanente. La ley establecía un rígido control de entrada y de permanencia y un sistema de infracciones y sanciones no graduado, abierto y discrecional; regulaba además, el que desde entonces se ha llamado régimen general como única vía de acceso por motivos laborales. El primer reglamento de ejecución de esta ley es el RD 1119/1986, de 26 de mayo que puso en relieve las dificultades para lograr el objetivo fundamental de favorecer la inmigración legal, ya que el principal mecanismo de entrada previsto por el marco regulador consistía en la contratación en origen a través de una oferta nominativa, que no era resultado de una planificación previa.

Con el desarrollo del estado de bienestar y la configuración de la red pública de servicios sociales a raíz de la ley de 1988 y, el crecimiento económico del periodo 1986-1990, España se va a convertir en un país de destino de la inmigración, con lo que el número de población inmigrante indocumentada aumentó debido a la dificultad de entrada por los puestos habilitados a tal efecto. Esto va a llevar a que en 1991 se apruebe la 2ª regulación extraordinaria. Entre 1993 y 1999 la LOEXIS continuó en vigor hasta el 1 de Febrero de 2000, se advierte que ya resulta obsoleta para dar respuesta a la evolución del fenómeno migratorio en el país. Se hace necesaria, así, la redefinición del marco legal a través de un nuevo reglamento el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, vigente hasta el 1 de agosto de 2001, que supone otra nueva regulación extraordinaria, e introduce cambios en algunas materias que podían facilitar la estabilidad de la población inmigrante, tal como, los permisos permanentes y la reagrupación familiar. Con ello se estaba cumpliendo con las exigencias de armonización legislativa europea.

Entre 1997 y 1999 hubo un gran debate sobre la necesidad de reemplazar la LOEXIS, en 2000 el Congreso de los Diputados aprobó la Ley Orgánica 4/2000, 11 enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, que va a suponer una nueva regulación extraordinaria. Es una ley de integración concretada en previsiones como la inclusión de la población inmigrante de origen extranjero en el entramado contributivo y asistencial del estado de bienestar, coordinación de la Administración Central con el resto de Administraciones o el apoyo y la



promoción del movimiento asociativo de la población inmigrante. En marzo del 2000 la nueva mayoría surgida de las elecciones impulsó la aprobación de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, una norma que modifica sustancialmente la ley aprobada meses atrás, regularización extraordinaria que retrotrae la política de inmigración a planteamientos de la regulación de 1985, ya que en ésta nueva etapa se produce un endurecimiento de la norma imponiendo una restricción de los derechos de la población en situación indocumentada, la obtención del requisito de motivación y la limitación del régimen de reagrupación familiar.

A partir de 2001 se ve limitada la estrategia planteada y se produce un aumento de la inmigración indocumentada; el Tribunal Supremo como consecuencia anula algunos artículos del reglamento y la respuesta del legislador a esta situación fue una nueva redefinición de la legislación a través de la Ley 14/2003, de 20 de noviembre, última reforma de la Ley 4/2000. Aunque anteriormente esta última ya había sido puntualmente modificada por la ley 11/2003, 29 de noviembre sobre medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los inmigrantes. En 2004 se aprobó un nuevo reglamento el RD 23963/2004 de 30 de diciembre, que introdujo mejoras de gestión de los mecanismos de entrada por motivos laborales de los últimos años. También serán modificados los requisitos del régimen europeo de aquellos ciudadanos y ciudadanas que quieren acceder a la sanidad pública española, la norma que ha promulgado tal modificación es el RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

La regulación normativa del Estado desde la crisis económica y financiera, pone de manifiesto que la idea del gobierno español, es que todas las personas de nacionalidad extranjera que cuenten con una autorización o tarjeta para permanecer en España serán dotadas de un único documento, la *tarjeta de extranjero*, en la que constará el tipo de autorización que se les haya concedido. La tarjeta de extranjero es el documento único y exclusivo destinado a dotar de documentación a los extranjeros en situación de permanencia legal en España, su gestión corresponde a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, a través de sus servicios correspondientes en las Comisarias de Policía u Oficinas de Extranjeros. Por otra parte el antiguo permiso de trabajo y de residencia se transforma en otro documento administrativo: la autorización de residencia (competencia del Ministerio del Interior a través de la (DGP) Dirección General de la Policía) y la autorización de trabajo (competencia del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de La Secretaría General de Inmigración y Emigración). En este periodo se promulga una nueva reforma llevada por la Ley Orgánica 2/2009, de

11 de diciembre, ley orientada a perfeccionar los mecanismos de control que incide en el régimen de infracciones y sanciones, endurece la reagrupación familiar, elimina la posibilidad genérica de regularización permanente transcurrido determinado número de años de permanencia irregular en España (remitiendo a la regulación reglamentaria de los supuestos de arraigo y razones humanitarias), impone a los extranjeros determinados requisitos para la presentación y trámite de solicitudes administrativas, redefine las obligaciones de los transportistas en la represión de la inmigración ilegal e introduce una reforma de la Ley de Bases del Régimen Local que convierte al Padrón en un instrumento de control de la situación administrativa del extranjero.

Posteriormente se aprueba la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; las causas que justifican la reforma son, la necesidad de incorporar una nueva redacción acorde con la Constitución Española, de los artículos que se han declarado inconstitucionales, la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico las Directivas europeas sobre inmigración y la necesidad de adaptar la ley a la nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley. Algunos de los objetivos que se persiguen con esta reforma son, por ejemplo, el desarrollar un marco de derechos y libertades que garantice los derechos fundamentales, ordenar los flujos migratorios laborales según las necesidades del mercado de trabajo, luchar contra la inmigración indocumentada con instrumentos de control y sanciones, reforzando los procedimientos de devolución de la población extranjera y sobre todo, reforzar las políticas de integración como eje central para lograr un marco de convivencia entre las diferentes identidades y culturas.

La última ley de extranjería se reglamenta a través del RD 557/2011, 30 de abril que desarrolla fundamentalmente novedades como el arraigo social, familiar y laboral, la reagrupación familiar y los visados de corta duración, y la última normativa considerable en cuanto a la política migratoria, además, del Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre, por el que se modifica el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, ha sido la promulgación del Decreto-Ley 16/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, el cual ha modificado la ley de extranjería estableciendo nuevos requisitos y condiciones para la atención sanitaria de la población inmigrante que reside en España. Sin embargo, existen ciertas discrepancias por ejemplo respecto a las condiciones de acceso de la población inmigrante a las carteras de servicios de las instituciones públicas y/o privadas, o ciertas diferencias, en cuanto a que criterios cumplir para permanecer en el territorio nacional. Un claro

ejemplo está en la autorización de trabajo y residencia de la población inmigrante de origen extranjero, su tramitación supone la existencia de dos tipos de autorizaciones en un único acto administrativo, por un lado, la autorización que concede el Estado bajo su competencia exclusiva, la cual además resuelve la posibilidad de que el extranjero resida en España, es decir, en la misma resolución trabajo y residencia, pues la competencia sobre la residencia es intransferible y condiciona la de trabajo, y por otra parte, otra autorización que se concede por la autoridad laboral autonómica y bajo su competencia ejecutiva, la cual resuelve la concesión de la posibilidad de trabajar al amparo de la autorización de residencia y trabajo solicitada. Esta fragmentación de la concesión de la autorización de trabajo y residencia no facilita que se actúe de forma operativa. Se pierde la visión global de la política de admisión e introduce barreras a la unidad de mercado, y por supuesto, implica duplicidades horizontales entre las Comunidades Autónomas.

Si el inmigrante de origen extranjero quiere ampliar su ámbito territorial, ha de solicitar dicho derecho en todas las Comunidades Autónomas donde vaya a realizar su actividad laboral, por lo que, se aumenta la tecnocracia y burocracia y dificulta que se puedan mantener esos criterios comunes a todo el territorio nacional. Por suerte, el Gobierno pretende responder estableciendo unos criterios que acaben con esta situación; los criterios que pretende aunar son en primer término, la obtención de una única autorización de trabajo único, ya que, en el caso de la autorización de trabajo y residencia es el Estado quien tiene la competencia exclusiva en inmigración y las autonomías tienen competencia en ejecución de la normativa laboral, aunque puedan asumir la concesión de las autorizaciones de trabajo ( el gobierno plantea que pueda ser asumida por todas las Comunidades Autónomas, sin necesidad de modificación estatutaria pero en realidad hoy solo Cataluña ejerce esa competencia) y en segundo término, reemplazar la autorización de trabajo por un informe de la autoridad laboral autonómica.

Todo este panorama no ha hecho más que aumentar un fuerte *cuestionamiento de la política migratoria*, el principal viene por la gestión que se realiza desde el ámbito público y el tratamiento que respecto a la inmigración se está contemplando en los últimos tiempos. Ese cuestionamiento ha dado como resultado, que se tenga ya plazo fijado para transposición de la Directiva europea 2011/98/UE, cuyo plazo para incorporar en el ordenamiento jurídico español finalizaba el 25 de diciembre de 2013, en ella se establece un único procedimiento para la concesión de un único acto administrativo, que combine autorización de residencia y trabajo y, además establece la obligación de que se designe la autoridad competente encargada de recibir las solicitudes y expedir la autorización, por supuesto, sin perjuicio de las funciones de informe de otras autoridades. Ese fuerte cuestionamiento de la política

actual es por dos razones, porque se entiende como un fracaso de los gobiernos actuales modernos y occidentales y de la comunidad internacional y, por el incesante enfrentamiento entre las diferentes políticas según el sector de población del que se trate, cuya diversa vulnerabilidad también produce distintas actuaciones políticas, descoordinadas y no previamente estudiadas. Ante esa evidente falta de un marco jurídico-político y/o incapacidad de poder ofrecer los recursos adecuados a los sectores de población más vulnerables, que además en este caso, forman parte de una adicional desventaja al ser población inmigrante de origen extranjero, se genera en el poder político y en los grupos de presión y grupos sociales de defensa de esta población, una considerable desconfianza hacia el futuro, aunque no quietud. Ya que se movilizan a la adaptación de las políticas públicas a estos grandes cambios, a veces con una visión acertada y otras con la sola convicción de ir por la dirección correcta.

El gobierno es consciente de que su gestión está en juicio y, por eso, ha puesto en marcha un paso importante estableciendo los criterios comunes a todas las comunidades autónomas, pero para su implementación se ha centrado primero en la reforma de la Administración, que es en definitiva el brazo ejecutor de la política pública. Tal y como está trabajando el gobierno español en la actualidad, concretar unos criterios y actuaciones en una política nacional de integración es lo más necesario para homogeneizar la política migratoria en todo el territorio. Con esa idea se ha procedido a plantear la reformulación de la ley de extranjería, con el fin de definir unos criterios comunes de integración de la población inmigrante y determinar con mayor exactitud el ámbito de actuación de cada una de las diferentes Administraciones Públicas. Actuación gubernamental que se ha efectuado con la reforma de la administración pública. En el tema de extranjería la CORA presentó en junio de 2013 un informe para la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social con la finalidad de aunar criterios comunes para todas las administraciones públicas.

Los esfuerzos de la comunidad internacional, europea y nacional, por un lado, junto con el cuestionamiento político de los diferentes actores de la sociedad civil y política, son algo necesario para conseguir la reformulación y adaptación de las actuales políticas públicas sectoriales migratorias. Y en ese contexto institucional y competencial del Estado, son las Administraciones Públicas las protagonistas del cambio y del liderazgo organizacional y político y, son los instrumentos que están así determinando que es necesario para una adecuada implementación política. La tendencia actual es que cualquier Administración Pública participe y se coordine desde cualquier nivel de gobierno, aunque en esa idea de intercambio de datos y puesta en común de información y conocimiento con el resto de

entidades denominada interoperabilidad<sup>21</sup> es el Estado el impulsor. A este respecto establece el Informe de Reforma de las Administraciones Públicas:<sup>22</sup> “Se trata de una guía y un instrumento al servicio de la Administración General del Estado, para la que es una obligación, y al servicio de todas las Administraciones Públicas, porque contiene ideas e instrumentos muy útiles para ser más eficaz y más cercano al ciudadano.” Desde la Administración Pública se están generando alternativas de cambio a un futuro no muy lejano, en donde los datos demográficos son bastante desalentadores y en donde el recurso migratorio es la única solución viable a corto plazo. De ahí, que el informe de la CORA considere que la movilidad de trabajadores es un posible recurso para sanear las deficiencias existentes, lo cual a largo plazo influye en el diseño de la política migratoria, pues atrae a población externa y potencia su participación pública, siempre que la formación esté homologada y dispongan así de autorización para trabajar. Se considera que el instrumento para canalizar esta movilidad debe ser la coordinación entre las administraciones a través de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, proponiendo en este ámbito protocolos que permitan trabajar conjuntamente y compartir recursos en sectores profesionales, ámbitos o localidades en los que exista esta necesidad, de modo que los empleados públicos que cuenten con cualificación para el ejercicio de ciertas funciones puedan ejercerlas en distintas administraciones.

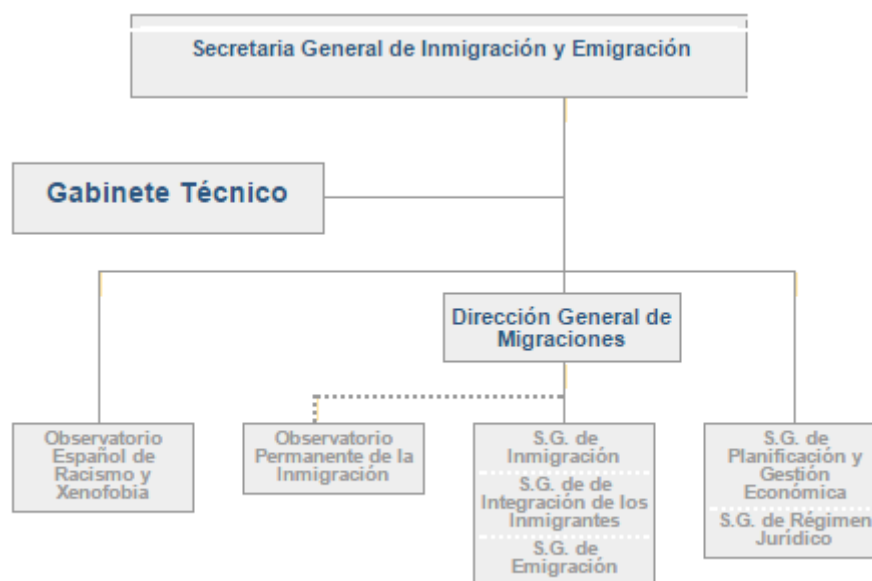
El Estado ejerce su competencia a través de la Administración General del Estado, y en concreto desde su Ministerio de Empleo y Seguridad Social, dentro del Ministerio es la Secretaría General de Inmigración y Emigración , véase gráfico 1, el órgano encargado de desarrollar la política migratoria definida por el Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración.

---

<sup>21</sup> Lo que implica un avance en la mejora y/o creación de estructuras compartidas que faciliten la tramitación telemática, requisito indispensable en la sociedad de la información.

<sup>22</sup> El objetivo es una Administración que sea mucho más cercana, mucho más fiable y mucho más transparente. El informe se centra en cómo se puede hacer que ese aparato burocrático sea mucho más racional, más eficaz y más eficiente; es decir, funcione mejor y lo haga de una manera más barata, y llegue mucho mejor al ciudadano. Los objetivos del informe son: primero, reforzar la disciplina presupuestaria y la transparencia públicas; en segundo lugar, racionalizar el sector público; en tercer lugar, mejorar la eficacia y la eficiencia de la Administración; y, en último lugar, cambiar la cultura administrativa por una cultura enfocada al administrado.

Gráfico 1: Estructura jerárquica de la Secretaría General de Inmigración.



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<http://www.empleo.gob.es/es/organizacion/inmigracion/index.htm> accesado el 29 de octubre de 2015

De la Secretaría General de Inmigración y Emigración depende la Dirección General de Migraciones, con nivel orgánico de Subdirección General integra los siguientes órganos: el Gabinete Técnico como órgano de apoyo y asistencia inmediata al titular de la Secretaría General, la Subdirección General de Planificación y Gestión Económica, a la que le corresponden entre otras la planificación de las actuaciones de contenido económico y de organización o la Subdirección General de Régimen Jurídico a la que corresponden entre otras las funciones de elaboración de proyectos normativos y realización de informes sobre materias relacionadas con la inmigración y la emigración.

De la Dirección General de Migraciones depende además la Subdirección General de Inmigración, la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes y la Subdirección General de Emigración. A la Subdirección General de Inmigración le corresponde, entre otras, las funciones de coordinación funcional de la actuación de los órganos periféricos de la Administración General del Estado con competencias en materia de inmigración. A la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, le corresponde, por ejemplo, el desarrollo y gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria, gestionar y realizar el seguimiento de los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y de los centros de atención a refugiados

(CAR) o la gestión y seguimiento del Fondo de Apoyo a la acogida. La Subdirección General de Emigración tiene como función principal la atención a los españoles en el exterior y retornados. Adscritos a la Dirección General de Migraciones están con un carácter muy significativo para la inmigración: el Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

El Observatorio Permanente de la Inmigración es el órgano colegiado que tiene atribuidas, entre otras, las funciones de recogida de datos, análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los movimientos migratorios en España, contribuye en el ámbito europeo e internacional, con la elaboración de informes y provisión de datos estadísticos y es el coordinador del punto de contacto nacional de la Red Europea de Migraciones (REM ó EMN) y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior que es un órgano de carácter consultivo y asesor; su finalidad es garantizar la efectividad del derecho de los españoles residentes en el exterior a participar en los asuntos que les conciernen y promover la colaboración de las administraciones públicas en materia de atención a la ciudadanía española en el exterior y personas retornadas y, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, se configura como un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento, cuya finalidad es la de servir a la integración de los inmigrantes legalmente establecidos en la sociedad española y tiene como funciones, entre otras, formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración de los inmigrantes y refugiados en la sociedad española, recibir información de los programas y actividades que en materia de integración social de las personas inmigrantes lleva a cabo la Administración General del Estado y propios de las Administraciones autonómicas y locales, así como, aquellos otros desarrollados en cooperación con otras Administraciones públicas.

Otro órgano es el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, entre sus funciones se encuentra el estudio y análisis con capacidad de elevar propuestas de actuación en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia y, en concreto se encarga de recopilar y analizar la información sobre racismo y xenofobia para el conocimiento de la situación y de sus perspectivas de evolución, todo ello a través de la puesta en marcha de una red de información; además tiene entre sus cometidos el promocionar el principio de igualdad de trato y no discriminación y luchar contra el racismo y la xenofobia y, colaborar y coordinar las actuaciones con los distintos agentes públicos y privados, nacionales e internacionales vinculados a la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia. La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración que se constituye como un órgano de interlocución permanente, en materia de gestión de flujos migratorios entre la Administración General del Estado y

las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal y, la Comisión Interministerial de Extranjería, éste es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior (anteriormente al Ministerio de Empleo e Inmigración), cuya función es analizar, debatir e informar aquellas propuestas y actuaciones de los departamentos ministeriales, que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y asilo. Dentro de la misma pueden funcionar en temas sectoriales comisiones delegadas como, por ejemplo, en política de visados y cooperación internacional, régimen de extranjería, flujos migratorios, promoción e integración social de inmigrantes y refugiados y coordinación de servicios periféricos.

Muchos de los órganos establecidos por la Ley Orgánica para coordinar las políticas de inmigración han sido también objeto de un desarrollo específico, como es el caso del Consejo Superior de Política de Inmigración. Este se crea para asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas con competencias en la integración de los inmigrantes y, para el desarrollo de una política global en esta materia; presenta una composición tripartita, por un lado, participan las Comunidades Autónomas a través de las correspondientes Consejerías y, por otro lado, es miembro de este Consejo Superior, la Administración local, representada por la asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación.

En el gobierno central el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, también ejerce una importante labor en inmigración y dentro de este, la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que asume la preparación, tramitación, seguimiento y depósito de los tratados internacionales de los que España sea parte, o la formulación y ejecución de la política exterior de España en los ámbitos de extranjería, protección de los españoles en el exterior o gestión de situaciones de emergencia y crisis, que afecten a españoles en el extranjero y, la supervisión de las actuaciones de las oficinas consulares españolas. De la Subsecretaría dependen tres órganos directivos, como es la Secretaría General Técnica, la Dirección General del Servicio Exterior y la Dirección General de los Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios. Esta Dirección es responsable de la coordinación y supervisión de todas las actuaciones de las oficinas consulares españolas en la gestión de los servicios de la Administración General del Estado que se prestan en el exterior, asimismo, elabora la política en materia de protección y asistencia a los ciudadanos españoles en el extranjero, en materia migratoria y de asilo.

Por otro lado, el Estado dispone de la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración, integrada por el Vicepresidente de Política Territorial y Ministro de Política Territorial y



Administración Pública, que la preside, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior, de Fomento y de Trabajo e Inmigración, el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, para la Unión Europea, de Defensa, de Seguridad, de Inmigración y Emigración y de Igualdad y la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, que es quien ejerce las funciones de Secretaria de la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración.

## **1.2. La regulación internacional, efecto de la globalización mundial.**

El segundo ámbito normativo que incide en el marco jurídico de la inmigración está conformado por los tratados y convenciones internacionales, el artículo 96 de la CE establece que: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”, es decir, los Tratados Internacionales, una vez firmados y ratificados por España y publicados en el BOE quedan incorporados al propio derecho interno y pueden ser invocados ante los tribunales igual que cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. Por otro lado, se deja claro con lo dispuesto en el artículo 10.2 que: “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.” En este artículo se confirma el principio de convergencia en la interpretación de los derechos y libertades que la propia CE garantiza con los grandes instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En éste ámbito el Programa de La Haya adoptado por el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales y de las iniciativas de la Unión Europea y reconoce que: “El desarrollo continuo de la política europea de asilo y migración debe basarse en un análisis común de los fenómenos migratorios en todos sus aspectos”. En esa misma línea y aparte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) a la que remite expresamente el artículo 10.2 a efectos interpretativos, hay que hacer referencia como principales instrumentos al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) y al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

En el ámbito de la ONU tienen además relevancia para la inmigración la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, con su Protocolo de 1967), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954), la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de

discriminación racial (1965), la Convención Internacional contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1984), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) y el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias (1990). Salvo este último que contiene en su articulado una verdadera carta de los derechos mínimos de los inmigrantes ya reconocidos en la legislación española, todos, han sido ratificados por España y publicados en el BOE y, por tanto, forman parte del ordenamiento.

La Alianza de Civilizaciones es una iniciativa de Naciones Unidas copatrocinada por España y Turquía, que tiene como objetivo fomentar el diálogo y la cooperación entre diferentes comunidades, culturas y civilizaciones y, construir puentes que unan a los pueblos y personas más allá de sus diferencias culturales o religiosas, desarrollando una serie de acciones concretas destinadas a la prevención de los conflictos y a la construcción de la paz. La actividad de la Alianza de Civilizaciones se concreta en el impulso y desarrollo de diversos proyectos e iniciativas, en materias tales como la juventud, la educación, los medios de comunicación, las migraciones y otros como la coalición empresarial. Las Estrategias Regionales<sup>23</sup> son los instrumentos políticos de la Alianza de Civilizaciones. Dichas estrategias tienen como función afrontar aquellos desafíos cuya resolución, pueda beneficiarse de la colaboración entre países de una misma región geográfica, que comparten problemáticas similares e identifican una serie de objetivos para la creación de proyectos comunes y, los Planes Nacionales para el Diálogo Intercultural, son los documentos políticos de ámbito nacional que recogen el conjunto de actuaciones a llevar a cabo por cada Estado, con el fin de desarrollar los objetivos de la Alianza. España presentó durante el I Foro de Madrid, el I Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones (PNAC) en enero de 2008, que ha servido de modelo para otros. El II PNAC para 2010-2014 incorpora en la definición y aplicación de sus medidas, junto a la Administración Central, a otras administraciones y actores relevantes de la sociedad civil.

Por último, es necesario destacar que en el plano de la cooperación internacional además juega un importante rol la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre cuyas actividades figuran tanto la gestión de los flujos migratorios como el fomento de la información e integración de los inmigrantes. La OIM está consagrada a promover la migración humana y ordenada para beneficio de todos, ofrece servicios y asesoramiento a los gobiernos y los migrantes, la labor de la OIM consiste en cerciorarse de promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias, ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios y ofrecer asistencia humanitaria a los

---

<sup>23</sup> Se han adoptado como Estrategias, las Consultas regionales para Asia- Pacífico (Shanghái, noviembre 2012), la Estrategia Regional para el Sudeste Europeo (diciembre 2009), Regional para el Mediterráneo (noviembre 2010) y Regional para Latinoamérica (febrero 2013).

migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas. La constitución de la OIM reconoce explícitamente el vínculo entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como, el respeto del derecho a la libertad de movimiento de las personas y trabaja en cuatro esferas amplias de gestión como son, la migración y desarrollo, la migración facilitada, la reglamentación de la migración y la migración forzada y, trabaja en estrecha colaboración con sus asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales.

### **1.3 El ámbito comunitario: la Europa de la década de oportunidades y desafíos.**

La política común europea de inmigración tiene entre sus cometidos proporcionar un marco jurídico flexible, que tenga en cuenta las situaciones particulares de los Estados Miembros, se aplica de forma conjunta por los países y las instituciones de la UE. La principal meta es asegurar que la inmigración documentada contribuya al desarrollo socioeconómico de la Unión Europea, que las acciones de los veintiocho estén coordinadas y, que se refuerce la cooperación con países no pertenecientes a la Unión, así como, se afronte la inmigración indocumentada y la trata de seres humanos. Sin embargo, aún se sigue manteniendo una política de discurso más reactivo, como dice Zapata “la política del discurso de la UE todavía los trata por separado, sin la visión integrada que requeriría el conjunto de políticas de inclusión: las referentes a los derechos, a la igualdad de oportunidades y al mínimo de bienestar socio-económico. En el seno de la UE el concepto de inclusión tiene principalmente un significado económico y social. La inclusión está muy vinculada a las políticas contra la pobreza” (Zapata-Barrero, 2009c:202-203). Lo que sí es objetivo es que esta política europea está sustentada económicamente, ya que el presupuesto destinado para el fondo de asilo y migración es de 3869 millones de euros para el periodo 2014-2020 de los cuales se va a destinar el 80% a programas nacionales y el resto los deberá gestionar la Comisión de forma centralizada, para financiar las acciones de la Unión, la ayuda de emergencia, la Red Europea de Migración, la asistencia técnica y la ejecución de determinadas tareas operativas por las agencias de la Unión.

La Comisión Europea desde que puso en marcha la política de coordinación, ha llevado a cabo determinadas medidas, como el control de la aplicación concreta de las disposiciones legales en este ámbito, la presentación de propuestas legislativas para la aplicación de una política común, la preparación de las orientaciones europeas que el Consejo procede a adoptar, el fomento de intercambios de información entre los Estados miembros, la integración del fenómeno migratorio en las relaciones con los terceros países y la posible reforma de la red eures de empleo en los países

miembros con el fin de informar a los nacionales de los países terceros. La idea es que los países y las instituciones, mantengan la política de inmigración que de forma conjunta se inició antes de la crisis en 2008, supervisarla regularmente y adaptarla a la realidad de cada momento y periodo económico y social, para ello, la Comisión presenta informe anual sobre las migraciones al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, informes de síntesis evaluativo ya realizados para los periodos 2009,2010,2011,2012 y 2013, en ellos se analizan y evalúan la política europea en este ámbito tan controvertido y a la vez tan importante para el desarrollo de la convivencia europea.

La política común en materia migratoria integra dos bloques, la *inmigración legal o documentada* y la *inmigración ilegal o indocumentada*. Con esta diferenciación se abre una importante brecha en la concepción de ciudadano: “se abre una triple categoría de población en la UE: los inmigrantes ( los que no son de larga duración, menos de cinco años), para quienes todavía no se pueden beneficiar ni del territorio ni de los derechos que otorga la Constitución Europea; los ciudadanos cívicos (los inmigrantes residentes de larga duración, nacionales de terceros países o denizens europeos), quienes pueden beneficiarse de la Carta de Derechos Fundamentales; y los ciudadanos europeos o nacionales de Estados miembros” (Zapata-Barrero 2009c: 222).

La política común en materia de inmigración legal o documentada incluye una serie de iniciativas legislativas y operativas en cuatro tipos de acción complementaria, como son, la migración de trabajadores, que pretende garantizar una serie de derechos a todos los nacionales de terceros países con un empleo legal; el desarrollo de conocimientos y de información, a través de la implementación de herramientas para mejorar en gran medida el acceso a la información y el intercambio de ésta; la integración de los emigrantes, la cual reviste un carácter transversal y la cooperación con los países de origen, que garantiza un seguimiento de la emigración hacia la UE de trabajadores cualificados originarios de países en desarrollo. La política común en materia de inmigración ilegal o indocumentada es uno de los puntos clave en la política común de inmigración, e incluso, se ha coordinado y elaborado el Plan global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos vigente.

La prevención de la inmigración ilegal y la lucha contra este fenómeno son elementos esenciales en materia de asilo e inmigración, el Plan de acción de Viena había ya destacado la necesidad de mejorar la lucha contra la inmigración ilegal, además en la cumbre de Tampere de octubre de 1999, el Consejo precisó que era necesario garantizar una gestión más eficaz de los flujos migratorios y combatir la inmigración ilegal en su origen. De hecho “en el marco de Tampere, la

Comisión introdujo en noviembre de 2000 la categoría de ciudadanía cívica para conceptualizar la figura del inmigrante residente permanente” (Zapata-Barrero 2009c: 215). Con el fin de combatir mejor la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, en 2005 se crea en internet una red segura de información y coordinación para el intercambio de información sobre migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y la repatriación de residentes ilegales. Esta política comunitaria tiene por objeto definir, por tanto, un enfoque común e integrado, para ello, incluso prevé medidas y acciones en los ámbitos de visados. La política de visados así puede contribuir eficazmente a la prevención de la inmigración ilegal en varios campos, tales como, en los intercambios de información, readmisión y repatriación, - continuando la labor de una política armonizada y un enfoque común y de cooperación entre los Estados miembros de cara a la ejecución de las medidas de repatriación y readmisión-, en el control de las fronteras y medidas que deban adoptarse en el cruce de fronteras, así como, en dotar a Europol de los medios precisos en el ámbito de las investigaciones sobre las redes de inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, - en cuanto al apoyo a los Estados miembros y en la participación en el cotejo e intercambio de información en posesión de los cuerpos y fuerzas de seguridad-.

Esto es algo que tiene muy presente la Comisión, al igual que el régimen de sanciones ante el tráfico, trata de seres humanos, empleo ilegal o la responsabilidad del transportista, cuyo objetivo es mantener el equilibrio en la lucha contra la clandestinidad y no impedir la protección necesaria para que los refugiados no se vean obligados a recurrir a la inmigración irregular, para ello es fundamental que los países candidatos sigan adoptando en su integridad el acervo comunitario relativo a la lucha contra la inmigración ilegal y, sigan con el avance en la cooperación con los países de tránsito.

La política comunitaria común en materia migratoria destinada a conseguir ese enfoque coordinado e integrado de la inmigración integra además tres principales ejes, como son la *prosperidad*, *solidaridad* y *seguridad*. La prosperidad supone la contribución de la inmigración documentada al desarrollo socioeconómico de la Unión. La solidaridad implica la coordinación entre los Estados y actuar de modo que la política de la UE y las políticas nacionales en materia de inmigración sean complementarias, transparentes y transmitan confianza, con una adecuada utilización eficaz y coherente de los medios disponibles entre países europeos con países no europeos. Para poner en marcha esto, se emplean los instrumentos que desarrolla el planteamiento global de la migración. La seguridad supone combatir eficazmente la inmigración indocumentada, utilizando para ello, una política de visados ( como se ha visto) uniformes acorde a los cambios de la sociedad, en el uso de las nuevas tecnologías y en un amplio intercambio de información entre países europeos, así como, la gestión integrada de las fronteras, protegiendo el espacio Schengen e incrementando la lucha contra la

inmigración indocumentada con tolerancia cero para la trata de personas y, el establecimiento de políticas de retorno sostenibles y efectivas. El compromiso es seguir la coherencia de las políticas, de modo que, el conjunto de todas ellas nacionales o europeas, horizontales o sectoriales, actúen de forma complementaria con un objetivo común, que los Estados miembros y las instituciones europeas trabajen juntos, que continúen convergiendo las estrategias y políticas existentes (políticas contra la discriminación, estrategia para el empleo, método abierto de coordinación sobre la integración social, protección social y sanidad), que se establezcan los indicadores cuantificables con el fin de permitir la evaluación de la acción emprendida y, se continúe con el refuerzo a la cooperación entre las administraciones públicas nacionales.

La legislación comunitaria que se aplica a la población inmigrante de origen extranjero residente depende de su régimen de residencia y de su nacionalidad, es decir, la población procedente de los Estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y de la Confederación Suiza, así como, la de sus familiares y familiares de españoles que sean nacionales de terceros países, se regula por régimen comunitario.<sup>24</sup> La residencia de la demás población extranjera, es de aplicación el Régimen General de residencia, y por tanto, se regula por el régimen de extranjería<sup>25</sup>. Lo cierto es que la norma comunitaria ha producido cambios sobre todo en los aspectos de control de fronteras, pero apenas cabe hablar de repercusiones de la normativa comunitaria, por ejemplo, en materia de acceso al empleo de los trabajadores extranjeros en España, puesto que ésta es una competencia exclusivamente nacional, por el momento.

Destacar dentro del Consejo de Europa, el principal instrumento vinculado a la protección dispensada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950). Otros instrumentos de referencia obligada son la Carta Social Europea (1961) y el Convenio relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (1977). Todos ellos han sido igualmente ratificados por España y forman parte del ordenamiento. La Unión Europea es el tercer ámbito normativo y no será hasta el Consejo europeo de Tampere de 1999, cuando los Estados miembros acuerden poner en marcha una política común de inmigración, convirtiéndola en un ámbito político relativamente nuevo en una Europa que se enfrenta a unos años complejos de grave crisis económica: “Pero también con la esperanza de que las inversiones en nuevas tecnologías ecológicas, más respetuosas con el clima, junto con una

---

<sup>24</sup> RD240/2007 de 16 de Febrero sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

<sup>25</sup> LO 4/2000 de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10 de 12 Enero).

cooperación europea más estrecha, produzcan crecimiento y bienestar duraderos”<sup>26</sup>. La UE tiene competencias para elaborar normas comunes en materia de inmigración (artículos 61 à 69 del Tratado CE). Aunque de nuevo el punto de arranque es la propia Constitución Española, que en su artículo 93 establece que: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. Este artículo habilita la atribución de competencias normativas a las instituciones comunitarias, cuyos actos jurídicos se integran igualmente en el ordenamiento español. En la actualidad la base jurídica que delimita las posibilidades de incidencia de las instituciones comunitarias es el Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que versa sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas y, enumera una serie de medidas a adoptar por las instituciones comunitarias, a fin de establecer progresivamente un espacio común de libertad, seguridad y justicia. La mayor parte de las medidas adoptadas a nivel europeo conciernen a la inmigración ilegal y el resto a visados, medidas previstas en el artículo 62 del TCE; en materia de política de inmigración, aquellas previstas en el artículo 63.3 del TCE ó en materia de asilo, en el marco de lo establecido por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 establecidas en el artículo 63.1 y 2 del TCE.

En el aspecto institucional es interesante destacar en materia de ayuda técnica y operativa, la creación en 2007 de los Equipos de Intervención Rápida en las fronteras (RABIT) aprobado por los ministros de Justicia e Interior de la UE y que mediante un reglamento establece un mecanismo para la creación de estos equipos y, regula las funciones y competencias de los agentes invitados como respuesta a la petición realizada por el Consejo Europeo de La Haya. Es un mecanismo destinado a proporcionar durante un periodo limitado una asistencia operativa rápida al Estado miembro que lo solicite, por encontrarse ante una situación de presión urgente y excepcional. Un claro ejemplo es la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de terceros países, que intentan entrar ilegalmente en el territorio del Estado miembro, como es el caso del salto de la valla de Melilla. El retorno a su país de origen de esta población, es algo que desde la Unión Europea se ha regulado a través de directivas, así el Parlamento Europeo aprobó en 2008 con el apoyo del Consejo de la UE la llamada Directiva de retorno, la cual introduce una serie de normas comunes que fomentan el retorno de la población inmigrante indocumentada procedente de países no comunitarios y, que no se encuentran amparados por la solicitud de refugio y asilo. Esto conlleva que los Estados miembros de la UE, aplican estándares mínimos para la retención temporal, con períodos

---

<sup>26</sup>[http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm) accesado el 15 Junio de 2013

máximos de internamiento con un límite máximo de 6 meses, aunque se puede extender a 12 meses o más en determinados casos. En estas retenciones se les tiene que proporcionar asistencia legal gratuita a la población inmigrante sin recursos, siempre en función de las distintas legislaciones nacionales, así como, se introduce una serie de garantías a favor de las personas expulsadas para evitar las repatriaciones arbitrarias o colectivas; igualmente define el procedimiento de la orden de expulsión, la cual prohíbe el reingreso de esta población en cualquier país de la UE durante un período de tiempo de 5 años. Todos los Estados miembros sujetos a la Directiva sobre el retorno, salvo Islandia, han notificado a la Comisión su plena transposición, así la UE está ya muy cerca de disponer de normas comunes en materia de retorno, con pleno respeto de los derechos fundamentales.

Aquellos que no retornan y que residen en el territorio, tienen que enfrentarse a situaciones complicadas, como la existencia de determinadas bolsas de migrantes en situación irregular. Para estos casos desde la UE se les remite al uso de la Red Europea de Retorno Voluntario (VREN) y al apoyo a vuelos de retorno conjuntos, por ello, es importante la consideración de algunos de los Estados miembros que han reclamado mayores esfuerzos para celebrar acuerdos bilaterales de readmisión y, han subrayado la importancia de la cooperación de la UE con terceros Estados, así como, la puesta en marcha de mecanismos para impedir que se abuse de los sistemas de migración legal y libre circulación, por ejemplo, mejorando la coordinación entre diferentes sectores de la administración nacional.

Esta cooperación con los países de origen y de tránsito es esencial para las políticas centradas en la inmigración irregular, la existencia de un gran número de migrantes en situación irregular que no pueden ser expulsados merece una atención especial; en cuanto a las medidas de regularización, no parece existir ninguna opinión coherente entre los Estados miembros con respecto a su uso como herramienta para luchar contra la inmigración irregular. Esta migración indocumentada sigue suponiendo un desafío para la UE y los Estados miembros, los cuales se ven todos afectados, aunque a diferentes niveles y en distintas circunstancias, como se puede observar en la propia población inmigrante, a menudo en condiciones de riesgo, peligrosas e inhumanas. La UE se impone como objetivo explícito, prevenir y controlar las presiones existentes derivadas de la migración irregular o indocumentada y el uso indebido de las rutas de migración legal. Esta es una condición previa indispensable para una política creíble en materia de migración legal y movilidad. El compromiso fundamental es combatirla, garantizando, entre otras cosas, el retorno, para ello se han adoptado dos instrumentos clave, como son la Directiva sobre sanciones a los empresarios y la mencionada anteriormente Directiva de retorno, así como, se ha propuesto reforzar la prevención y luchar contra el



tráfico de personas y proteger a las víctimas. Frente a estas presiones migratorias el Consejo aprobó el 23 de abril de 2012 como respuesta estratégica, la Acción de la Unión Europea, subrayando seis prioridades de actuación, como son, reforzar la cooperación con los terceros países de origen y de tránsito en materia de gestión de la migración, mejorar la gestión de las fronteras en las fronteras exteriores, prevenir la inmigración ilegal a través de la frontera greco-turca, combatir mejor el uso indebido de los canales de migración legal, salvaguardar y proteger la libre circulación previniendo el uso indebido por parte de los ciudadanos de terceros países y mejorar la gestión de la migración, incluida la cooperación sobre prácticas de retorno.

El desarrollo y consolidación de un *planteamiento global de la inmigración* se sustenta sobre la base del Programa de Estocolmo, instrumentalizado en el Pacto Europeo sobre inmigración, mediante un uso estratégico y sistemático de todos sus instrumentos, la racionalización de los procesos de diálogo y la concreción de la cooperación operativa, así como, el equilibrio entre los tres ámbitos, la migración legal, la migración irregular y la migración y desarrollo. En definitiva ser la Europa de la década de oportunidades y desafíos y, para ello, es necesario establecer una colaboración con los países de origen y de tránsito, que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo, la coherencia y mejorar la coordinación entre los Estados. Los Estados miembros han contribuido al planteamiento global de la migración mediante su participación en asociaciones de movilidad, misiones, puesta en marcha de asociaciones de migración y, avances en la plataforma de cooperación en países como Etiopía, así como, colaboración entre determinadas áreas concretas. Las asociaciones de movilidad, por ejemplo, con la República de Moldavia, han participado 15 Estados miembros y con Cabo Verde han sido 5 Estados miembros. En noviembre de 2009 la UE firmó otra de estas asociaciones con Georgia integrando 16 Estados miembros. Se ha otorgado prioridad a la Asociación África-UE, cuyos temas fundamentales han sido la migración, movilidad y el empleo.

Y a nivel regional se ha fomentado el Programa de Cooperación Rabat/París, el Proceso de Praga y el Grupo de expertos en migración y asilo de la Asociación Oriental en el Este, así como, el diálogo sobre migración entre la UE y los países de América Latina y el Caribe, o el diálogo con los países situados en la Ruta de la Seda en el marco del Proceso de Budapest. La Asociación con países no europeos es primordial ya que la inmigración es una parte integral de las políticas exteriores de la UE, de ahí, que deba promoverse la colaboración sobre todos los aspectos de la emigración en asociaciones con países no pertenecientes a la Unión. Para que ello sea posible la UE y sus países deben: “Apoyar el desarrollo de sistemas de inmigración y asilo de países no pertenecientes a la UE, así como marcos

legislativos, mejorar la colaboración y la creación de capacidades en países no pertenecientes a la UE y establecer asociaciones de movilidad para la emigración laboral, emplear los instrumentos políticos desarrollados en el marco del enfoque global de la migración, sobre todo para mejorar la cooperación con potenciales países candidatos y asegurar la viabilidad y el uso efectivo de los instrumentos financieros necesarios para aplicar este marco, colaborar con los socios africanos para aplicar el proceso de Rabat de 2006 y la Asociación UE-África en materia de inmigración, movilidad y empleo, mejorar la colaboración con los países europeos vecinos, América Latina y el Caribe y Asia, para desarrollar un entendimiento común de los retos migratorios planteados, desarrollar los medios legales y operativos para proporcionar posibilidades de migración circular y colaborar con los países de origen en materia de inmigración ilegal, e incluir disposiciones en materia de seguridad social en los acuerdos de asociación con países no pertenecientes a la UE ( Comisión Europea, 2007:248)”.

Otro de los mecanismos utilizado son las misiones sobre migración tales como las de Georgia, Tanzania, Bielorrusia y Kenia y la definición de los perfiles de migración en 10 países de África Occidental y 17 de Europa del Este y del Sudeste, o los anexos a los documentos estratégicos nacionales de los ACP ( África, Caribe y Pacífico). En otras regiones la UE ha puesto en marcha un diálogo estructurado sobre migración con países de América Latina y del Caribe y, se han celebrado reuniones con The Asia-Europe Meeting (ASEM) y la India. Por otro lado, también se avanza como negociador de los acuerdos de readmisión de la UE, a lo que la Comisión sigue promoviendo la aplicación de los 13 acuerdos de readmisión existentes y teniendo en cuenta las Conclusiones del Consejo de los días 9 y 10 de junio de 2011 sobre la estrategia de readmisión de la Unión Europea. También se avanza en la creación de una plataforma de cooperación en Etiopía y en Europa del Este, de igual modo, la Comisión apoyó la Conferencia Ministerial celebrada en abril de 2009 en Praga y el proyecto de seguimiento de la creación de asociaciones de migración. Varios Estados miembros han negociado acuerdos bilaterales sobre migración, entre otros países con Marruecos, Rusia, Georgia, Ucrania, Congo, Burundi, Malawi, Libia, Albania y Cabo Verde y algunos han adoptado una estrategia a medio plazo de cooperación al desarrollo, que incluye un vínculo entre desarrollo y migración.

La atención debe seguir centrada en la cooperación con los países más importantes de origen y tránsito de África y Europa del Este y del Sudeste y, se debe fomentar el diálogo y la cooperación con países de Asia, como la India y China, y de América Latina y el Caribe. En este sentido se ha dedicado especial atención a liderar la colaboración entre determinadas áreas territoriales con alto grado de incidencia migratoria, lo que se ha materializado en el programa de Cooperación Transfronteriza

España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX) que articula los recursos del Fondo FEDER para el desarrollo de proyectos entre España y Marruecos. Estas áreas de cooperación nacional son el Estrecho de Gibraltar, la zona Atlántica y el Magreb.<sup>27</sup> El objetivo es potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación, mejorar la movilidad y la accesibilidad entre los territorios incluidos en las áreas de cooperación transfronteriza ó el acercamiento y la integración social, educativa e intercultural de la población de los territorios fronterizos, así como, fortalecer las capacidades de las instituciones locales y/o regionales y contribuir a visualizar marcos de gobernanza comunes. Este es un tema que implica a todos los países europeos por ello también dicha cooperación territorial europea para el período 2007-2013 tiene como finalidad reforzarla a escala transfronteriza, transnacional e interregional; cooperación financiada por el FEDER y cuyo objetivo, es promover soluciones comunes para las autoridades de distintos países en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, el fomento de las relaciones económicas y la creación de redes de las PYME. Este objetivo se basa en la experiencia de la iniciativa comunitaria INTERREG.

El instrumento que lidera la actual política de cooperación es la denominada Política Europea de Vecindad (PEV), que se establece en 2004 como un nuevo marco de relaciones entre la UE y los países fronterizos del Este de Europa y del Sur del Mediterráneo, sobre los valores comunes de democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible. La PEV va más allá de las relaciones existentes para ofrecer una relación política y una integración económica más profundas y el objetivo que se persigue es crear y consolidar un espacio de estabilidad, seguridad y prosperidad, que pueda dar una respuesta conjunta a los desafíos comunes y evitar líneas divisorias o de fractura socio-económica entre Europa y los países vecinos. La PEV concierne a los países inmediatamente vecinos con fronteras terrestres o marítimas en el continente europeo, tales como Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, región mediterránea tales como Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria y Túnez y del Cáucaso meridional como son Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

Entre las herramientas para llevar a cabo todo el planteamiento migratorio de Europa está el Permiso Único y el Portal de Inmigración.<sup>28</sup> El portal pretende informar mejor a los migrantes potenciales sobre sus opciones y las condiciones de una migración legal, la página web recibió unas 7mil visitas mensuales en el último trimestre de 2012, está disponible en francés e inglés y hay nuevas

---

<sup>27</sup> Sahara Occidental, Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia.

<sup>28</sup> <http://ec.europa.eu/immigration> accesado el 15 de Junio de 2013

versiones lingüísticas en fase de desarrollo. Este es un primer punto de entrada de información actualizada, específica y práctica, sobre los procedimientos y políticas nacionales de inmigración, ya que además, explica los derechos y los riesgos vinculados con la emigración irregular de alguna forma para disuadir a los emigrantes de acceder a la UE siguiendo vías que a menudo son peligrosas. La puesta en marcha de un procedimiento único de solicitud de un Estado miembro, genera un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, lo que se lleva a cabo a través de la Directiva del Permiso Único, que se orienta a simplificar los procedimientos de migración y a garantizar que los nacionales de terceros países con residencia legal disfruten de un conjunto común de derechos en igualdad de condiciones que los nacionales.

El Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio de 2011 propuso seguir y desarrollar otro de los instrumentos de esa coordinación y lo hizo de forma prioritaria con el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), sistema que permite a las autoridades de los Estados miembros que llevan a cabo actividades de vigilancia de fronteras y a la Agencia Europea, la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX) y a reforzar la vigilancia de las fronteras exteriores de Schengen, especialmente las marítimas meridionales y las continentales orientales. FRONTEX ha incrementado en los últimos años sus actividades en el campo del retorno. Es un compromiso fundamental fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras, así en febrero de 2010 se puso en marcha la propuesta de modernización de FRONTEX y con medidas como la propuesta de un sistema de registro de entradas y salidas de la UE o un programa de registro de viajeros. Por parte de los propios Estados miembros se han tomado medidas para estimular una mejor cooperación entre las autoridades de migración, de fronteras y de la policía, han participado activamente en las actividades de FRONTEX y han apoyado el papel de esta Agencia. Además se ha promovido el papel del personal funcional de enlace de inmigración en los servicios de visados y se ha prestado un apoyo activo a la cooperación entre consulados a nivel local.

Ahora que el Tratado de Lisboa ha entrado en vigor, la Comisión con su nueva propuesta pretende lograr resultados que requerirán la flexibilidad de todas las instituciones europeas y el reconocimiento de las realidades jurídicas. La nueva Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, es una contribución al debate sobre cómo comprender y apoyar mejor la integración, por tanto un instrumento a la cooperación, para ello, es preciso contar con planteamientos diversos en función de los distintos retos de integración a los que se enfrentan los diferentes tipos de migrantes, ya sean poco o muy cualificados, o sean beneficiarios o no de protección

internacional. Europa debe adoptar una actitud positiva frente a la diversidad y contar con garantías claras con respecto a los derechos fundamentales y a la igualdad de trato, sobre una base de respeto mutuo de las diferentes culturas. También es preciso adoptar medidas destinadas especialmente a los grupos vulnerables de migrantes, como la adquisición de conocimientos lingüísticos, la participación en el mercado laboral, los esfuerzos en el sistema educativo, garantizar unas mejores condiciones de vida y utilizar de forma más óptima la financiación europea. En definitiva queda claro que la UE no puede trabajar aisladamente y el diálogo con el mundo exterior es un aspecto esencial para demostrar los beneficios que pueden resultar de la emigración a territorio europeo.

La dimensión exterior del planteamiento global de la política de inmigración, pretende reflejar las prioridades del mercado de trabajo y el papel de la inmigración dentro del mismo y, de conformidad con la Estrategia Europa 2020. Todo ello se concreta en el Enfoque Global de Migración y Movilidad (GAMM), en donde los Estados miembros han manifestado un gran interés por una mejor conexión entre las políticas de migración y las relaciones exteriores, especialmente con los países que se encuentran en las rutas migratorias hacia Europa. El GAMM es el marco general de la Política Exterior de Migración Europea e implica una verdadera asociación con los países terceros, aborda la migración y la movilidad de manera completa y equilibrada, por lo tanto, pretende dar respuesta a las oportunidades y retos, a los que se enfrenta la política migratoria europea y apoyar a los socios para abordar sus propias prioridades en materia de migración y movilidad dentro de su marco y contexto regional. En este sentido, la participación de la UE<sup>29</sup> en el segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo sobre migración internacional y desarrollo celebrado en 2013, ha supuesto ser una oportunidad única para que los responsables políticos, profesionales y técnicos reflexionen sobre cómo trabajar a favor de una agenda internacional de la gobernanza de la política migratoria que sea a su vez efectiva, integradora y respetuosa de los derechos así como identifiquen las medidas para promocionar y potenciar el papel de la población inmigrante como agentes de innovación y desarrollo.

Sin embargo, la política común europea está sufriendo en los últimos meses acontecimientos que están poniendo en una situación muy compleja su planteamiento exterior y su actuación política con respecto a la población inmigrante y europea en general. Acontecimientos desestabilizadores como la Primavera Árabe o el auge del Estado Islámico, que están provocando un fuerte incremento en la presión migratoria en los países del Arco Mediterráneo como Francia, Italia o España. Ante esta

---

<sup>29</sup> Donde presentó su contribución respecto a migración y movilidad en pro del desarrollo social, económico e integrador y de cómo reforzar la cooperación mundial en este ámbito.

situación los Estados miembros pretenden una modificación del Acuerdo Schengen para que se mejore y se refuercen los mecanismos de control de las fronteras recogidos en el acuerdo, lo que ha motivado que la Comisión Europea decida lanzar un paquete de medidas para actualizar el acervo comunitario. Otro momento que ha influido es la situación de crisis en Egipto su *Deadly day for rage* o viernes de la ira el 16 de Agosto de 2013 ha ocasionado que el desafío islamista a la represión del ejército dejara a Egipto sumido en el caos propio de un conflicto civil cada vez más irreconciliable, de tal modo que la ciudadanía islamista en varias partes del país se unirían en protesta contra la masacre de más de 600 personas. Otro de los conflictos es el diplomático en Gibraltar en principio entre España y Reino Unido, que pone de manifiesto una serie de sucesos acaecidos en el área de la Bahía de Algeciras como consecuencia de la jurisdicción territorial de las aguas. Por otro lado en el Líbano el hecho de que las facciones libanesas políticamente enfrentadas (suníes y chiíes) hayan decidido combatir en Siria para evitar la destrucción del Líbano, es un consuelo para unos, pero para otros es el preludio de escenarios más siniestros que podrían tener lugar.

Todos estos acontecimientos hacen que en este momento se esté viviendo en la política europea un replanteamiento de la inmigración en Europa con su correspondiente coste adicional, especialmente en educación, sanidad y vivienda. Ello está provocando que se ponga en duda la política europea en los gobiernos locales de ciudades de países miembros como son Alemania, Reino Unido, Austria y Holanda, lo que ocasiona que uno de los pilares de la Europa próspera como es la libre circulación de personas se cuestione. Aunque las palabras de los altos dirigentes en política migratoria en Europa aportan nuevas perspectivas que suavizan tal postura, así por ejemplo, para la comisaria europea de comercio, Cecilia Malmström, la migración y la movilidad son factores clave del desarrollo sostenible, aunque la cooperación mundial en este ámbito debe dar un salto cualitativo. De igual modo Andris Piebalgs, ex comisario de Desarrollo hablaba de que la migración debe ser reconocida como un factor de desarrollo económico, social y medioambiental integrador y, como tal, ser incluida como prioridad en la agenda de desarrollo post 2015.

La actual política migratoria tanto europea como transnacional, ha de ser tenida en cuenta bajo una novedosa política, basada sobre todo en la coordinación de las medidas hacia una gobernanza de la migración más acorde a los tiempos de tránsito económico y sociopolítico, que atraviesa la sociedad occidental actual. Elaborar una política de coordinación y de corresponsabilidad cívico-pública en materia de inmigración empieza a plantearse en 2001 a raíz del Tratado de Ámsterdam, cuando la Comunidad Europea adquiere la competencia en materia de inmigración y asilo, de esa manera la

Comisión aprueba que el método abierto de coordinación permita la puesta a punto de objetivos comunes que requieren una respuesta europea. Y ya con motivo del Consejo Europeo de Tampere en 1999 los Estados miembros habían definido los cuatro componentes de la política común en materia de asilo y migración, como son, la asociación con los países de origen, un régimen de asilo europeo común, un trato equitativo para los nacionales de terceros países y una gestión más eficaz de los flujos migratorios, tras la elaboración de un marco legislativo coherente. La Comisión se ha comprometido así a garantizar la coordinación de las políticas nacionales, a intercambiar las mejores prácticas, a seguir el impacto de la política comunitaria y a organizar consultas regulares con los terceros países; para lo cual y con el fin de garantizar una evaluación eficaz de la política de inmigración, se nutre de estadísticas comparables a través de European Social Statistics (EUROSTAT) que recoge datos en materia de inmigración socio-demográficos.

Con Eurostat, los Estados miembros se están viendo obligados a adoptar planes de acción nacionales anuales constituidos por dos partes, por un lado, el balance de las acciones llevadas a cabo el año anterior que presentará las experiencias interesantes, los problemas encontrados y las propuestas en materia de inmigración para el año siguiente y, por otra, los objetivos comunitarios y nacionales y el calendario propuesto para la aplicación de las propuestas. No cabe duda del carácter pluridimensional de la política de inmigración, que requiere para llevar una coordinación adecuada la correspondiente consulta a expertos nacionales, a representantes de los interlocutores sociales y ONGs. Además y con el fin de apoyar activamente la elaboración de la actual política común en materia de inmigración, la Comisión ha puesto en marcha el programa de acción de cooperación administrativa en el ámbito de los visados, el asilo, la inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas denominado programa ARGO.

#### **1.4. Distribución competencial e institucional en la Comunidad Autónoma Andaluza**

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, sin embargo, las políticas de inmigración son de carácter transversal y sectorial, donde interviene el ámbito regional y, sobre diversas materias, tales como, empleo, educación, vivienda, sanidad, servicios sociales, cultura, participación etc. Las Comunidades Autónomas tienen asumidas numerosas responsabilidades, algo que se refleja a través de sus propios Estatutos de Autonomía y de las transferencias competenciales realizadas, así pues, el marco jurídico proporcionado por las normas estatales, comunitarias e internacionales ha de completarse con las

normas recogidas en los Estatutos de Autonomía y con toda la legislación autonómica aprobada en desarrollo de dichas normas estatutarias.

En materia migratoria, el Estatuto de Autonomía de Andalucía regula en su artículo 62 la inmigración y, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma: “a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.” Además el Estatuto dice que: “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 de Relaciones entre la Junta de Andalucía y el Estado.”

El Estatuto de Autonomía Andaluz resulta de particular interés para la política de inmigración, que la reconoce en su articulado. En su artículo 10 establece que se promoverán y removerán los obstáculos que dificulten la plena calidad de la democracia y, que en defensa del interés general ejercerá sus poderes entre otros objetivos básicos, con la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía y, no diferencia en cuanto a nacionalidad, cuando garantiza el derecho de todos al acceso de las prestaciones sociales e incluso a una renta básica como establece su artículo 23. Pero lo más relevante, sea tal vez, que uno de los principios rectores de las políticas públicas sea la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes (artículo 37.1.9) y, que como competencias la comunidad autónoma asuma en materia de inmigración según el artículo 62: “Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias.”

En cuanto al tema social la ley 2/88, de 4 de Abril de Servicios Sociales de Andalucía en su artículo 3 establece que: “Tendrán derecho a los Servicios Sociales todos los residentes en Andalucía y los transeúntes no extranjeros. Los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en el territorio de la comunidad Autónoma podrán beneficiarse de éste hecho siempre de conformidad con el dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes en ésta materia, sin perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad.” Importante es que el Plan Andaluz de Servicios Sociales aprobado por el gobierno andaluz en 1988, no



hace ninguna diferenciación de la población inmigrante del tipo legal/ilegal, puesto que, son parámetros sociales los que van a determinar la necesidad de intervención, estableciendo nueve objetivos básicos en la intervención social con la población inmigrante, además, enumera a las migraciones como área de actuación y, se pronuncia a favor de la integración social y laboral como política fundamental con los inmigrantes que desean permanecer en Andalucía.

En lo que se refiere a la inmigración queda de manifiesto tal interés en la actividad parlamentaria andaluza cuando afirma el gabinete de la presidencia<sup>30</sup> que: “En inmigración, Andalucía pasará a fijar en colaboración con el Estado, la dotación del contingente de trabajadores extranjeros en el marco de la Comisión Bilateral Junta-Estado.” Así el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 220 establece que: “ Se creará una Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, que constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado, a los siguientes efectos: la participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias y el establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.” La Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado es paritaria, tiene la presidencia rotatoria y adopta sus acuerdos por consenso de las dos partes, constituye el marco general y permanente de relación entre ambos Gobiernos. Sus funciones principales son la deliberación y, en su caso, el acuerdo sobre asuntos como proyectos de ley estatales, programación de la política económica general, conflictos competenciales, seguimiento de la política europea y seguimiento de la acción exterior del Estado, siempre que incidan singularmente en las competencias o los intereses de la Comunidad Autónoma. Y dentro de la Comisión, por el interés con la política migratoria, destaca la creación de la Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, que se encarga de articular la participación de la Junta de Andalucía en asuntos de la UE y la acción exterior del Estado en materias que afecten a competencias de la Comunidad Autónoma.

El liderazgo en la política de inmigración que gestiona e implementa el gobierno andaluz ha sido claramente transversal hasta el inicio de la crisis económica en 2009. La Junta de Andalucía dispone en su estructura administrativa de centros directivos con responsabilidades en esta materia y ha creado órganos participativos específicos, como el Foro Andaluz para la Inmigración, casi todas las consejerías desarrollaban medidas y actuaciones a favor de la población inmigrante. Pero adquiere relevancia por la función que desempeña la Consejería de Justicia e Interior, que es la competente en coordinar las políticas migratorias, lo que se manifiesta en el hecho de haber aprobado planes

---

<sup>30</sup> Consejería de la Presidencia. *Actividad parlamentaria del gobierno 2004-2008*. Sevilla

interdepartamentales de inmigración e integración. Entre sus competencias se encuentran las de impulsar, planificar, coordinar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de migraciones, estudiar la evolución de la migración como realidad social y evaluar los resultados de las políticas desarrolladas; formar a profesionales de las distintas administraciones públicas y otros sectores relacionados con la inmigración; adoptar conjuntamente con otras Administraciones Públicas políticas de sensibilización; promover en coordinación con las distintas consejerías políticas de adecuación de los equipamientos e infraestructuras; impulsar políticas públicas de participación y asociacionismo de la población extranjera en las estructuras de la sociedad andaluza en el marco de los derechos y deberes de todos los andaluces y por último impulsar en coordinación con las Administraciones Públicas de ámbito Europeo, Central, Autonómico y Local proyectos dirigidos a atender las consecuencias sociales de la realidad migratoria. Es importante destacar dentro de la coordinación, la integración social y gestión adecuada de los flujos migratorios, como una prioridad de actuación, mediante esta estrategia, se han desarrollado proyectos de atención directa al colectivo de inmigrantes tendentes en un primer momento a su acogida y atención primaria para posteriormente desarrollar actuaciones dirigidas a su integración social, pero también, actuaciones de sensibilización dirigidas tanto a la sociedad en general como a sectores específicos de población (empresarios, universidad, agentes sociales, etc.).

La Junta de Andalucía no solo coordina la política migratoria en Andalucía, sino que, además asume la competencia ejecutiva en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia, autorizaciones de trabajo de la población extranjera cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado, incluyendo la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción. También tiene un relevante papel en participar 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.

Adscrito a la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía está el Foro Andaluz de la Inmigración, órgano de consulta, representación y participación en el ámbito de las políticas para la inmigración y la diversidad cultural. Tiene como funciones, facilitar el diálogo y la comunicación entre el colectivo inmigrante y la sociedad de acogida; formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración social de los inmigrantes y que fomenten las relaciones interculturales y el respeto la diversidad cultural, de creencias y convicciones, con pleno respeto a los valores y principios

constitucionales; 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 las 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; 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 e impulsar y proponer medidas encaminadas a la igualdad de mujeres y hombres inmigrantes para evitar y prevenir la violencia de género y dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes.

También adscrita a la misma consejería está la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, que es el órgano de asesoramiento de la Junta de Andalucía en materia migratoria. Le corresponde la coordinación e impulso de las actuaciones en materia de migración, que en el ámbito de sus competencias mantienen las distintas consejerías y, más específicamente se encarga de promover la coordinación e impulso de las actuaciones en materia de migración; informa sobre las repercusiones de la normativa vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; propone las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de la normativa vigente sobre procesos migratorios en Andalucía; elabora propuestas para su elevación a las distintas Administraciones Públicas sobre la situación y problemática de los extranjeros en Andalucía y todas aquellas que le sean asignadas en asesoramiento de la política migratoria.

Siguiendo en la misma consejería se encuentra el OPAM que es un proyecto desarrollado por la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias en el marco del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2007-2013 y cofinanciado por el Fondo Social Europeo, es un instrumento para mejorar el conocimiento acerca de las migraciones internacionales con destino a Andalucía, así como, conocer acerca del impacto en los ámbitos económico, social y cultural y de su evolución longitudinal y comparación con el hecho migratorio en otros territorios, tanto del entorno nacional como europeo. Desde finales de 2007 la gestión técnica del Observatorio corresponde al Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) en virtud de un convenio de colaboración suscrito entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y la Consejería de Empleo de la Junta de

Andalucía (ahora Justicia e Interior). Su actividad se estructura en tres ejes, el primero desarrollar la labor investigadora a través de la realización y difusión de estudios e informes, el segundo localizar, seleccionar, analizar y difundir productos informativos cuantitativos y cualitativos de calidad (estadísticas y documentos) procedentes de otras fuentes institucionales y, el último, establecer contacto con otros observatorios de la inmigración e instituciones implicadas en la gestión del fenómeno migratorio con el objetivo de promover el intercambio de información.

Por otra parte dentro de la Consejería de la Presidencia se ubica el Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA) que es un proyecto de la Secretaría General de Acción Exterior aprobado en el marco Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013 y financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El OCTA pretende cubrir las áreas de actuación dirigidas a la coordinación, asesoramiento, difusión, información y evaluación en materia de cooperación territorial europea (CTE) y de vecindad. Son sus objetivos entre otros, fortalecer la capacidad andaluza en la gestión de fondos y proyectos europeos, así como fomentar la cooperación y relaciones de Andalucía con otras regiones de la UE; asegurar una coordinación eficaz de los proyectos de cooperación territorial europea (transfronteriza, transnacional e interregional) y de vecindad desarrollados desde Andalucía y hacer converger las sinergias entre los mismos. En éste caso se otorga especial importancia al Programa de Desarrollo Transfronterizo 2003-2006 (PDT) el cual fue, sin duda, un instrumento innovador. Con su lanzamiento se continuaría con la larga tradición de cooperación andaluza en el Estrecho que había adquirido carta de naturaleza con la firma de la Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos, suscrita en Rabat en noviembre de 1996 para el período 1996-2000. A raíz de esta iniciativa se han puesto en marcha algunas medidas más específicas en política que ha liderado en este caso medio ambiente, como es el denominado Plan de Acción Transfronterizo 2010-2015, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Alto Comisionado de Aguas y Bosques del Reino de Marruecos.

La Consejería de la presidencia a través de su Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA) puso en marcha el proyecto identificado como Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de Efectos Indeseados (OMEPEI). Dicho proyecto estaba enmarcado dentro del Programa de Cooperación Transfronteriza, España-Marruecos, de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A, (el 31 de Octubre de 2015 se ha abierto la convocatoria de proyectos para INTERREG V: Cooperación territorial europea 2014-2020). Este proyecto se proponía actuar de forma global en las provincias de Málaga y Cádiz y en la zona establecida por el Programa de la

Iniciativa Comunitaria (PIC) España - Marruecos, en el Norte de Marruecos, por ello, el desarrollo de las actuaciones del OMEPEI, suponía la idea de conjugar acciones realizadas desde ambas regiones transnacionales (Andalucía y Norte de Marruecos) y, desde diferentes entidades u organismos públicos. La finalidad era establecer redes de intercambio y estructuras de cooperación transfronteriza entre ambas regiones con objeto de articular una serie de acciones dirigidas a la creación de redes y estructuras de cooperación, coordinación e intercambio de conocimientos y experiencias; a mejorar el conocimiento de las circunstancias en las que se producen los movimientos migratorios entre el norte de Marruecos y el sur de Andalucía; a reducir la posibilidad de que se produjeran efectos no deseados vinculados a los movimientos migratorios entre ambas zonas, a promover la integración social de los inmigrantes y la conciencia colectiva de pertenecer a una sociedad con un gran potencial creativo por su diversidad cultural.

La Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, es el órgano encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía sobre promoción de la igualdad, inclusión y el bienestar social, le corresponde las competencias de impulso de las actuaciones relativas a la promoción e integración de la población inmigrante residente y empadronada en los municipios del territorio andaluz. En concreto el área de servicios sociales e inclusión desarrolla las funciones destinadas a los movimientos migratorios. Esta consejería es competente además en materia de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios sociales de Andalucía así como el desarrollo de la red de servicios sociales comunitarios y la ordenación de las entidades, servicios y CSS en la Comunidad Autónoma de Andalucía. De ahí que las actuaciones en materia de inmigración tengan por objeto favorecer la atención a personas inmigrantes de origen extranjero y sus familias residentes en Andalucía, destacando la formación a la población extranjera en habilidades sociales (dirigidas a facilitar la incorporación al mercado laboral y la mejora en el mismo), informar, orientar y asesorar a la población inmigrante sobre la realidad andaluza ( facilitando el proceso de integración); promover el alojamiento temporal o normalizado de la población inmigrante y su acogida humanitaria, así como, su asociacionismo; analizar y estudiar los procesos de integración social de la población inmigrante y apoyar programas de sensibilización que contemplen actuaciones dirigidas a fomentar actitudes sociales de solidaridad, tolerancia activa e igualdad de trato. En el área de infancia y familia se establece como objetivo relacionado con la población inmigrante, el incremento y optimización de los recursos del sistema de protección de menores, siendo las principales líneas de trabajo en relación con este objetivo la ampliación de las

infraestructuras necesarias para el desarrollo de las funciones de tutela y guarda administrativa de menores previstas en el Código Civil, de las plazas en los centros de protección de menores, (consecuencia del fenómeno de los menores extranjeros no acompañados) y la remuneración al acogimiento familiar en familia extensa o, el reagrupamiento familiar de menores extranjeros cuando sea acorde a su interés, siendo novedad la creación de equipos mixtos de apoyo al reagrupamiento de menores. Por otra parte, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la ley de extranjería, regula en sus artículos 187 y 188, los programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros, estableciendo que el desplazamiento de menores extranjeros a través de programas de carácter humanitario para periodos no superiores a 90 días y, con fines de tratamiento médico o disfrute de vacaciones pueden ser promovidos y financiados por las administraciones públicas, asociaciones sin ánimo de lucro o fundaciones u otras entidades ajenas a quienes ejercen su patria potestad o tutela, por otro lado, se regula el desplazamiento temporal de menores extranjeros con fines de escolarización, que tendrá naturaleza jurídica de estancia por estudios.

La atención a familias temporeras es un área también considerable, es de destacar que Andalucía ha experimentado en los últimos veinte años un cambio importante en cuanto al tipo de agricultura y cultivos teniendo en la actualidad una gran importancia el cultivo intensivo, que obliga a la utilización de mayor mano de obra y, que debido a la estacionalidad de las campañas, precisa el trabajo de temporada en unos periodos determinados dependiendo de la climatología y el transcurso de las cosechas. En la consejería además se abrió una línea de ayudas destinadas a la asistencia a las personas emigrantes andaluzas temporeras y sus familias en las campañas agrícolas más importantes de Andalucía, como son, la campaña de la fresa en Huelva entre los meses de febrero a junio, la del espárrago en Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla desde abril a junio, la hortofrutícola de Almería con productos como la lechuga, tomate, berenjena, judía verde, calabacín, pimiento, sandía..., con necesidad de mano de obra temporal entre los meses de septiembre a mayo, la campaña de la aceituna de verdeo en Sevilla, cuya recolección se realiza de septiembre a noviembre y la campaña de la aceituna de molino en Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla desde noviembre a febrero.

El objeto de estas subvenciones es promover la asistencia a dicho colectivo siempre que residan en territorio andaluz y, requieran una atención social y educativa a través de actuaciones tales como la gestión de ayudas económicas a familias, el refuerzo del alojamiento temporal en aquellos municipios en los que se desarrollan campañas agrícolas de temporada, la información y asistencia y asesoramiento

a las personas emigrantes y sus familias y el mantenimiento de centros de atención a personas trabajadoras temporeras y otros centros de titularidad municipal.

En el área de salud las personas inmigrantes en situación regular tienen acceso a todos los servicios sanitarios que ofrece el Servicio Andaluz de Salud, independientemente de su situación administrativa, de igual modo los extranjeros menores de dieciocho años reciben asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, sin embargo la población inmigrante indocumentada según el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, tiene derecho a la asistencia sanitaria solo en situaciones especiales, es decir, las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España reciben asistencia sanitaria solo en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente (cualquiera que sea su causa) hasta la situación de alta médica y en los casos de asistencia al embarazo, parto y postparto.

La Consejería de Economía y Conocimiento establece como área de investigación científica técnica, la integración social, dependencia e inmigración en el Plan Andaluz de investigación, desarrollo e innovación 2007-2013. En dicho plan las diferentes consejerías promueven durante la vigencia del Plan numerosas acciones de investigación e innovación en materia relacionadas con su ámbito de competencia. Para apoyar éstas acciones la consejería suscribiría acuerdos de colaboración con las demás consejerías, dándoles la consideración de Programas Sectoriales. El programa sectorial en la Consejería Justicia e Interior tiene como líneas estratégicas en materia de inmigración, la elaboración de estudios y trabajos que contribuyan a fomentar la interculturalidad y el respeto a la diversidad cultural y étnica, favorecer el arraigo, inserción y la promoción social de emigrantes e inmigrantes en Andalucía y sensibilizar positivamente a la sociedad hacia el fenómeno migratorio. Todo ello a través de los premios Andalucía sobre migraciones.

También hay que destacar como uno de los avances más importantes en el liderazgo andaluz en materia migratoria y, dentro de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, que se hayan incorporado las nuevas tecnologías al diseño de la política andaluza, un ejemplo es el proyecto Redes Interculturales que consiste en la configuración de una plataforma tecnológica, destinada a reforzar la sostenibilidad de las redes asociativas andaluzas que trabajan en el ámbito de la inmigración, la interculturalidad y la gestión de la diversidad. Es un proyecto que promueve la cooperación en red, el intercambio de experiencias y la comunicación entre entidades pertenecientes al tercer sector en Andalucía que están relacionadas con el hecho migratorio, la gestión de la diversidad cultural y la interculturalidad. Se inició en 2008 con el propósito de mejorar la utilización de las Tecnologías de la

Información y la Comunicación (TIC) y el afianzamiento de la colaboración conjunta de las asociaciones participantes. La propia consejería puso en marcha los llamados Centros de Acceso Público a Internet, que contaban con equipos informáticos y que eran atendidos por dinamizadores, el interés de la Junta de Andalucía era y es extender el uso y las ventajas de las nuevas tecnologías a aquellos colectivos que, por su situación social o económica, tienen mayores dificultades de acceso a la Sociedad de la Información, como la población inmigrante. Dentro del Plan Director de Seguridad de los Sistemas de Información y telecomunicaciones de la Junta de Andalucía como instrumento encargado de impulsar la seguridad de la información en el ámbito de la administración autonómica se integra el proyecto Guadalinfo. Los centros surgidos del proyecto Guadalinfo tienen como objetivo eliminar la brecha digital, así como apoyar y generar proyectos de innovación social que transformen el territorio y generen oportunidades de empleo a través de las TIC.

La Consejería de Fomento y Vivienda elaboró el Plan Concertado de Vivienda y Suelo en Andalucía 2008-2012 que derivaba de la concertación social manifestada en el Pacto Andaluz por la Vivienda suscrito el día 13 de diciembre de 2007 y, cuyo fin era potenciar el acceso a la vivienda de aquellos colectivos y personas con dificultad entre los que se encuentran los emigrantes retornados y otras familias en situación o riesgo de exclusión social, a partir de entonces, no se aporta mucha novedad, ya que la idea es que se continúen las actuaciones, aunque se ha añadido el Programa sobre la adecuación funcional básica de viviendas, integrado en el Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas aprobado por el Decreto 137/2002, de 30 de abril, que tiene como objetivo favorecer la mejora de la seguridad y la adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de personas mayores o personas con discapacidad y movilidad reducida. Sus ayudas alcanzan el 70% de los costes de las obras y de las asistencias técnicas que fuesen preceptivas, siempre que éstos no superen un máximo de 2.000 y 600 euros, respectivamente.

Y por último, las propuestas de la Consejería de Cultura, para un momento como el actual son importantes ya que definen políticas públicas en materia de cultura con valores como la diversidad, la eficiencia y gobernanza, el dinamismo, la excelencia, la accesibilidad, el compromiso social y la creatividad. En este caso la consejería en su declaración de intenciones, propone como meta la diversidad por medio de la apertura a las diferentes formas de cultura, conocimiento y cooperación, algo sumamente importante también en la práctica deportiva. En la actualidad no se discute que es la educación en los valores del respeto, la tolerancia activa y la solidaridad, el mejor instrumento para erradicar las actitudes de racismo y xenofobia que con cierta frecuencia se están presentando en las



sociedades del llamado primer mundo como reacción frente al fenómeno de la inmigración. Por ello adquiere una mayor importancia el papel que juega la administración y sobre todo la educativa.

La Consejería de Educación reconoce que la atención a la diversidad cuenta con la colaboración del profesorado de los departamentos de orientación de los centros docentes y, con los Equipos de Orientación Educativa, que actúan en el conjunto de los centros de su zona educativa, desarrollando programas y actuaciones de orientación académica y profesional, sin sesgo de género para el alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones socioeconómicas desfavorecidas, en donde, se aplica la perspectiva de género, ya que el género se añade a otras variables generadoras de desigualdad (inmigrantes, etnias, núcleos rurales, etc.). Además establece como objetivo una apuesta decidida por el conocimiento de las lenguas extranjeras, para lo cual fomenta planes educativos de carácter no formal que tienen como finalidad la inserción laboral, el acceso a la sociedad del conocimiento y la práctica de la ciudadanía activa. Los principales planes ofertados son: la preparación para la obtención de la titulación básica, el acceso a otros niveles educativos, el fomento de la ciudadanía activa, lenguas extranjeras, uso de las TICs, cultura emprendedora, etc.

Y defiende que en el marco del programa de plurilingüismo e interculturalidad se facilite al alumnado inmigrante la integración con el estudio de la lengua española y la lengua materna, junto con el estudio de su cultura de origen, de tal forma que, se potencia la educación intercultural, además de dar al profesorado formación específica en lengua extranjera, con la intención de ir incorporando asimismo a las Universidades andaluzas en este proceso. Desde el año 2001 la consejería posee un plan específico para la atención al alumnado inmigrante, entre sus objetivos están el facilitar la escolarización de todos los niños y niñas, favorecer que los centros colaboren en proyectos de centro interculturales, facilitar el aprendizaje de la lengua española junto con el mantenimiento de la lengua y cultura maternas, favorecer un clima social de convivencia, respeto y tolerancia en los centros educativos y potenciar la formación de las personas inmigrantes adultas e impulsar su integración social.

### **1.5 Distribución competencial e institucional de la Provincia y los Municipios.**

Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, las técnicas de organización, cooperación y colaboración, entre los entes locales y, entre éstos con la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales, son según el artículo 98 del Estatuto Andaluz reguladas por una ley de

régimen local y en el marco de la legislación básica del Estado. Normativa que tiene en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales. Estas entidades locales, además, para el desarrollo de sus competencias en su ámbito territorial, han de respetar lo que establece la actual ley de Autonomía Local de Andalucía. Esta ley define la autonomía local en los términos de la Carta Europea de Autonomía Local, es decir, la autonomía es el derecho y la capacidad que tiene la entidad local para la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, bajo la propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, distinguiendo entre autonomía municipal y autonomía provincial aunque por otro lado, expresa que ambos niveles de gobernanza integran una y única comunidad política local.

En materia de política migratoria, se reduce considerablemente la auto-organización local a un área residual de la competencia de legislación estatal y desarrollo normativo por la comunidad autónoma, entendiendo esta capacidad de auto-organización como función de gobierno, como único nivel de gobierno, aunque sea el municipio la entidad territorial básica de Andalucía y la provincia entidad local garante de las competencias municipales, así como, facilitadora de las relaciones entre los municipios y de estos con la comunidad autónoma. Los gobiernos locales son conscientes que con una gestión eficiente y de calidad se puede llegar a mejorar la convivencia y, a potenciar el desarrollo comunitario, por otra parte, base de una óptima gobernanza pública local destinada a la convivencia entre los pueblos, ya que son los Ayuntamientos y las Diputaciones quienes mejor conocen la realidad en la que vive su comunidad extranjera o nacional.

La autonomía provincial está al servicio de la autonomía municipal, por ello, la Diputación de Granada debe estar al servicio de los Ayuntamientos de su provincia. En Granada la Diputación se constituye por primera vez el 12 de mayo de 1813, a lo largo de toda la historia de la corporación como entidad de gobierno local, la actuación política con la población inmigrante se ha potenciado de forma diferente, ya que su estructura política no es reflejo del liderazgo político partidista, pues en las pasadas elecciones en número de votos fue mayoría el partido en la oposición. Sin embargo, a nivel institucional se aprecia cierta parálisis del intento de organización descentralizada y departamental de los primeros tiempos por la influencia de la ley de sostenibilidad que modifica considerablemente las competencias locales y las centraliza; el municipio es la entidad territorial básica, pero a veces, su limitada capacidad de gestión hace que sea muy difícil ejercer sus competencias, de ahí que sea la Diputación la que deba prestar la asistencia técnica, material y económica, precisa para garantizar que todos los ciudadanos, independientemente del municipio en que residan, tengan los mismos derechos

y las mismas oportunidades. Para garantizar la autonomía municipal, es decir, para asegurar que los Ayuntamientos puedan desarrollar políticas propias, la Diputación pone a su servicio personal especializado y altamente cualificado que, gracias a las economías de escala, permite actuar con eficacia y eficiencia en el territorio, también se pone al servicio de los Ayuntamientos los medios económicos necesarios, no como una mera transmisión de fondos, sino acompañados siempre de la asistencia técnica que dé un valor añadido a los mismos.

La persona inmigrante se percibe como miembro de una comunidad cívica distinta a la suya de origen en el ámbito urbano y/o rural, por eso, los entes locales son los que principalmente fomentan, desarrollan y ejecutan las directivas de integración y las políticas de inmigración. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios, el gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación como órgano representativo de la misma. El Estatuto Andaluz establece en su artículo 96 que: “La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación, como órgano representativo de la misma. (...). La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias (...), en materias de interés general para Andalucía”.

En el caso de tratarse de materia competencial de interés general, la Junta de Andalucía coordina las diferentes actuaciones pero en todo caso, la Diputación en materia migratoria puede realizar, entre otras, la gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, el asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios (especialmente con los de menor población que requieran de estos servicios), la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma, las competencias que con carácter específico y, para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y, por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma y, las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta. Con la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, la asistencia que la provincia preste a los municipios, por sí o asociados, podrá consistir, según la ley de autonomía local y el Estatuto Andaluz en su artículo 9, en la asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones,

formación y apoyo tecnológico, asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales y asistencia material de prestación de servicios municipales.

La Provincia de Granada constituida por 169 Municipios está gobernada con Alcaldes, equipos de gobierno y oposición formalmente constituidos el 16 de julio de 2015, como consecuencia de las elecciones locales que tuvieron lugar el 24 de mayo de 2015. En la anterior legislatura fue el partido popular quien consiguió la Presidencia de Diputación, por mayoría popular, dato relevante ya que, fue la primera vez en la historia de la Diputación después de 30 años de gobierno provincial socialista. Este dato es importante resaltar, ya que el estudio de campo de esta investigación se realiza en dicho periodo. En la actualidad la gobernanza política en la provincia se configura con el liderazgo socialista. La corporación está formada por 27 diputados, 11 del PSOE, 11 del PP, 2 Coalición Izquierda Unida para la Gente, 2 Ciudadanos y 1 Podemos. La coalición formada por PSOE, Ciudadanos y Podemos es la que gobierna. Por consiguiente, la estrategia en materia de política provincial de inmigración en coordinación con la Comunidad Autónoma, se entiende más homogénea y uniforme al ser de la misma orientación política, pero en realidad todo ello depende del impacto que de dichas políticas se manifieste en la política local granadina.

De la actual Corporación Provincial 2015-2019<sup>31</sup> es importante destacar aquellas áreas que de forma directa o indirecta se acercan al desarrollo de una política pública migratoria provincial (inmigrante y emigrante) y, sobre todo centrada en aspectos tan importantes como son la formación y el empleo. La siguiente reflexión resulta interesante: “se considera necesario que la nueva regulación básica del Gobierno local que está en proceso de elaboración, se haga eco de la necesidad de reforzar las competencias de las diputaciones provinciales, asignándoles no solo competencias funcionales, sino determinando que intervendrán también en ámbitos materiales específicos. Las materias en las que las diputaciones podrían cumplir eficazmente servicios y competencias propias son, entre otras, medio ambiente, desarrollo económico y social, ordenación territorial, cultura e inmigración.”<sup>32</sup>

Las delegaciones provinciales implicadas de alguna manera en el apoyo e intervención con la población extranjera de origen inmigrante son la Delegación de Empleo y Desarrollo Sostenible y la Delegación de Bienestar Social, en esta es donde se encuadra la Red Pública de Servicios Sociales

---

<sup>31</sup> <http://www.dipgra.es> accesado el 15 de Agosto de 2015

<sup>32</sup> Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España. Diagnostico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos Locales intermedios en el Estado Autonómico. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pag.189 [www.gobiernolocal.org](http://www.gobiernolocal.org) Depósito legal: M-5.015-2011- ISBN: 978-84-614-6887-4.

Comunitarios, ya que su política social se dirige en su mayor parte a aquellos colectivos en situación de desventaja y/o dificultad de integración social, tal como la población inmigrante de origen extranjero. Los programas desde cada ámbito departamental se desarrollan en función de las propias limitaciones a la hora de ejecutar proyectos y programas y, se contemplan en el proceso de concertación en su mayor parte. El principal reto de la gestión política provincial está en fijar las prioridades de carácter supra-municipal a través de los llamados proyectos y programas municipales y provinciales, así como, canalizar las demandas y prioridades políticas de los Ayuntamientos. Para ello se trabaja desde el ámbito provincial de cara a los Municipios en la formalización de un procedimiento de concertación entre ambas instituciones. La Concertación cuyo carácter es bianual supone ser el proceso por el que la Diputación de Granada y las Entidades locales de su territorio (ayuntamientos, entidades locales autónomas, mancomunidades, consorcios...) establecen de forma negociada las políticas comunes, con pleno respeto a la autonomía de cada uno y con el objeto de satisfacer, a la vez, los intereses provinciales y los municipales. La norma que regula la cooperación económica local de la Diputación<sup>33</sup> establece en su Capítulo II la concertación, y en su artículo 2 hace referencia al Convenio Marco<sup>34</sup>: “Para cada periodo de mandato electoral y tras la constitución de la Diputación Provincial se elaborará un anteproyecto de Convenio Marco”.

La Delegación de Bienestar Social de la Diputación de Granada, adquiere un rol protagonista en la atención de este sector de población. La delegación se define como la estructura político-administrativa encargada de coordinar las acciones de gobierno que, en la provincia, vaya a poner en marcha la institución provincial referida a desarrollar e implementar aquellas políticas sociales públicas de carácter social y que se prestan al servicio de los Ayuntamientos y Entidades Locales. A dicha delegación se adscriben todo un conjunto de programas, recursos, prestaciones y servicios, tanto comunitarios como especializados, que pretenden dar respuesta a las necesidades y demandas que en sus diferentes campos de actuación le hacen llegar a población en general incluida la población inmigrante. Delegación importante como reconoce el máximo representante de la institución provincial, en palabras del propio L13: “La de bienestar social, se ha convertido en la más importante de mi corporación, (...). Esa y un poco el CIE<sup>35</sup> también, ahí es donde las políticas de inmigración, en función de cómo venga la situación, (...), si es un problema social va al área de asistencia y si es un problema de emprendedores, alguien que quiere montar una empresa, (...), entonces lo llevamos a desarrollo local”.

---

<sup>33</sup>Aprobada por el Área de Económica, Hacienda y Personal, pag.8 BOP nº 126 de 6 de Julio de 2009.

<sup>34</sup><http://www.dipgra.es/uploaddoc/areas/183/Convenio%20Marco%202016-2019.pdf> accesado el 10 de julio de 2015

<sup>35</sup>Centro de Iniciativa Empresarial. Dependiente de la Delegación de Empleo y Desarrollo Provincial

Desde esta Delegación se prestan los Servicios Sociales Comunitarios (SS.CC.),<sup>36</sup> éstos constituyen la puerta de entrada a la Red Pública de Servicios Sociales, tienen carácter descentralizado, pues existen en la provincia 14 Centros de Servicios Sociales y su principal objetivo es lograr unas mejores condiciones de vida mediante una atención integral, utilizando para ello todos los recursos disponibles e intentando dar respuestas a los distintos problemas de carácter social que presenten las personas, grupos y comunidades. Actualmente con la aparición del Sistema Nacional de la Dependencia, son los SS.CC. del municipio de residencia de las personas solicitantes, los que tienen la competencia de iniciar la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y, en su caso, del derecho a las prestaciones del Sistema, así como la elaboración de la propuesta de Programa Individual de Atención.<sup>37</sup> La Red Pública de Servicios Sociales incluye además de los SS.CC., los Servicios Sociales Especializados, éstos constituyen el segundo nivel de atención y actúan de manera especializada en la intervención de los distintos problemas sociales específicos y con los diferentes sectores de población, como la población inmigrante. Según el L13: “Hay programas específicos. Y además yo creo que esos programas no solamente hay que mantenerlos también hay que impulsarlos, para que esa integración genere lo que todos deseamos, prosperidad, riqueza, y esa gente que viene a ayudar a hacer una provincia más próspera y más justa, puedan sentirse acomodados, y hay que articular una política en todos los pueblos, hay que ayudar a los pueblos, es lo que nos están reclamando, hay pueblos que tienen 80 y 90 nacionalidades en este momento, ante esa situación tienes que aportar unas políticas concretas”.

La Delegación de Empleo y Desarrollo Sostenible interviene con la población, a través del Programa de Formación y Empleo, que intenta llevar a cabo políticas de empleo provinciales dirigidas a toda la población y de forma indirecta a la población inmigrante. La formación profesional para el empleo no es competencia de Diputación ya que es propia de la Junta de Andalucía pero desde este Ente Local se ha entendido la formación<sup>38</sup>: “Como herramienta imprescindible para la inserción laboral, lo que ha llevado a la Diputación de Granada a poner en marcha diversos instrumentos y programas destinados a ofrecer, especialmente a las personas con mayores dificultades para integrarse en el mercado de trabajo, los medios y recursos necesarios para facilitar su acceso al empleo”. Su principal objetivo es alcanzar la empleabilidad y la adaptación de los trabajadores a las nuevas exigencias del mercado de trabajo, todo ello a través de dos bloques, el primero de ellos es la creación

---

<sup>36</sup>Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía., BOJA 44 de 7 de Junio de 1988, pag.2215.

<sup>37</sup>Decreto 168/2007 de 12 de junio por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

<sup>38</sup><http://www.dipgra.es/contenidos/formacionEmpleo/> accesado el 20 de Octubre de 2015

de una red provincial de centros de formación para el empleo, implementando tales políticas públicas por medio de una infraestructura básica el Centro Provincial de Formación en Promoción Económica, el segundo, es el apoyo a la formación, a través del asesoramiento, asistencia en la acreditación de centros de formación y, demás instalaciones destinadas a la formación de las entidades locales, así como asistencia técnica en la creación y ejecución de proyectos de empleo, como el proyecto Euroempleo Granada.<sup>39</sup>

Al igual que en el ámbito autonómico también en el provincial, se da un movimiento social importante a través de los Foros Provinciales de la Inmigración, que tienen por objeto establecer un cauce de participación y debate de todos los agentes sociales implicados en el fenómeno de la inmigración y, cuyo objetivo es promover la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero residentes en cada una de las provincias andaluzas. Estos foros poseen un contenido copiado literalmente del Andaluz, tal y como se regula en su normativa, en cuanto a concepto y contenido, con la única diferencia de centrarse en el ámbito provincial y, siendo sus integrantes de dicho ámbito local, lo único diferente es que añade una nueva función que es la de informar de sus actuaciones y acuerdos al Foro Andaluz.

El Municipio tal y como se establece en la normativa vigente, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, población inmigrante por tanto incluida. Así queda recogido en La Ley de Bases de Régimen Local en su artículo 25. El ordenamiento jurídico también establece algunas posibilidades de participación política de la población inmigrante de origen extranjero en el ámbito local, como es el caso de la adquisición de la condición de vecindad, a través de la inscripción en el padrón municipal, esto puede ser en algunos casos una forma de acceso a determinados derechos, específicamente en materia migratoria. Los Ayuntamientos son las entidades administrativas políticas de los municipios donde ejerce una importante labor el alcalde como líder indiscutible, desempeñan unas tareas fundamentales al materializar dicha política migratoria, pero su gestión está condicionada por sus competencias, éstas se regulan en el Estatuto Andaluz en su artículo 92 estableciendo como propias que: “El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.”

---

<sup>39</sup>Proyecto para la cooperación transnacional, promovido por la Diputación de Granada y financiado por el Fondo Social Europeo y el Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía, dentro del marco de la Orden de 5 de Octubre de 2009, por la que se regula y convoca la participación en el programa Euroempleo Granada. (Boja N°207, 22 octubre 2009).

Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre determinadas materias, que directa o indirectamente repercuten en la gestión de la política de inmigración, como por ejemplo, la planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial, la defensa de usuarios y consumidores o la promoción de la cultura, así como, la planificación y gestión de actividades culturales o la gestión de los servicios sociales comunitarios. Esta última, es una de las más significativas en el campo de la atención social a las migraciones por el carácter multifactorial del fenómeno. Los Ayuntamientos tienen pues un papel decisivo en la integración social (Mir i Bagó, 2001:145-177), son los responsables de gestionar una parte importante de los servicios a los extranjeros. A través de tales servicios las entes locales pueden incidir en la tramitación y procedimiento administrativo de los expedientes de extranjería (reagrupación, arraigo, habitabilidad, residencia, trabajo...). También se reconoce tal competencia en materia de servicios sociales en el artículo 9 de la ley de Autonomía local de Andalucía conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, es decir, “La gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios, la gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios y la promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.”

En cuanto a la política migratoria, la ley es clara al definir como competencia municipal, la ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como, la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes. El municipio es el primer nivel de acceso al resto de recursos públicos y privados, administraciones y servicios. En este momento están en proceso de reformulación dichas competencias por la promulgación de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Los Ayuntamientos estudiados coinciden en que se está atravesando un periodo de transformación de la actuación política en materia migratoria, de adaptación a los cambios y, de alternativas que proporcionen la reinención del liderazgo local. Entre las alternativas de gestión pública en esa interacción entre el liderazgo, gestión e inmigración se pueden destacar toda una serie de medidas centradas en la empleabilidad de la población y su transposición a otras entidades locales. Dentro de este segundo supuesto se encuentra el hermanamiento como una de las opciones globales de cooperación mutua, que algunas de las entidades locales han puesto en marcha ante la fuerte demanda social de actuación y adaptación al cambio sociopolítico y cultural. El hermanamiento entre pueblos se define por el establecimiento de una relación a largo plazo entre municipios, comarcas o



provincias, por tanto va más allá de los propios líderes y gestores públicos. Su carácter es diverso pero en principio cuando se formalizan suelen centrarse en intercambios culturales, que más adelante traspasan las barreras interculturales, llegando a acontecimientos más sociales, económicos y políticos. En Europa los hermanamientos comienzan como acto de unión y construcción política a partir de 1951, cuando algunos alcaldes europeos fundan el consejo de municipios y regiones de Europa (CMRE), tras ese momento, todos los hermanamientos entre municipios, comarcas o provincias europeas seguirían una perspectiva de unión y de creación de la identidad europea. Dos municipios de la investigación Motril y Albuñol, han puesto en marcha esta iniciativa, en ambos casos coinciden que además son dos entidades locales precursoras en la creación de un servicio especializado de atención a la población inmigrante en la provincia de Granada. Así lo comentaban sus representantes L8 y L9: “En esa semana intercultural participaba el Ayuntamiento pero principalmente las asociaciones de todos los inmigrantes. Incluso ha habido visitas o hermanamientos con dos pueblos, yo creo que marroquíes y ha habido un hermanamiento con ellos, se visitaba un núcleo, un número más o menos de 30 personas del municipio, naturales del municipio visitaban esa ciudad y un número parecido de aquellos venían a visitarnos. Eso durante esa semana.” Los propios gestores públicos G4 y G5 del Ayuntamiento exponían: “Nos hermanamos con Alhucemas primero, luego con Assilah y después con Ifrán, tenemos hermanamiento con esos tres pueblos.” En el caso de Motril su líder L5 comentaba que: “Hicimos un hermanamiento con un pueblo de Argentina, con Albardoz, tenemos dos hermanamientos el de Melilla es distinto, el de Melilla ha sido más llevado a través de Presidencia, y el de Argentina han sido más los lazos que nos unen con muchos hermanos, hijos motrileños que se fueron en el siglo pues 1890.”

La empleabilidad de la población forma parte de la política municipal, aunque está estrechamente relacionada con la implementación de programas de carácter global con sus propios límites económicos y jurídicos. Sobre la base de la integración de la población inmigrante como mecanismo de potenciar su empleabilidad, está la formación y el empleo. La atención a la población inmigrante es competencia estatal,<sup>40</sup> así como, la competencia en materia de empleo es en parte estatal y en parte autonómica, a pesar de ello, algunos Ayuntamientos por la situación que atraviesan en la gestión y gobernanza local, se han esforzado en consolidar un marco de protección integral para atender a la población inmigrante, incluyendo actuaciones en materia de formación y el empleo. El

---

<sup>40</sup>RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2000.

Ayuntamiento de Granada, el Ayuntamiento de Motril, el Ayuntamiento de Alhama de Granada, el Ayuntamiento de Albuñol y el Ayuntamiento de Zafarraya son claros ejemplos de ello.

El Ayuntamiento de Granada en materia de política pública de empleo pone en marcha lo que su ámbito competencial le permite, como reconoce uno de sus representantes políticos L2: “El Ayuntamiento de Granada desarrolla unas competencias, desarrolla unos programas que no son competencia nuestra, por lo tanto lo lógico es que la mayor parte de la financiación venga de otras administraciones que son las competentes, a pesar de eso el Ayuntamiento de Granada pone una cantidad muy importante porque casi todos los proyectos son co-financiados o muchos son co-financiados, entonces viene fundamentalmente de la Junta de Andalucía casi todos los programas que desarrollamos, algunos también del Gobierno de la Nación y otros de fondos europeos.” Desde el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Granada la política que se sigue en materia migratoria es bastante específica así comentaba su L3: “Tenemos un servicio específico, le llamamos Servicio de Atención al Inmigrante, el SAI, es una unidad donde están trabajando cinco personas, o cuatro personas, en fin dependiendo del momento, pero específicamente están dedicadas a la atención al inmigrante, ¿por qué? porque hay una problemática específica que nosotros queremos atender; por ejemplo, los informes de arraigo y los informes de habitabilidad, que supongo que ya conoceréis vosotros a fondo, que requieren una atención singularizada. Aparte de eso hay una asesoría social y jurídica, o sea hay un asesor jurídico que de hecho la memoria lleva más de ochocientas y pico atenciones y orientaciones al colectivo de inmigrantes, y luego pues una asesoría social donde se informa de todos los recursos existentes.”

El Ayuntamiento de Motril tiene una trayectoria importante en el desarrollo de políticas públicas migratorias, de hecho fue el primer Municipio de más de 20 mil habitantes que puso en marcha una concejalía de inmigración, como así defendía su representante política L5: “Y a partir de ahí la inquietud de que en nuestro partido queríamos que si alguna vez gobernábamos en Motril de tener una concejalía específica de inmigración. Y esto nace en el año 2007, porque en el 2003 ganamos las elecciones, pero sufrimos una moción de censura, la cual nos obliga a volver a la oposición y no poder desarrollar (...), solamente estamos un año y no pudimos realizar ni desarrollar los programas que queríamos, entonces en 2007 si que ganamos las elecciones y ahí ya lo primero que hacemos es poner en marcha la consejería de inmigración, en aquel tiempo pues sorprende un poco el porqué se crea una concejalía específica de inmigración.”

El Ayuntamiento de Alhama de Granada desde sus inicios en la gobernanza política centrada al colectivo inmigrante, ha sido capaz de visualizar cual es el principal enfoque para centrar la política

pública en materia de inmigración, como bien se define L11: “Consiste en la integración del inmigrante con el municipio. En fin, en un programa de integración, se busca, que el inmigrante que venga de fuera conozca un poco las costumbres, la historia, y sobretodo consiga al final un trabajo estable. ¿Qué es lo que hemos hecho? Lógicamente lo hemos centrado en el tema, sobretodo del trabajo. Pues el tema del trabajo es, mezclar tanto a unos como a otros, y enseñarles una serie de oficios que hasta ahora ellos desconocían. Lógicamente, antes nos hemos centrado mucho más en el tema de obras, pero a la vista de cómo eso no está, pues se han estado dando unos cursos de jardinería, se han estado dando cursos de electricidad. El último que se dio fue de fontanería, y la idea es esa, que a la gente que se le da un trabajo, están trabajando una temporada con nosotros.”

Por otra parte un Municipio con tradición en el trabajo especializado es el Ayuntamiento de Albuñol, el L8 respecto a qué tipo de actuaciones se están llevando a cabo en dicha entidad local, comentaba: “Tenemos dos tipos de programas: uno de atención social en el que se dividen varias áreas. Tenemos uno en el área de atención específica es decir a cada persona que viene con un problema se le atiende de forma personalizada, también tiene una atención psicológica, también un área jurídica por si tienen algún tipo de problema siempre suelen venir sin papeles, también un área intercultural e integración socioeducativa, muchos vienen sin saber el idioma y es entonces a través de la escuela de adultos se hace que participen y después tenemos un área socio-laboral.”

La situación de apertura al mercado que tiene el Municipio de Zafarraya ha ocasionado avalanchas de población inmigrante, que acude de forma temporera a trabajar en las tareas del campo, como dice su representante político L7, ocasiona que se centre de forma específica la atención en las necesidades más primarias: “Pero desde el punto de vista municipal, lo primero que nos hemos dado cuenta, nosotros, que hay gente viviendo en chabolas, las chabolas son ubicaciones *ad hoc* que se preparan con materiales que no son los adecuados para construir una vivienda por una parte. Son ubicaciones o estructuras permeables al calor, al frío, a todo. No disponen de servicios sanitarios o higiénicos, ni de agua potable, ni de eliminación de aguas residuales. Pueden compartir vivienda perfectamente con ratas con topes, con otro tipo de personajes que no deben en las casas, ni siquiera compartir cama con la gente. Por lo tanto hay mucha chabola, muchas las tenemos censadas. Y una de las ideas que teníamos era erradicar ese chabolismo.”

Como se ha visto, cada nivel de gobierno o de dominio político, se encuadra o actúa bajo un abanico amplio normativo, que guía sus límites y posibilidades, utiliza una estructura institucional y administrativa determinada y desarrolla en virtud de sus competencias las funciones y tareas que le son

propias. En el siguiente apartado se especifica cuáles son los instrumentos que sintetizan todo lo anterior y, que de alguna forma materializan y dibujan el marco normativo, la arquitectura institucional y el grado competencial y funcional en materia migratoria.

## **2. Los principales mecanismos de instrumentalización del liderazgo político en política migratoria: Planes, Programas y Convenios.**

Los Planes de actuación son en la práctica instrumentos de planificación de las políticas de inmigración, que en base a la normativa vigente y las competencias de cada entidad pública, sirven para guiar y dirigir la orientación futura de las intervenciones políticas de las distintas políticas de inmigración, dependiendo de qué nivel de gobierno, existen diferentes Planes. A nivel europeo cabe destacar el Pacto Europeo sobre Inmigración, la Red Europea de Inmigración y el Plan Solidaridad y Gestión de los flujos migratorios. En la Unión Europea durante más de veinte años los diferentes estados miembros, han estado trabajando para armonizar sus políticas de inmigración y asilo y, aunque se ha avanzado en varias cuestiones, en concreto en el marco de los Programas de Tampere y el Programa plurianual de La Haya, es necesario un mayor esfuerzo para crear una auténtica política común de inmigración y asilo, que tenga en cuenta el interés colectivo, así como, los intereses individuales de todos los países. El Consejo Europeo transformó los compromisos establecidos y los incorporó en el Programa de Estocolmo, que establece las prioridades de la Unión Europea respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010-2014.<sup>41</sup>A pesar de que Francia y España ya venían negociando los elementos de una política común europea sobre inmigración, el pacto fue aprobado el 24 de Septiembre de 2008 y durante la reunión se avanzaría en temas como la acogida e integración de los inmigrantes legales, la cooperación con los países de origen y tránsito y la lucha contra la inmigración ilegal.

Los ministros de interior dieron fe entonces, del Pacto europeo alcanzado en materia de inmigración y asilo, destacando la importancia de la migración como factor social y económico de crecimiento y, hoy constituye la base de las políticas de inmigración y asilo comunes para la Unión, ya que aporta un nuevo impulso al desarrollo continuo de una política común de inmigración y asilo y, pone de manifiesto el espíritu de solidaridad y de responsabilidad mutua entre los Estados miembros, así como, de asociación con los terceros países, potencia la configuración de una política común de

---

<sup>41</sup> Actualmente en proceso hacia negociación y aprobación del programa que sucederá al de Estocolmo en el periodo 2015-2019. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493015/IPOL-LIBE\\_ET\(2013\)493015\(SUM01\)\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493015/IPOL-LIBE_ET(2013)493015(SUM01)_ES.pdf), accesado el 20 de Octubre de 2015.

inmigración y asilo y, tiene en cuenta tanto el interés colectivo de la UE, como las necesidades específicas de sus países.

En el Pacto europeo sobre inmigración y asilo el Consejo Europeo llegó a cinco compromisos básicos o planteamiento global, relativos a inmigración legal e integración, inmigración irregular, controles en las fronteras, asilo, y cooperación con los países de origen y de tránsito. La intención del Pacto es desarrollar un control a nivel comunitario sobre los flujos de migración de entrada y salida, cumpliendo con las normas de derecho internacional y teniendo en cuenta la capacidad de recepción, de cada uno de los Estados miembros, en términos laborales, de vivienda, educación y servicios sociales, a la vez, que protege a la población inmigrante de los riesgos asociados a varios tipos de explotación. Se subdivide en varios temas que han de ser controlados por la Unión, tales como la inmigración legal o documentada, la cual se debe organizar teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de los países de la UE y fomentando la integración; el control de la inmigración irregular o indocumentada, para así garantizar que la población inmigrante sin autorización legal residente en un país de la UE, vuelva a su país de origen o tránsito, a través de un control efectivo de la frontera exterior de la Unión; la construcción de la Europa del asilo (aunque los países europeos hayan avanzado en la aplicación de las normas mínimas comunes de asilo, todavía persisten ciertas disparidades) y, la colaboración con los países no comunitarios de origen o de tránsito, que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

El Plan Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios para el período 2007-2013, facilitó la cobertura normativa y financiera a unas iniciativas que se van haciendo cada vez más necesarias a medida que la Comunidad Europea crece en miembros y los flujos de inmigración procedentes de terceros países crecen a su vez. El objetivo clave era apoyar a terceros países en sus esfuerzos, para garantizar una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones. Para el actual periodo es el Fondo de Asilo, Migración e Integración 2014-2020 (AMIF), el instrumento financiero de la Comisión Europea para apoyar el desarrollo de las políticas comunes de asilo y migración en los Estados miembros y para favorecer una gestión efectiva y solidaria de los flujos migratorios entre países del norte y del sur de Europa y en los terceros países de origen. Una serie de medidas acompañan al fondo para ayudar a países como España, Malta, Italia, Grecia y Suecia a sobrellevar la masiva llegada de inmigrantes vía marítima, como son tres decisiones sobre financiación, el Fondo Europeo para los Refugiados, el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para el Retorno.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) es otro de los compromisos, además de la construcción de la Europa del asilo. La idea es establecer un mecanismo en pro de un procedimiento único y de un estatuto uniforme y, la mejora de la coherencia entre los instrumentos de asilo de la UE, así como, establecer propuestas para un sistema conjunto comunitario en materia de re-aseguramiento. La oficina facilita, coordina y consolida la cooperación práctica y el intercambio de información y de experiencias entre los países de la Unión Europea. Por otra parte, el Plan REM o Red Europea de Inmigración persigue como meta, apoyar la elaboración de políticas en los ámbitos de la migración y el asilo. De ahí, que su objetivo sea atender las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable, así como, evitar la duplicidad innecesaria del trabajo de los instrumentos o estructuras comunitarios existentes.

En la evaluación del pacto europeo se observa que la información mutua entre los países sigue siendo importante. En el informe publicado por la Comisión Europea de 2010 se dejaba claro un compromiso fundamental, organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de cada Estado miembro, favorecer la integración y adoptar la Directiva sobre la tarjeta azul (procedimiento de admisión en la UE para trabajadores altamente cualificados). Otros de los compromisos que se establecía era la Directiva Marco de permiso único y de los derechos de los trabajadores migrantes y la iniciativa de nuevas cualificaciones<sup>42</sup> para nuevos empleos (que abordara la forma en que las cualificaciones de los trabajadores migrantes pueden integrarse con las necesidades laborales de la UE), temas que según la Comisión ayudará a hacer frente a los retos demográficos.

Además de los informes y compromisos el pacto aprueba dos instrumentos: el Foro Europeo sobre Integración (organizado en cooperación con el Comité Económico y Social Europeo), las instituciones de la Unión Europea y el Sitio Web Europeo sobre Integración. El Foro Europeo sobre Integración supone una oportunidad para que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, expresen sus puntos de vista sobre el tema de la integración, particularmente por lo que respecta a la Agenda de la Unión Europea sobre la integración, al mismo tiempo, el Foro permite a las Instituciones europeas adoptar un papel activo en este ámbito, es una nueva plataforma para el diálogo sobre la integración y constituye una importante ocasión para discutir conjuntamente con los

---

<sup>42</sup> Para seguir mejorando entre el ajuste de demanda y oferta laboral y el reconocimiento de las cualificaciones, éstas de acuerdo con la promoción de una política general de migración laboral enmarcada en la iniciativa “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de la estrategia Europa 2020”.

representantes de las Instituciones europeas los actuales desafíos y las futuras prioridades. El Foro ha impulsado también la oportunidad de poner oficialmente en marcha el Sitio Web Europeo sobre Integración, la website<sup>43</sup> europea consagra la integración, su objetivo es fomentar las políticas y prácticas de integración, compartiendo estrategias y apoyando la cooperación entre los interesados y las organizaciones de la sociedad civil en toda la Unión Europea, está abierto a todos y, permite a los visitantes compartir buenas prácticas, descubrir oportunidades de financiación y buscar socios para los proyectos, estar al día sobre la actualidad reciente a nivel comunitario, nacional y local, y mantenerse en contacto con los miembros de la comunidad de integración de la Unión Europea, al hacer de puente entre los profesionales de la integración y los responsables políticos.

El Gobierno de España es representante del II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014), éste plan es un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas en territorio español, en lo que se refiere a la integración y la normalización de la convivencia entre autóctonos y extranjeros en una sociedad plural (cultural, lingüístico, religioso, etc.), porque trata de contribuir al proceso bidireccional, fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional avanzado, plural y duradero para el conjunto de residentes en España, a través de intervenciones equilibradas de los poderes públicos y la sociedad civil. Su meta es dar respuesta a los retos del futuro inmediato, retos como la gestión de la diversidad, el fortalecimiento del capital humano, la consecución de la igualdad de oportunidades o la mejora de la convivencia frente a la mera coexistencia. Uno de los principales logros reconocidos ha sido la creación de un modelo de gobernanza relacional abierto a la participación de diferentes actores (Estado, Comunidades Autónomas, Municipios y Sociedad Civil) en base a criterios de integración, complementariedad y subsidiariedad.

Los principios políticos que orientan el conjunto del Plan Estratégico y todas sus actuaciones, son el principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y española, dentro del marco de los valores constitucionales básicos; la ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes; la inclusión, que implica la creación de procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan que se esté en condiciones de gozar de los derechos sociales; ejercer la participación ciudadana, superando el estatus de persona asistida y la estigmatización que conlleva la pobreza, la

---

<sup>43</sup> <http://www.integration.eu> accesado el 20 de junio de 2013

marginación y la exclusión y, por último la interculturalidad, como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

El Plan de Acción para África Subsahariana o Plan África es una manifestación de la sensibilidad del gobierno español y de la propia ciudadanía con el continente africano, es un sentimiento con una larga historia, la relación con los países del mediterráneo y de África ha sido muy importante, hasta tal punto, que se elaboró un plan específico, el Plan África 2009-2012, fruto en buena medida del análisis y de la reflexión sobre la experiencia adquirida durante la vigencia del anterior con el que España crea una nueva vecindad con África y amplía y refuerza los mecanismos de diálogo y de concertación efectiva. Se articula a través de seis líneas de trabajo que se concretan en el apoyo a procesos de paz y seguridad, la consolidación democrática e institucional, la lucha contra el hambre y la pobreza, la promoción de inversiones y relaciones comerciales, el desarrollo socio-económico sostenible, la asociación migratoria, el refuerzo de la relación multilateral España-África y con la Unión Europea, la consolidación de la presencia política e institucional y el crecimiento de la diplomacia pública a través de la Casa África. El Plan recoge nuevas acciones y respuestas a los retos compartidos y a la solidaridad y el compromiso de la sociedad y del Gobierno de España, al tiempo que defiende responsablemente los intereses como país europeo de intensa vocación mediterránea y atlántica y puente entre continentes. Sus objetivos así lo promueven, como son, apoyar los procesos de consolidación de la democracia y construcción de la paz y la seguridad en África; contribuir a la lucha contra la pobreza en África; promocionar las relaciones comerciales y de inversión entre España y África y del desarrollo económico africano y consolidar la asociación con África en materia migratoria y la presencia política e institucional española en África con la Casa África y otras formas de diplomacia.

La política migratoria en Andalucía ha venido marcada por sucesivos planes integrales de inmigración siendo el III Plan Integral horizonte 2016 el instrumento de planificación actual. Este es el instrumento de coordinación de todas las políticas de la Junta de Andalucía en materia de inmigración, se desarrolla a través de actuaciones integrales a realizar de forma coordinada por la Administración Autónoma de Andalucía, así como, en colaboración con otras entidades públicas y privadas. En este plan se hace especial hincapié en la gestión de la diversidad como estrategia de intervención en la materia, así como, la inclusión de la perspectiva de género en el análisis, puesta en marcha y evaluación de cada una de las actuaciones y objetivos planteados. Asimismo, se resalta la necesaria atención a la



realidad local y provincial, incluyendo el territorio como eje transversal a todos los objetivos y medidas recogidas en el mismo.

Una de las medidas más importantes que lleva a cabo la Junta de Andalucía es el proyecto FORINTER2 ó Formación en Interculturalidad y Migraciones. Está cofinanciado al 80% por el Programa Operativo del Fondo Social Europeo para Andalucía 2007-2013 y consiste en el diseño, ejecución y evaluación de un Plan de Formación en Materia de Interculturalidad y Migraciones. Esta iniciativa responde a uno de los objetivos principales de los Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía, el de la formación, y está dirigido a responsables políticos y personal gestor y técnico de entidades públicas, que desarrollan un trabajo relacionado con el fenómeno migratorio en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como, a otros colectivos profesionales, como pueden ser el de la policía local y medios de comunicación, que trabajan de manera directa o indirecta con población inmigrante extranjera. Contempla cuatro líneas básicas de intervención con varias acciones y actuaciones a desarrollar, dentro de cada una de ellas el análisis de la realidad, el plan de formación, el seguimiento y evaluación y por último la comunidad de aprendizaje transnacional.

La finalidad del proyecto es continuar con un proceso político y técnico, que implique nuevas maneras de pensar y enfocar las políticas, los modos organizativos y la forma de trabajar de las instituciones, todo ello basado en la incorporación transversal de la perspectiva intercultural. De manera que se trata de influir positivamente en las decisiones que se tomen y, en las acciones que se realicen con respecto al tratamiento del hecho migratorio, de forma que en todas ellas, se refleje una concepción más abierta de la configuración social, donde se tomen en cuenta la diversidad cultural, las estrategias de cohesión social y la resolución positiva de conflictos que puedan surgir debido, entre otros aspectos, a un conocimiento parcial de la realidad del otro, percepción que se puede dar en ambos sentidos (persona extranjera/autóctona).

La Diputación provincial de Granada y los Municipios y demás Entes Locales adheridos, se consideran vinculados por el denominado Convenio Marco para la Concertación Local 2016-2019, cuya vigencia comprende las actuaciones a desarrollar durante los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio de la eficacia temporal que puedan tener los actos e instrumentos específicos de aplicación o desarrollo que se establezcan. A través de dicho convenio la Diputación provincial de Granada y los entes locales adheridos establecen de común acuerdo un sistema de identificación de las prioridades políticas municipales (con pleno respeto a la autonomía local) y un procedimiento de cooperación para la ordenación y gestión de una buena parte de los asuntos públicos que afectan a los

habitantes de la provincia. Dicho Convenio Marco crea un espacio de trabajo común entre la Diputación Provincial de Granada y los municipios y demás entes locales de la provincia, con la finalidad última de desarrollar conjuntamente dos objetivos claves, en primer lugar, el fomento de políticas públicas locales, a partir de las prioridades políticas expresadas por los entes locales, o detectadas por la propia Diputación provincial, es decir, se promueve el desarrollo de actuaciones especialmente con los municipios de menor capacidad económica y de gestión, se establecen nuevos canales informativos entre la Diputación provincial de Granada y los entes adheridos a este Convenio Marco y se implantan instrumentos de evaluación y, en segundo lugar, se potencia el impulso del trabajo en red (de servicios municipales y la realización de actividades), así se generan economías de escala y de mayor calidad, eficaces y eficientes en la prestación de los servicios públicos locales.

En el plano provincial el convenio marco contempla que la Diputación de Granada, implementa una política estratégica dirigida a la población inmigrante a través de su red pública de servicios sociales, éstos son competencia por delegación de la Junta de Andalucía a la Diputación de Granada, y están adscritos a la Delegación de Bienestar Social. Se encuentran descentralizados e integrados en todos los municipios de la provincia, estructurados en catorce centros. Los centros constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales; su dotación técnica, material y económica está relacionada con las necesidades y características de la comunidad donde se ubican, y desde su estructura se promueven y realizan las acciones y actuaciones necesarias para toda la población. Se destaca el carácter interdisciplinar de los equipos técnicos que los integran, donde intervienen y prestan sus servicios diferentes profesionales, tales como trabajadores sociales, educadores y psicólogos, con apoyo administrativo y con la coordinación de un director.

En lo que respecta específicamente a la política provincial de inmigración, se dan dos niveles de implementación, uno provincial y otro local (municipal). En el nivel provincial existe el Programa de refuerzo de los Servicios Sociales Comunitarios, para la Intervención e Integración Social de la Población Inmigrante en los Servicios Sociales Comunitarios y con los Servicios Sociales Especializados, solicitados ambos programas en las convocatorias de Subvenciones Públicas Institucionales de la Delegación Igualdad y Política Sociales de la Junta. El primero regulado en virtud de las bases reguladoras por la Orden de 21 de junio de 2013, y la convocatoria de 28 de Mayo de 2013 por la que se establecen subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en el ámbito de la Consejería y, dirigido a los Municipios comprendidos en el área de actuación territorial de los Centros de Servicios Sociales de: CSS de Alhama de Granada, que incluye los municipios de Alhama de

Granada, Ventas Zafarraya, Zafarraya, Sta. C. Comercio, Jayena y Fornes; CSS de Huétor Tájar que incluye los municipios de Huetor Tájar, Cacín, El Turro, Arenas del Rey, Jatar , Salar, Villanueva de Mesía, Moraleda Zafayona, Illora, Alomartes, Brácana, Escoznar, Obeilar, Tocón, Montefrío, Algarinejo, Zagra y Fuentes de Cesna; CSS de Sierra Nevada que incluye los municipios de Huétor Vega, Monachil, Barriada de Monachil, La Zubia, Cajar, Bellavista, Cenes, Dudar, Pinos Genil, Quentar y Güejar Sierra y CSS de Costa-Alpujarra que incluye los municipios de Salobreña, Lobres, Molvizar, Jete, Lentejí , Otivar, Los Gúájares, Itrabo, Vélez Benaudalla, Torrenueva, Albuñol, Gualchos, Polopos-la Mamola, Rubite, Sorvilán, Carchuna y Calahonda.

El segundo de los programas en virtud de la Orden se dirige a los CSS de Húetor Tájar, Alhama de Granada y Costa, en concreto a los municipios de Húetor Tájar, Alhama de Granada, Ventas de Zafarraya, Zafarraya, Santa Cruz del Comercio, Cacín, El Turro, Arenas del Rey, Jatar, Jayena y Fornes y Albuñol.

Las funciones que se desarrollan en estos programas se ejecutan a través del Equipo Provincial de Coordinación de los Servicios Sociales Comunitarios y, son en concreto aquellas referidas a la gestión pública y su derivación en los equipos municipales, en resumen pueden ser aquellas centradas en la información, asesoramiento, orientación y gestión de los procedimientos sobre una variedad de temas, tales como el empadronamiento por omisión, arraigo, reagrupación familiar; la asistencia jurídica gratuita, prestaciones, recursos y derechos; la normalización, asistencia técnica social y jurídica; la movilización de recursos para la escolarización de menores; la derivación hacia los recursos en materia de vivienda y alojamiento, empleo y formación; la elaboración de modelos de informes para refuerzo de la integración, arraigo, reagrupación familiar y residencia, habitabilidad, para la tramitación de la nacionalidad por residencia y por presunción de nacionalidad, para el retorno voluntario, o los informes técnicos específicos (reagrupación familiar, arraigo, prestación por hijo a cargo, defensor del Pueblo, salario social, medios de comunicación Social o para sindicatos); la colaboración y coordinación interinstitucional con Subdelegación del Gobierno, Educación, Bienestar Social, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Guardia Civil, Gobernación y Justicia y con los servicios especializados de la provincia; la participación en las convocatorias públicas de programas sociales, docencia y organización dentro del plan de formación; la puesta en marcha de programas concretos como el proyecto de interpretación lingüística<sup>44</sup> para la población usuaria no hispano-

---

<sup>44</sup>La Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión ha financiado este proyecto y corresponde a la Fundación Andaluza de Servicios Sociales, entidad instrumental de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la ejecución y el seguimiento del mismo. El sistema se basa en un terminal móvil con un biauricular exclusivo conectado a una central de llamadas desde donde rápidamente se derivará al

parlante de los Servicios Sociales Comunitarios (a través de de la Junta de Andalucía es el denominado servicio de interpretación lingüística “Hablamos tu idioma”) y, por último, el estudio<sup>45</sup> de las prestaciones básicas ofrecidas por los Servicios Sociales Comunitarios a las personas inmigrantes en toda la Comunidad Autónoma, la participación en dicho estudio supuso la realización de encuestas que recogen el perfil básico de usuarios y usuarias de los Servicios Sociales Comunitarios.

El nivel local viene definido en el Convenio marco, cuya adhesión proporciona al municipio la posibilidad de intervención con la población inmigrante y la emigrante. El programa se denomina “Atención e intervención social con migrantes” y establece en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales. Los destinatarios del programa son los emigrantes españoles retornados y los inmigrantes y, la meta es la promoción de la igualdad de oportunidades de los inmigrantes y los emigrantes españoles retornados, garantizando el acceso normalizado a los recursos existentes y la realización de un gran número de actuaciones desde los Servicios Sociales Comunitarios de los Ayuntamientos. Esto se realiza desde un abordaje intercultural basado en la atención y respeto a la diversidad, por ello, tiene por objetivo promover la igualdad de oportunidades y la inserción social de las minorías, para alcanzar una cultura de la solidaridad y de la integración y, cuya base es la equiparación de oportunidades, así como, facilitar el acceso a todo tipo de recursos y no solo los sociales.

El objetivo general del programa se basa en la inclusión social de la población inmigrante a nivel integral, es decir, desde todos los niveles, tales como el educativo, formativo y cultural, socio-laboral, de vivienda y alojamiento, etc., mediante el desarrollo de medidas de incorporación social y jurídicas tendentes a mejorar sus condiciones de vida e incidiendo en la prevención de factores de riesgo y de situaciones de exclusión social. Y como objetivos más concretos el programa defiende a través de sus proyectos y actuaciones, favorecer la integración social de la población inmigrante en los diferentes municipios de la provincia, promover la información, orientación y asesoramiento social sobre los derechos y recursos sociales disponibles y existentes, investigar las causas del fenómeno migratorio, flujos, ayudas al desarrollo y cooperación social que permita desarrollar una política provincial de integración social efectiva, fomentar los valores de cooperación, solidaridad, tolerancia,

---

intérprete del idioma que se precise. El intérprete se encarga de traducir la conversación, en tiempo real, desde el otro lado del hilo telefónico. Este servicio, mediante una tecnología de fácil uso, elimina los obstáculos lingüísticos entre dos personas de culturas diferentes, sin la necesidad de contratar intérprete presencial.

<sup>45</sup> Financiado por la Consejería para la igualdad y el Bienestar Social ejecutado por la Fundación Andaluza de Servicios Sociales, cuyos datos han sido recopilados y registrados en una base de datos. Cuya explotación de los datos se encarga la Jefatura de Servicio de Movimientos Migratorios de la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión de la Consejería de Salud y Bienestar Social

democracia, potenciar la inclusión social de los inmigrantes en los diferentes actividades culturales, sociales y de desarrollo comunitario, lograr una convivencia intercultural normalizada evitando actitudes de rechazo, racismo, intolerancia, xenofobia y antisemitismo, prevenir situaciones de exclusión social, potenciar y facilitar la participación social de los inmigrantes en las actividades culturales, sociales y de desarrollo comunitario que se desarrollen en la zona donde se encuentran viviendo y , por último, facilitar el conocimiento de este sector de población.

El nivel local se desarrolla a través de los 14 equipos de intervención social ubicados en los CSS de Diputación de Granada. Las funciones que se realizan en estos equipos van desde la información, orientación, valoración y asesoramiento; la gestión y promoción de la escolarización de los menores hijos de inmigrantes; coordinación con los recursos de la zona de influencia; asesoramiento sobre los diferentes albergues, centros de acogida a extranjeros, programas de infravivienda y de rehabilitación y demás recursos alternativos a la vivienda normalizada; elaboración de informes sociales para toda una variedad de materias,<sup>46</sup> el trámite, gestión y seguimiento de las prestaciones sociales básicas (emergencia social, ayudas económico-familiares y programa de solidaridad para la erradicación de la marginación y la desigualdad social); la canalización hacia los recursos necesarios, así como, los propios programas normalizados de la corporación, con el correspondiente seguimiento de los casos sobre los que se intervenga y, por último, el fomento de la convivencia con la sociedad autóctono y alóctona con estrategias de mediación e interculturalidad.

Los programas municipales de los Ayuntamientos y las Entidades Locales, de atención a la población inmigrante se dirigen a una diversa población inmigrante. Aunque Granada ha sido tradicionalmente una ciudad de acogida para numerosa población procedente del Magreb, quienes optaban por la ciudad para cursar estudios superiores, a causa sin duda del atractivo de Granada y su universidad. Actualmente el abanico de procedencia es mucho mayor, lo que coloca a Granada según el CADPEA en situación similar a los contextos europeo y español. La Delegación Provincial de la Consejería de Gobernación en Granada (ahora Justicia e Interior), en el II Plan de Inmigración de Andalucía puso en marcha un novedoso Plan Integral para la inmigración en la provincia de Granada 2005-2009, que puso unas interesantes bases como instrumento planificador de la política provincial. Se centraba en trabajar de forma coordinada áreas concretas, tales como el área socio-educativa, socio-

---

<sup>46</sup> Informes de habitabilidad para la reagrupación familiar, de inserción social para solicitar arraigo, de condiciones de habitabilidad para las viviendas del municipio, para la tramitación de la nacionalidad por residencia y presunción de nacionalidad, para escuela hogar y residencia escolar, de retorno voluntario, para beca escolar etc.

laboral, socio-sanitaria, de recursos sociales, de vivienda, socio-cultural, de atención jurídica, de formación e investigación y de sensibilización social. Y tenía como objetivo, el coordinar la actuación de las distintas instituciones y operadores sociales implicados en las áreas de intervención sobre las que incidía y, ser un instrumento de planificación que permitiera un trato solidario con el conjunto de la población inmigrante. En la actualidad no existe plan continuador de este instrumento.

Aunque sí se puede hablar de los programas y actuaciones, que en el ámbito municipal se ejecutan, por cada una de las entidades locales implicadas en la investigación. El Ayuntamiento de Granada ofrece atención a la población inmigrante a través de diferentes actividades, con el objeto fundamental de posibilitar la integración de este colectivo. Todas las actuaciones se circunscriben en el ámbito del Programa de Atención a Inmigrantes que depende del gabinete de planificación, evaluación y estudios del Ayuntamiento de Granada de donde parte el Servicio de Atención a Inmigrantes (SAI). El SAI es un servicio dirigido a la población inmigrante para facilitar el acceso a las distintas prestaciones y recursos sociales, fomentando de esta forma la integración social de este colectivo, se crea el 1 de enero de 2002 y, contempla como principales medidas, entre otras, el asesoramiento jurídico en materia de extranjería en asuntos de carácter administrativo y/o civil ( como la gestión de expedientes matrimoniales ante el Registro Civil, legalización de documentos, expedientes de nacionalidad, reconocimiento y ejecución de resoluciones administrativas o judiciales dictadas por autoridades o jueces extranjeros); en materia laboral ( como las autorizaciones de trabajo y excepciones de su obligatoriedad, atención a los trabajadores indocumentados, modificaciones de autorizaciones de trabajo, es decir, cambios de ámbito territorial, sector de actividad o tipo de autorización, renovaciones trabajo de estudiantes, contingentes, trabajos de temporada, trabajadores transfronterizos y prestaciones transnacionales de servicios) y en materia penal ( tal como, el asesoramiento en la denuncia de agresiones de toda índole de corte racista o xenófobo, explotación laboral, etc. ).

Dentro del SAI se ofrecen varios servicios especializados. El servicio de mediación intercultural tiene, por ejemplo, tiene por objeto promover la igualdad de oportunidades a la hora de acceder a los recursos de la comunidad, facilitar la autonomía e inserción social de las minorías y, fomentar espacios de diálogo y encuentro entre las distintas culturas que conviven en un territorio. De esta forma, la propuesta desde el SAI, tiene como base la distinción entre los tipos de mediación intercultural que otras entidades y/o asociaciones ya trabajan y, aquellos otros tipos de mediación intercultural más desatendidos. La idea es una vez consultadas las personas que trabajan en las distintas entidades, programar la intervención del SAI más centrada en lo que no se está haciendo, por ello, desarrolla un

servicio de gestión administrativa. El servicio de gestión administrativa incluye la gestión de toda una serie de solicitudes de informes de materias tales como la habitabilidad de la vivienda que ocupan los inmigrantes no comunitarios residentes en Granada capital que pretenden reagrupar a sus familiares, informes que pretendan documentar a hijos menores de edad no nacidos en España o a incapacitados no nacidos en España, sujetos legalmente a su tutela; de acreditación de inserción social y las bianuales de renovación de inscripción en el Padrón Municipal de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente. De modo que este servicio tiene como objetivo fundamental facilitar la integración social y personal de la población inmigrante, como sujetos de derechos y deberes en la sociedad granadina, articulando los recursos que favorezcan dicha integración.

Además está el servicio de información y asesoría jurídica, el servicio de traducción, la gestión de la reagrupación familiar y arraigo, la gestión de alojamientos temporales en albergue municipal para inmigrantes sin hogar, lo cual se realiza con diferentes programas de atención social según la problemática detectada y las posibilidades de inserción (como el servicio de corta estancia, cuyo objetivo es cubrir necesidades básicas de manera temporal, la observación para el análisis y diagnóstico individual, así como, la valoración del paso a la fase de normalización, normalización que supone la reconstrucción personal y el aprendizaje de habilidades sociales y pautas de convivencia y, la integración que implica la inserción socio-laboral y de la autonomía funcional) y, por último, el apoyo a la obtención de vivienda en alquiler mediante aval.

El objeto en este último recurso es facilitar el acceso a vivienda de alquiler y en condiciones dignas, pero desde un enfoque de corresponsabilidad, para ello, el Ayuntamiento de Granada a través del Programa de Atención a Inmigrantes, creó el recurso de Aval de Vivienda como garantía de cara a los propietarios de las viviendas. Este apoyo se ha realizado con la colaboración de la ONG, SOS Racismo-Granada, la cual dedica parte de sus esfuerzos a abordar los problemas de alojamiento de la población inmigrante, minorías étnicas, mujeres solas con cargas familiares y otros colectivos con riesgos de exclusión. Los fines específicos de aplicación del SAI son los de informar, orientar y asesorar en materia laboral, jurídica, de vivienda, social y educativa, favorecer la participación social y el asociacionismo de la población inmigrante, apoyar el alojamiento normalizado de la población inmigrante y sus familias asentados de forma regular y estable en Granada, ofrecer alojamiento temporal en el albergue municipal a la población inmigrante sin techo, facilitar un servicio de traducción a quienes no conocen nuestro idioma en el uso de los servicios municipales y, fomentar la creación de opiniones y actitudes favorables hacia la acogida e integración social, tratando de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio.

El Ayuntamiento de Granada, además del SAI, dispone de un recurso consultivo importante, el Consejo Municipal de Inmigrantes, órgano máximo de participación democrática de las personas y/o entidades que, por cualquier circunstancia, están relacionadas con el ámbito de la inmigración en Granada, su objeto es la elaboración de estudios, informes y propuestas encaminadas a las actuaciones municipales en materia de inmigración y extranjería.

Siguiendo en el plano municipal hay que destacar la labor del Ayuntamiento de Motril, cuyos gobernantes sensibles del fenómeno y del incremento de la población inmigrante en el Municipio, crearían la Oficina Municipal de Atención Integral al Inmigrante. Esta Oficina se dotó de una serie de profesionales expertos en legislación sobre extranjería y de intervención social con población inmigrante e interculturalidad, para posteriormente crearse la Concejalía de Inmigración. La oficina surge por la firme decisión de establecer cauces de mediación, asesoramiento, información y atención a las necesidades que afectan a la integración social del inmigrante, se dirige principalmente a la población extranjera inmigrante y a la población en general que residen en el Municipio de Motril, así como, a profesionales de los servicios tanto públicos como de entidades privadas sin ánimo de lucro, instituciones y centros dependientes de las distintas Administraciones Públicas, que lo soliciten y, a Asociaciones de Inmigrantes, ONGs y otras entidades de carácter social.

Entre las prestaciones que ofrece se encuentra el asesoramiento en el proceso de tramitación de la autorización de residencia y trabajo, reagrupación familiar, contingentes, exención de visados, nacionalidad, etc., información sobre la ley de extranjería, aplicación práctica, normas de desarrollo y apoyo jurídico, información y orientación sobre los distintos recursos sociales de los cuales se puede acceder y, por último, el desarrollo de acciones y actividades de sensibilización social programadas. Uno de estos programas es el denominado “diálogo de pueblos” que consiste en la realización de un monográfico sobre educación intercultural, desarrollado en centros municipales, tales como ludotecas, mediatecas, centros de dinamización social y centros de día de mayores del municipio de Motril y anejos, por lo que está destinado a diferentes colectivos (menores, jóvenes, adultos y mayores) ya sea población inmigrante como autóctona.

Otro de los recursos que pone en funcionamiento es el Plan de Colaboración Institucional: Educación de Adultos-Asuntos Sociales, que promueve a través del aprendizaje del idioma y el conocimiento del medio, un mejor y rápido proceso de integración en la sociedad a la persona inmigrante. Y tal vez la medida que desde la política migratoria ha puesto en marcha este Municipio con mayor influencia en la sociedad civil, ha sido la Mesa por la Inmigración, ésta surge del consenso



entre las diferentes organizaciones y entidades relacionadas con la inmigración y que desarrollan sus acciones en Motril, dando respuesta a la necesidad de una intervención conjunta y coordinada. Está constituida formalmente como órgano de representación, coordinación y promoción de las distintas iniciativas e inquietudes ciudadanas, que en materia de inmigración se desarrollan en la ciudad de Motril. Su objeto es favorecer con sus aportaciones la mejora de las condiciones de vida y un trato justo y humanitario,, para la población inmigrante que reside o transita por su término municipal, propiciando así mismo su integración en la comunidad, se aplica para ello, criterios de integridad y eficacia, mediante la coordinación y optimización de las acciones y recursos de los componentes de la Mesa.

Para el funcionamiento de esta Mesa se crearon diferentes comisiones de trabajo centradas en diversos temas, como el estudio de la realidad de la inmigración en Motril, la sensibilización y denuncia social y la información, asesoramiento y formación integral. El análisis de dichas comisiones y de sus aportaciones realizadas llegó en la práctica a poner en marcha del Foro Permanente, que es un instrumento a través del cual se canaliza y materializan las actuaciones informativas, formativas, de sensibilización y fomento de participación, aplicables a los diferentes ámbitos que en materia social, educativa, sanitaria, jurídica y laboral garantizan la plena integración.

En el Ayuntamiento de Albuñol existe servicio especializado, es la denominada Oficina de Atención al Inmigrante, que además es una de las pioneras de Andalucía, pues comenzó su andadura hacia el año 1994, en aquel tiempo, el municipio contaba con un total de 67 inmigrantes de procedencia marroquí y tunecina y, los proyectos tenían un carácter exclusivamente educativo, centrado en la integración de la población inmigrante por medio del idioma y la cultura andaluza, respetando sus propias raíces. La Escuela de Adultos junto con los distintos monitores, un mediador intercultural de procedencia marroquí y una trabajadora social de los Servicios Sociales Comunitarios, ejercían un papel muy importante en este cometido de equipo y de coordinación, a tiempo parcial, se encargaban de llevar a cabo una serie de actividades de soporte para la integración real en el municipio a través de charlas, conferencias, viajes o exposiciones.

La Oficina de Atención al Inmigrante ha ido avanzando a lo largo de estos años y lo que en un principio era un servicio aislado y a tiempo parcial, se ha convertido en una oficina que funciona de lunes a viernes a tiempo completo, contando con personal especializado (trabajadora social y mediador intercultural) dedicado exclusivamente a la atención de la población inmigrante. Es un servicio que se desarrolla en coordinación con otros profesionales y bajo la supervisión de sus responsables, prestando

una atención individualizada a las personas extranjeras en Albuñol y potenciando actividades de sensibilización y dinamización social, así como, actividades grupales y comunitarias, no solo dirigidas a la población inmigrante, sino al resto de habitantes del municipio.

Las actuaciones que lleva a cabo éste municipio se centran en una política municipal prácticamente especializada en la atención a la población extranjera, así las actividades van desde la información y orientación (para empadronarse, certificados de residencia y convivencia, solicitar permiso de residencia, autorización de trabajo y residencia, visados, pasaportes, reagrupación familiar y para la nacionalidad), la gestión de prestaciones económicas, información laboral, la atención a menores, la información para crear movimiento asociativo de inmigrantes, la atención de demandas relacionadas con la vivienda, el aprendizaje del idioma español, la organización de eventos lúdico-festivos par la integración, la organización de charlas informativas, cursos y talleres educativos, de danza oriental, de cocina internacional, etc., el apoyo a la inserción laboral, la difusión y sensibilización, la realización de actividades infantiles interculturales (tales como la celebración de eventos varios: día del racismo, semana intercultural Albuñol-Asilah “Asociándonos en Igualdad” o el Día de los derechos Humanos), la participación en otros proyectos como el de familias inmigrantes e interculturalidad del instituto de enseñanza secundaria la Contraviesa y/o la coordinación con los distintos servicios del Municipio, Centro de Salud, Colegios, Instituto, Guardia Civil, Escuela de Adultos, policía local, Alpe, Censo, monitora Sociocultural, Aula Guadalinfo, Programa Migrain y programa Andalucía Orienta.

En el plano supramunicipal la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Alhama está conformada por los municipios de Alhama de Granada, Arenas del Rey, Cacín, Jayena, Santa Cruz del Comercio y Zafarraya. La política de inmigración en este caso está influenciada por las características de cada uno de los municipios que la integran, que ha de ser bien coordinado para poder centralizar las diferentes actuaciones y, lo han logrado, al desarrollar las actuaciones de información y orientación general y sobre documentación (autorizaciones, certificados, pasaportes, reagrupación, título de viaje, otros..., sobre aspectos laborales y sobre aspectos educativos), la difusión y sensibilización, el fomento de la integración, sensibilización y participación de todos en el desarrollo de la comunidad hacia la población extranjera y hacia la población autóctona, la coordinación, la gestión de la asistencia sanitaria, el desarrollo de actuaciones realizadas con menores (contacto en centros de menores, control de la prohibición del trabajo de menores, información básica sobre su situación, y/o auxilio en necesidades básicas urgentes) o con mujeres (visitas domiciliarias, fomento de la participación social,

información sobre escolarización de menores, sensibilización sobre sus derechos como inmigrante y como mujer desde un profundo respeto a su cultura, información y derivación a planificación familiar) y, por último, con la coordinación con organismos respecto a temas de documentación en temas educativos, en materia de salud, ocio y cultura, y de comunicación, el servicio de correspondencia, de emergencia social y de alojamiento. La Mancomunidad dispone del único albergue institucional de la provincia destinado a población inmigrante, está ubicado en el término municipal del Ayuntamiento de Zafarraya, la prestación es muy especializada y centrada en los residentes extranjeros del Albergue.

## **Conclusiones.**

Se habla de contexto del liderazgo cuando se alude a una serie de factores que condicionan el propio liderazgo político, esto configura el entorno del liderazgo. La globalización es uno de los principales efectos que acentúa el fenómeno migratorio, que está además provocando que la población inmigrante sea un sector con mayor proyección de actuación desde el sistema público y, generando un fuerte impacto en la prestación de servicios públicos. Por otro lado, la sociedad del conocimiento y del entendimiento global impulsa un liderazgo más adaptable a los cambios de esa globalización. De modo que, un entorno así necesita unos líderes que conozcan su contexto, normativo, institucional y competencial y, por tanto, que desarrollen un liderazgo en un gobierno multinivel, es decir, transnacional, europeo, nacional, autonómico y local. Dicha intervención pública es principalmente realizada a través de las Administraciones Públicas, cuyo sistema de competencia departamental y seccional estimula la colaboración entre sus gestores y actores públicos.

La regulación de la inmigración ha sido un proceso marcado por una sucesión de reformas legislativas, que han tratado de abordar los desequilibrios y cambios socio económicos que no contemplaban todas las regulaciones anteriores, en realidad, no se ha terminado de configurar una política migratoria aceptable a un nuevo modelo que faciliten los movimientos migratorios y la estabilidad de la permanencia. Algunas de las reformas jurídicas trataron de focalizar su atención en la población inmigrante que se encuentran en situación administrativa indocumentada, aunque, siempre ha estado presente la búsqueda de un patrón regulador que facilitara y afianzara la inmigración documentada. Sin embargo, ese intento ha tenido un efecto adicional, el incremento de situaciones cíclicas de irregularidad, una dinámica circular que se ha repetido de forma constante a lo largo de los últimos años. A pesar de los esfuerzos por articular una regulación adecuada del hecho migratorio, las últimas décadas, se caracterizan por la existencia de cierta dificultad en encontrar un equilibrio entre

los tres ejes fundamentales del proceso migratorio, como son, la ordenación de los flujos migratorios, la lucha contra la inmigración clandestina e indocumentada y la integración de la población inmigrante en la comunidad económica, social y cultural, aunque esta integración cívica ha ocupado un lugar secundario en la agenda de la política migratoria global.

La inmigración internacional puede contribuir al crecimiento económico de la Unión Europea en su conjunto, así como, facilitar recursos a la población inmigrante y a sus países de origen y, por lo tanto, contribuir a su crecimiento y desarrollo. Además puede representar una oportunidad, porque es un factor de intercambio humano y económico y permite que las personas realicen sus aspiraciones y las del resto de ciudadanos, sin embargo, es necesario gestionar todo el proceso migratorio de forma que se tenga en cuenta la capacidad de acogida de los Estados Miembros, en cuanto a su mercado laboral, alojamiento, servicios públicos, sanitarios, escolares y sociales y proteger a la población inmigrante del riesgo de ser explotados por redes criminales y delictivas. A nivel internacional interesa pues, la convergencia en la interpretación de los derechos y libertades que la propia CE garantiza, con los grandes instrumentos internacionales sobre derechos humanos y, a nivel europeo el compromiso es seguir la coherencia de las políticas, de modo que, el conjunto de todas ellas nacionales o europeas, horizontales o sectoriales, actúen de forma complementaria con un objetivo común, que los Estados miembros y las instituciones europeas trabajen juntos y que continúen convergiendo las estrategias y políticas existentes.

En estos momentos el contexto de la política migratoria está acentuando su protagonismo, evidencia de ello es la Comunicación de la Comisión Europea: Maximizar la repercusión de la migración en el desarrollo, que ha constituido una importante base de la posición común europea en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, que organizó la Asamblea General de las Naciones Unidas en Octubre de 2013. En ella se ha hecho un llamamiento a todos los agentes interesados, para hacer frente a los retos que plantea la migración internacional, como son, garantizar que las estrategias de desarrollo valoran la migración y la movilidad como factores inductores del desarrollo, respetar la dignidad y defender los derechos humanos fundamentales de los migrantes, independientemente de su estatuto jurídico, prestar mayor atención a la relación entre cambio climático, degradación del medio ambiente y migración, estudiar los retos que el aumento de la urbanización y la migración plantean a las ciudades y regiones urbanas, reforzar la gobernanza de la migración a través de la cooperación bilateral y regional, incluida la colaboración con la sociedad civil y, por último, fomentar la movilidad laboral internacional y regional. La Comunicación también proponía adoptar una visión aún más ambiciosa en materia de migración y desarrollo en política

migratoria, a través del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad y de la política de desarrollo de la UE, Programa para el Cambio, donde se definen nuevas prioridades entre ellas, la promoción de la gobernanza y el impacto en el desarrollo de la migración entre países en desarrollo y, la integración de la migración en el programa de desarrollo, o también intensificar el apoyo de la Comisión a las iniciativas en materia de desarrollo y de migración, incluida la ayuda a los países socios de la UE, para promover la gobernanza de la migración, algo que está siendo replanteado en los últimos meses debido a los acontecimientos en países como Italia (Lampedusa) y España ( Melilla ), que han motivado como es el caso español de la petición de un Pacto de Estado en la Unión para tratar el tema migratorio.

La Administración migratoria española no cuenta con larga tradición en la atención a la población inmigrante, por lo menos desde el punto de vista jurídico- legal, aunque sí desde el aspecto más social y laboral; su origen se sitúa a finales de la década de los ochenta y comienzo de la década de los noventa, frente a la dispersión de competencias que la caracteriza, se empieza a dar a mitad de los años noventa una transformación, dónde las cuestiones migratorias ya abarcaban a gran número de políticas sectoriales. En la actualidad es competencia exclusiva del Estado, la emigración, la inmigración, la extranjería, el asilo y la nacionalidad.

En el caso autonómico la configuración de la administración andaluza en las prestaciones sociales, da un papel predominante a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, titulares de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, que son los encargados en todos los Municipios de gestionar los servicios en materia de inmigración. Andalucía asume en su Estatuto como competencia en lo que se refiere a la inmigración y el asilo: la integración social, económica, laboral y cultural de la población inmigrante. Las Comunidades Autónomas tienen asumidas numerosas responsabilidades, algo que se refleja a través de sus propios Estatutos de Autonomía y de las transferencias competenciales realizadas. En el caso de los Servicios Sociales su no atribución de manera expresa de competencia, ni al poder central ni a la Comunidad Autónoma, produce una laguna competencial que se suple con Planes Marco, como el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, en el mismo, se plantean unos objetivos claros, unos instrumentos de cooperación interadministrativa y define una serie de compromisos entre la Administración Central y la Autónoma en la prestación de los Servicios Sociales Básicos desde la Administración Local, éstos incluye dos tipos de prestaciones como son las básicas y las complementarias.

Las prestaciones básicas a su vez integra actuaciones de información y orientación de derechos y recursos, de asesoramiento especializado sobre problemas sociales y canalización a los demás servicios, de apoyo específico a la unidad de convivencia, ayuda a domicilio y el alojamiento alternativo, también

actuaciones específicas de prevención e inserción social, de situaciones de riesgo y marginación y de logro de la reinserción familiar y social y, las prestaciones complementarias, integra las actuaciones destinadas al fomento de la solidaridad, la cooperación social, la autoayuda y voluntariado, las ayudas de emergencia social y las ayudas económico-familiares. Las prestaciones básicas son un conjunto de medidas de carácter público y universal, regladas y sujetas a derecho, integradas en el Sistema público de Servicios Sociales, que garantizan unos mínimos de cobertura reconocidos socialmente, sujetos a límites establecidos y se prestan en el nivel municipal más próximo a la ciudadanía, sin embargo, las prestaciones complementarias están sujetas a criterios específicos que se definen en las diferentes reglamentaciones y normas jurídicas que se publican.

Pero en realidad en el ámbito local, la política migratoria se reduce considerablemente a un área residual de la competencia de legislación estatal y desarrollo normativo por la comunidad autónoma. En este contexto el principal reto de la gestión política provincial, está en fijar las prioridades de carácter supra-municipal a través de los llamados proyectos y programas municipales y provinciales, así como, canalizar las demandas y prioridades políticas de los Ayuntamientos. Para la implementación de todas estas políticas, desde los diferentes dominios políticos o niveles de gobierno se diseñan y ejecutan una variabilidad de planes, programas y convenios, los cuales, son como ya se ha visto un conjunto de instrumentos de planificación de las políticas de inmigración que en base a la normativa vigente y las competencias de cada entidad pública, sirven para guiar y dirigir la orientación futura de las intervenciones políticas de las distintas políticas migratorias. A pesar de toda esta estructura compleja de recursos, que podría dar lugar a pensar que esta política sectorial está bien definida, lo cierto es, que el elemento que ha llegado a desestructurarla y a cuestionarla aún más ha sido, dentro de este contexto, la crisis de los últimos años, cuya repercusión está aún siendo considerable. El siguiente capítulo profundiza sobre este aspecto y lo relaciona con la inmigración y su impacto actual sobre el diseño de esta política migratoria.

## CAPITULO II: LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL: IMPACTO E INMIGRACIÓN

La crisis económica ha reorientado la actuación política hacia una reforma del mercado laboral y una consecuente nueva política pública de inmigración. Una de las principales consecuencias de esta crisis económica y financiera internacional, así como, de sus profundos efectos en la economía europea, española, andaluza y granadina, está siendo la fuerte restricción en la creación de empleo y, por ende, en la contratación tanto pública como privada. “La actual crisis mundial originada en los Estados Unidos (EE.UU.), ha tenido como principales causas: los altos precios de las materias primas, la sobrevalorización del producto, una fuerte crisis alimentaria mundial y energética, una elevada inflación planetaria y la amenaza de una recesión en todo el mundo, así como una crisis crediticia e hipotecaria. Algo que especialmente se ha notado en España. La causa raíz de toda crisis según la teoría austriaca del ciclo económico es una expansión artificial del crédito. En palabras de Jesús Huerta de Soto “esta crisis surge de la expansión crediticia ficticia orquestada por los bancos centrales, y que ha motivado que los empresarios invirtieran donde no debían.”<sup>47</sup>

Esto se traduce en una falta de confianza en los mercados, desencadenando una subida del precio del dinero o tipo de interés, siendo esta una de las causas principales que más ha afectado a la población granadina, que ha visto como pierde poder adquisitivo, limita el ahorro y reduce consumo e inversión. La construcción ha sido uno de los sectores que más ha contribuido a aumentar la tasa de desempleo de la provincia granadina. A los representantes políticos, gobernantes y líderes se les plantea una dura reorganización de sus agendas y una tarea complicada de afrontar, con escasos recursos y limitaciones a su propia competencia. Por ello, es un tema en el que han de estar todos implicados, la ciudadanía también: “La salida a la actual crisis de desafección exige una mayor presencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, una revisión profunda de los Canales clásicos de participación política y el desarrollo de un nuevo modelo de liderazgo político” (López y Leal, 2005:20).

Esta compleja situación de crisis económica ha condicionado un nuevo orden político y social, que define la actual política migratoria, la situación de crisis y los esfuerzos comunitarios por salir de este estancamiento está dando resultados, la nueva visión política de la actuación pública y del liderazgo en el fenómeno de la inmigración, es un hecho relevante a nivel internacional y transnacional. Uno de los elementos que están potenciando un tratamiento distinto de la inmigración es la consideración de instaurar una nueva política migratoria, en base a ese nuevo orden político

---

<sup>47</sup> <http://www.monografias.com/trabajos91/crisis-economica/crisis-economica.shtml>, accesado el 12 de Noviembre de 2012

económico y social, que constituya una nueva sociedad común. Y es un hecho, que “ En las sociedades democráticas, la gestión de las crisis es aún más compleja que en las dictaduras, ya que los líderes democráticos están sujetos a principios morales y leyes vigentes que hay que respetar, por ello, la constrictión en su actuación siempre está más presente” (Román, 2014:168). La crisis económica ha sido a lo largo de la investigación uno de los factores que más importancia ha adquirido en las entrevistas con los líderes políticos, prácticamente todos la enumeran como el principal problema en la gestión pública de la política migratoria y, en su propio diseño, por ello, era necesario dedicarle un espacio en la tesis. En este capítulo, pues, se analiza la crisis como elemento potenciador de una política migratoria en transformación y adaptación a los nuevos tiempos, así como, el impacto que la misma está provocando en el diseño de una nueva política de inmigración, para terminar con unas propuestas y orientaciones que se plantean como elementos impulsores de esa nueva política, siendo uno de esos elementos, tal vez el más importante la formación y el empleo, que a su vez ha supuesto un punto y aparte y por lo tanto estudiado con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

### **1. Análisis de la transformación de la política migratoria, efectos y consecuencias.**

En las agendas políticas de los políticos españoles se empezó a considerar el tema migratorio tras la promulgación de la legislación de extranjería de 1985, de modo que ya empezaba la inmigración a ser un tema a tener en cuenta. La incorporación en la UE en 1986, fue el segundo paso hacia una futura gestión de la política migratoria, al considerarse un tratamiento diferente a la persona nacional inmigrante de origen extranjero, cuyo régimen legal es el de extranjería, de la población nacional de la Unión, cuyo régimen legal es el comunitario. “En España, si bien el tema de la inmigración existe desde hace mas de dos décadas, se admite generalmente que es en el año 2000 donde la cuestión pasa de ser considerada como un asunto estrictamente administrativo a incorporarse a la agenda política y social” (Zapata-Barrero, 2009c: 119). Es decir, hasta el inicio del siglo XXI, no se empieza a visualizar la política migratoria como fuente de gobernanza y, eso será a consecuencia de la situación de crisis económica mundial, lo cual “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” (Monar, 1997 citado en Ortega, 2011:1383).

La crisis financiera global que siguió al *bankruptcy of Lehman Brothers* en septiembre de 2008 puede ser vista como un efecto más profundo y más global sobre la circulación de personas en todo el



mundo, que cualquier otra recesión económica en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial y está claro que la crisis económica ha condicionado la economía y el crecimiento de la UE, de ello no hay duda, pero también es clave, que en los últimos años se han producido acontecimientos que han aumentado los efectos de la desaceleración, como la expansión del Estado Islámico y la amenaza yihadista y, la creciente presión migratoria en las fronteras exteriores europeas, en concreto las del mediterráneo y las del sureste europeo. Esta situación demuestra, entre otras cosas, la necesidad de una política de migración coherente, equilibrada, dinámica y estratégica, que pueda dar respuesta a las necesidades a corto plazo, pero con una visión de futuro a largo plazo. Los datos del 4º Informe Anual sobre Inmigración y Asilo de la Comisión Europea reflejan que la población de la UE en edad de trabajar (15-64 años) ascendió a 335,4 millones de personas en 2012 y se prevé que caiga durante los próximos 50 años hasta situarse en 290,6 millones de personas en 2060, (según las últimas proyecciones de Eurostat); además añade que con el envejecimiento de la población y, suponiendo que la migración mantenga en promedio un ritmo estable, el coeficiente de dependencia de la tercera edad aumentará del 26,8 % en 2012 al 52,6 % en 2060, de modo tal y como dice la Comisión, con menos inmigración este coeficiente sería aún mayor.

Por tanto la inmigración podría ser un elemento superador de la crisis y más en un contexto internacional caracterizado por el fuerte proceso de integración económica a escala mundial, que conlleva la globalización y, que ha producido un aumento significativo en las relaciones comerciales y financieras. Pero hay que tener en cuenta que: “Este aumento de los intercambios económicos entre los distintos países asume distintas formas; por una parte, la expansión del comercio mundial, y por otra, el aumento de los flujos financieros internacionales y singularmente de las inversiones exteriores de las empresa.<sup>48</sup>” Aún persisten viejas amenazas no superadas, como la existencia de armamento nuclear, en nuevas formas, al tiempo que han surgido otras nuevas, todo lo que constituye para la comunidad internacional la aparición de inseguridades que son más variadas, pero menos visibles y no predecibles, como son, el deterioro del medio ambiente y el cambio climático, la dependencia energética y la escasa potenciación de alternativas energéticas, la delincuencia organizada, el terrorismo y los conflictos internacionales y la inestabilidad económica y financiera.

Derivada de esta inestabilidad se están alcanzando cifras de desempleo, pobreza y exclusión social tales, que llegan a valores nunca antes vistos, la ciudadanía se está viendo desplazada de la sociedad y del mercado laboral, en un momento en donde las restricciones en los presupuestos

---

<sup>48</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif\\_presup/planes/plan2007-2013/Eca.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif_presup/planes/plan2007-2013/Eca.pdf) accesado el 15 de Noviembre de 2012.

públicos es la norma, lo que está poniendo en cuestionamiento la consecución del objetivo europeo de sacar de la pobreza y de la exclusión social al menos a 20 millones de personas de aquí a 2020. En Europa se están dando importantes cambios demográficos y, está disminuyendo la población en edad de trabajar, a la vez que está aumentando la proporción de personas en edad avanzada, ante este panorama sociopolítico los líderes de los diferentes gobiernos europeos, tratan de buscar la manera de garantizar unos sistemas de protección social adecuados y sostenibles. Sin embargo, uno de los aspectos que está surgiendo con la crisis económica y que está condicionando la creencia en un verdadero liderazgo es la denominada crisis de la democracia representativa. “En Grecia, Italia, Francia y España, la democracia está amenazada, no tanto por grupos totalitarios y excluyentes como por la rampante y, en algunos casos, estructural corrupción que sufren” (Díaz-Carrera y Natera 2014:27) y por otro lado, “las democracias están constreñidas en sus posibilidades de expansión por una combinación de ignorancia, arrogancia, codicia y miedo” (Díaz-Carrera y Natera 2014:31). Esta implica que la participación política se enfrenta a retos tales como la crisis del liberalismo, la pérdida de soberanía de los Estados nacionales vinculada a la globalización, o la profundización de la desigualdad universal, lo que genera un problema de legitimidad de las decisiones políticas y de sus líderes.

Y en la ciudadanía están resurgiendo sentimientos de indefensión y de vulnerabilidad, además de por esa falta de legitimidad, por la disolución de fronteras (no territoriales sino simbólicas) y el hecho evidente de que se hayan difuminado los límites entre las formas de seguridad interior y exterior, “la inmigración es percibida constantemente como uno de los problemas más importantes del país, junto con el paro, la inseguridad cívica, el terrorismo, la vivienda, los problemas económicos y políticos” (Zapata-Barrero, 2009c:186). Esta situación se puede observar en la existencia de conflictos armados, que a pesar de situarse en un continente lejano hace que pueda amenazar la seguridad interior del continente europeo y, por consiguiente, de todos sus miembros y, como efecto clave de esta circunstancia se genera la gran afluencia de refugiados y población desplazada, que tienen que asumir los países fronterizos de estos conflictos. El caso más reciente es la guerra civil de Siria, la cual ya ha provocado seis millones en total de refugiados y desplazados, de los cuales el 97% según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han buscado seguridad en alguno de los países vecinos como Jordania, Líbano, Irak o Turquía. Por otra parte, otros fenómenos internacionales están aumentando esta frustración global, como la trata de seres humanos, el contrabando de personas y de sustancias ilícitas, el blanqueo de dinero, la explotación de mujeres y

niños, los desastres naturales y de origen humano, la delincuencia informática, la piratería intelectual y la corrupción.

Es cierto que Europa y sus Estados miembros, se han enriquecido y han ganado mucho con el aumento de la interdependencia mundial, pero, esta crisis e inestabilidad financiera, ha afectado de forma exagerada a los precios de los alimentos y de la energía y ha puesto sobre la mesa, tanto y tantos peligros derivados de esa dependencia asimétrica y, en especial en lo que se refiere a los proveedores y empresarios de los escasos recursos del planeta. El reto es enfrentarse a los fuertes efectos que empezaron a visualizarse hace más de seis años y, adelantarse a paralizarlos o contenerlos mediante la defensa anticipatoria y planificadora de una interdependencia responsable y coherente, conforme a la cual los diversos actores, gobiernos y políticos se esfuercen en conseguir un compromiso desde una perspectiva de sostenibilidad del sistema, respalden un sistema de gobernanza multilateral y global y convengan y se impliquen en trabajar en él. Conseguir el éxito está por ver, pero lo fundamental es que la comunidad internacional, Europa y el resto de países estén comprometidos en esto y en promover un mundo próspero y rico para todos, un mundo competitivo que potencie los elementos clave de un modelo renovado de crecimiento, basado en la competitividad, la integración, la responsabilidad social y la sostenibilidad medioambiental, o por lo menos, tender a ello en los próximos años.

En un mundo globalizado donde los actores internacionales y gobiernos multinivel, son los protagonistas de los cambios estructurales (que es donde juega su principal papel la capacidad de atracción de la UE, la cual debe constituir la pieza central de su política evolutiva de vecindad), Europa es el principal actor, que puede desempeñar un importante rol de estabilización del entorno sobre la base de la Política Europea de Vecindad, la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo. Y por supuesto, en pro de una política adaptada a los tiempos, se debe de extender el planteamiento abierto e integrador a la cooperación transfronteriza con otras regiones, como la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),<sup>49</sup> el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>50</sup> o la Southern African Development Community (SADC)<sup>51</sup>. Es un camino que hay que esforzarse en recorrer, ya que, es necesario que se muestre a la comunidad internacional, un enfoque reformado de la UE en materia de la gobernanza mundial y sobre todo una Europa de la Sociedad del Conocimiento y del

---

<sup>49</sup> Países miembros: Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand y Viet Nam.

<sup>50</sup> Países miembros: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia.

<sup>51</sup> Países miembros: Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mayritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

Entendimiento Global, con una apuesta importante por las TIC y las Redes Telemáticas y Virtuales. Así lo reconoce la Comisión Europea en la Comunicación sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, cuando afirma que la globalización, el cambio demográfico y la transformación social están afectando a la Unión Europea, a sus Estados miembros y, a países de todo el mundo; continúa destacando que las estimaciones de las Naciones Unidas, hablan de que hay 214 millones de migrantes internacionales en todo el mundo y otros 740 millones de migrantes internos y, hay 44 millones de desplazados forzosos, de modo que se estima que unos 50 millones de personas viven y trabajan en el extranjero en situación irregular. Para la Comisión el diálogo a escala mundial puede abordar algunos de los retos y preocupaciones comunes, pero en realidad, es a los niveles regional, nacional y local, como cada individuo y cada interesado, aprovechará las posibilidades que brinda la migración y la movilidad empujada por la crisis.

La UE es uno de los mayores actores y, por tanto, debe liderar dicho esfuerzo de reforma, orientado y destinado a proporcionar más legitimidad y, de mayor calidad a las instituciones internacionales, en régimen de corresponsabilidad compartida e interoperabilidad responsable, potenciando al mismo tiempo sus propios intereses durante el proceso. En esta transformación para que sea factible y se consiga una superación eficaz y real de la crisis actual, es importante incluir la simplificación y la fusión de sus órganos de representación, especialmente de aquellas entidades que participan en foros económicos internacionales y, conseguir la estrecha unión y representación única de la UE y sus miembros, representados en organizaciones internacionales, para ello, es necesario que se coordinen previamente sus posturas y sean defendidas de forma unánime, para así, establecer cauces de comunicación y de redes de trabajo, que agilicen el consenso y la cohesión de las políticas y, por tanto, de las medidas en materias tan fundamentales para el futuro internacional y europeo como es la inmigración.

La inmigración desde terceros países ha contribuido a que se genere uno de los efectos positivos más importantes ante la crisis, que ha sido el crecimiento y desarrollo económico en muchos Estados Miembros, sin embargo, la recesión económica ha planteado a día de hoy, nuevos retos aunque sus efectos en los movimientos y flujos migratorios sean difíciles de evaluar. La reducción de la demanda de trabajadores extranjeros ha sido en la mayoría de los Estados (incluida España) un claro ejemplo, en este caso de efecto negativo. La población inmigrante es uno de los colectivos vulnerables más directamente dañados por la crisis, aunque ha afectado a nivel diferente según sea el sector de producción, es decir, construcción, industria, turismo y servicios financieros, por ejemplo, han sido los que más la han sufrido. Según el Pacto europeo sobre inmigración y asilo del Consejo de la Unión

Europea, en plena crisis, es decir en el tercer trimestre de 2008 la tasa de desempleo de la ciudadanía no perteneciente a la UE subió desde un 13,6% al 18,9% en 2009, lo que ha supuesto un fuerte incremento en relación a los nacionales que pasaron de 6,4% a 8,4 % y, de los trabajadores de otros Estados Miembros que pasó al 18,6% del 12% al comenzar la crisis. Según el Primer informe anual sobre inmigración y asilo de la Comisión Europea de 2009, los flujos de remesas que van a los países en desarrollo, han descendido desde el inicio de la crisis, el Banco Mundial ha enumerado que pasaron de 338 mil millones de \$ en 2008 a unos 317 mil millones de \$ en 2009, el apoyo de la UE se ha centrado pues en los países en desarrollo más afectados.

La situación que se está viviendo a nivel mundial, está poniendo de relieve efectos sobre el mercado laboral, como está viéndose en la escasez de mano de obra en algunos sectores de producción, lo cual es además, uno de los temas que desde Europa se considera como prioritario para poder afrontar la crisis económica, para ello, existen varias estrategias complementarias, cuyo objeto es paliar la escasez de mano de obra en algunos sectores del mercado de trabajo o desarrollar unos determinados instrumentos de adecuación, entre la demanda y la oferta de empleo, ampliar la edad laboral, aumentar los índices de participación, mejorar las capacidades de la mano de obra actual, fomentar la búsqueda de empleo para las personas actualmente desempleadas, potenciar la movilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea, prestar una mayor atención a un mejor uso de las competencias y habilidades profesionales, de los nacionales de terceros países que ya residen en la UE y del resto de nacionales y, planificar en última instancia una buena gestión de la inmigración económica, en asociación con los terceros países.

La Unión Europea se enfrenta a una necesidad estructural de mano de obra además de carácter temporero, ya que la previsión es que la mano de obra sea cada vez más escasa y, ello a pesar de la crisis económica y de las tasas de desempleo actuales, ya que, incluso hay ofertas de empleo que no se pueden cubrir con mano de obra nacional en sectores específicos, como son el sector sanitario, la ciencia y/o la tecnología, por lo que, el desarrollo de una política de inmigración legal bien organizada debe seguir desempeñando un papel importante para suplir estas carencias y responder a los futuros retos demográficos.

Sin embargo, la consecuencia más importante, teniendo en cuenta que se está atravesando el final de una etapa de la política migratoria donde el principio clave la normalización se instauró tras la ley de extranjería en 1985, es la incorporación del fenómeno migratorio a las agendas corporativas y

políticas, tras lo cual, y como punto de partida los procesos de regularización posteriores a la norma. Esta situación ha hecho que se comience a hablar de la consolidación del sistema de extranjería, con la promulgación correspondiente de un marco jurídico de derechos, reagrupaciones y arraigo de la población inmigrante. Esta institucionalización de la política de inmigración, se ha generado desde dos ópticas importantes y, por un lado, la evolución y génesis cronológica, ha consolidado la parte sustantiva de esta política pública, es decir, los acontecimientos, el entorno, los cambios y las nuevas necesidades han reinventado una nueva política adaptada al cambio, donde se han definido nuevas y diferentes áreas de intervención y, se han reformulado las competencias políticas y límites a la intervención pública, el liderazgo político y el análisis de una implementación sostenible con visión de futuro y, por otro lado, se ha consolidado la parte instrumental u operativa, es decir, la negociación, cohesión e instrumentalización de nuevas herramientas de intervención y de una estructura político-institucional y administrativa acorde a un desarrollo sostenible y global.

Una de las principales consecuencias políticas a la crisis, es que la política migratoria ya está incorporando desde las últimas décadas el concepto de transversalidad, corresponsabilidad e interoperabilidad. La transversalidad es la adopción de un enfoque multidisciplinar de la política migratoria, que implica a su vez la igualdad para toda la población y, supone la equiparación y acceso a los derechos, deberes y oportunidades de la población inmigrante con respecto a los nacionales. La corresponsabilidad o responsabilidad compartida hace referencia a que, dicha responsabilidad es común a dos o más personas, entidades, organizaciones, actores o instituciones y, que comparten una misma obligación u objetivo a alcanzar. La interoperabilidad es la capacidad, que tienen los diferentes actores de la arena política para intercambiar, transferir o colaborar en la ejecución de actuaciones de manera uniforme en la política migratoria en cuanto a la información que se maneja, objetivos que se persigue y actuaciones a llevar a cabo, dicha capacidad puede ser coordinada con órganos concretos, profesionales o medios telemáticos.

Estas nuevas incorporaciones es lo que ha condicionado el tipo de política pública y, está promoviendo, que se integren procesos de estabilización y coordinación con el resto de políticas, aunque eso sí, procesos que han sido alterados por la situación de crisis de los últimos años, pero a pesar de esto la Unión Europea está actuando. Europa está respondiendo a los efectos de la crisis, ya que muchas medidas llevadas a cabo, como los paquetes de estímulo de la economía y la intervención en el mercado laboral, mediante medidas que potencian la creación de empleo, están beneficiando a la ciudadanía europea y a la población inmigrante de origen extranjero, que son quienes están sufriendo más sus consecuencias.

Las políticas públicas de carácter social dirigidas a sectores de población en situación de vulnerabilidad y, a poblaciones concretas como la población inmigrante, se están transformando. Ahora interesa la implementación de las medidas negociadas y de carácter progresivamente más interdisciplinar y, con un fuerte componente de interoperacionalidad y corresponsabilidad. De una época de aumento de población inmigrante de origen extranjero, se ha pasado a una situación de carencia de recursos para los que aún se quedan en el país de acogida y, se está empezando a equiparar y homogeneizar las necesidades con la ciudadanía en general y, ello ha sido cambiante desde el inicio de la grave crisis económica experimentada por España desde finales de 2007. La causa principal es el aumento espectacular de los niveles de desempleo, con fuertes ajustes presupuestarios o un incesante recorte de prestaciones sociales (como es el caso de los servicios sociales) y la disminución del poder adquisitivo de la población en general. Todo ello ha impulsado que se ponga en entredicho, no solo la aceptación de nueva población inmigrante, sino que se ha empezado a gestar la idea de ir limitando el acceso a los recursos de los ya residentes, o se está replanteando y analizando estrictamente el impacto sobre el Estado de bienestar, así como, de un futuro aceptable para una población que se está equiparando en situación de necesidad a la población española. Sin embargo, hay quien defiende que “La situación real es que se presta poca atención a promover el acceso de los inmigrantes y de las minorías étnicas a recursos y derechos, así como a bienes y servicios” (Zapata-Barrero, 2009c:209).

Ante este panorama desde los poderes públicos y líderes políticos, es necesario analizar que reformas se está planteando y son necesarias, para sostener el Estado de Bienestar y por supuesto, cuáles son sus consecuencias cívicas, sociales como políticas. Es importante determinar cuál es el alcance de tales modificaciones en las diferentes políticas sectoriales, cuáles son, las principales estrategias utilizadas por los distintos niveles de gobierno estatal, autonómico y local, para introducir los cambios y, cuáles son las actitudes de la ciudadanía hacia tales cambios. También es necesario determinar y analizar el impacto de los distintos programas y acciones políticas, sobre las condiciones de vida de la población y su desarrollo comunitario, definir cuál es la incidencia sociopolítica de las medidas adoptadas, así como, entender los cambios que se están produciendo hacia una nueva concepción del Estado de Bienestar, su cuestionamiento o su desaparición y, por supuesto conocer como están afrontando las diferentes políticas públicas este fuerte impacto y que efectos están produciendo sobre la ciudadanía.

En cierto modo y, de forma lenta y, por supuesto a nivel muy general, la economía está dando síntomas de recuperación, se prevé que la crisis en un corto periodo de tiempo atenúe las deficiencias del mercado laboral y formativo y, a largo plazo la política migratoria para los documentados, será clave para desempeñar un papel importante a la hora de compensar, los déficit de mano de obra y hacer frente a los desafíos demográficos y, esto es de considerar, ya que en el horizonte se ha empezado a vislumbrar una disminución del población activa europea desde 2013. Por tanto, hay que darle más importancia a los beneficios de la migración laboral y económica, como posible motor de movilización de mano de obra, que por otra parte, es uno de los objetivos de la estrategia Europa 2020 y, abordar los efectos de la crisis con los terceros estados y desde una estructura multinivel, ya que, la elaboración e implementación de la política pública migratoria está fuertemente condicionada por los distintos niveles de gobierno internacional, europeo, estatal, autonómico y local.

Otra de las principales consecuencias de la crisis económica está directamente relacionada con el sistema de políticas públicas, la instauración del Estado democrático, social y de derecho, el *Welfare State* y en la actualidad el cuestionamiento de la política migratoria y del Estado del Bienestar. En este sentido, por ejemplo, el Rey Guillermo Alejandro de Holanda, anunciaría en su discurso oficial el 18 de Septiembre de 2013, que no queda más remedio que finalizar con el tradicional Estado de bienestar, con medidas de austeridad que recogen las directrices legislativas del Ejecutivo de su país en la apertura del año parlamentario y ,explicó que para su Gobierno, el clásico Estado de bienestar tiene que dar paso a una sociedad participativa, en la que la ciudadanía aumente la responsabilidad sobre sus propias vidas. El rey hizo referencia a los sistemas de protección básicos como la sanidad, el sistema de pensiones y el mercado inmobiliario, al ser estos los que más reformas necesitan para poder garantizar su sostenibilidad del sistema social y económico, todo ello, a pesar de aludir que se van percibiendo señales de recuperación de la crisis y, de que su Ejecutivo mantiene una reserva de varios miles de millones de euros para inversiones.

Por lo tanto, ya se están concienciando los Estados de que el sistema del bienestar, no consigue afrontar la fuerte crisis y se tienen que tomar medidas drásticas como las anunciadas por Holanda, no todo se queda en el Estado del Bienestar, también hay mas consecuencias de la crisis y otros sistemas que necesitan revisión y reinención, de hecho, algunas de las consecuencias ya están observándose en el sistema social y laboral del país y del mundo en general, como es la referida anteriormente escasez de mano de obra. La gestión de esta mano de obra es en este momento uno de los temas que el Gobierno español ha tratado de ordenar a través de los flujos migratorios, mediante la regularización de los



inmigrantes que llegaron “sin papeles” y, ha llevado a cabo seis programas de este tipo desde 1985. España destaca dentro de la UE por el efecto de la grave crisis y, resultado de la atracción de un número sin precedentes de migrantes, que en la última década han acudido para responder al auge de crecimiento exagerado de la construcción y de sector servicios, de hecho España ha registrado la mayor tasa de desempleo de Europa alcanzando el 26%: “Los países de la UE entraron oficialmente en la recesión en diferentes momentos sobre todo en el segundo semestre de 2008. España entró oficialmente en recesión en el cuarto trimestre de 2008, en consecuencia es la mayor crisis económica global conocida en ocho décadas. Si en una primera fase hubo que contribuir a coordinar la actuación de la política económica internacional para evitar el colapso del sistema financiero, respaldándolo con una intervención decidida; en la segunda fase, ya en 2009, se adoptaron planes de choque, fundamentalmente a través de políticas fiscales y monetarias, para sostener la actividad y el empleo” (Pajares, 2009:141).

En los últimos tres años la economía española, ha perdido cerca de dos millones de puestos de trabajo, de los cuales más del sesenta por ciento estaban directa o indirectamente vinculados con el sector de la construcción residencial, según el INE los ocupados de este sector de actividad presentaban un perfil muy concreto a principios de 2008 consistente en una presencia importante de hombres (93%), de jóvenes menores de 29 años (26%), de población inmigrante (25%) en relación a su peso en la población ocupada total (58,4%, 22,7% y 14,4%, respectivamente). La interpretación de los datos evidencia esta sobrerrepresentación de estos colectivos que además son los que se han visto más afectados por la crisis. La probabilidad de llegar a una situación de desempleo de la población inmigrante en el mercado laboral, a consecuencia de la crisis económica, es aún mayor que para la población granadina, lo que ha acentuado la estratificación de los mercados laborales y ha implicado fuertes diferencias en la situación laboral de las personas según su nacionalidad. Por tanto, la crisis económica ha empeorado significativamente la situación laboral de la población inmigrante: “Se han identificado seis grupos de inmigrantes: africanos; rumanos y búlgaros; europeos (exceptuando a los búlgaros y a los rumanos); europeos no comunitarios; latinoamericanos, y la categoría residual de resto de países. Las desventajas brutas se refieren a las diferencias generales que existen entre los distintos grupos de personas, diferencias que pueden ser medidas mediante indicadores como la tasas de paro o el porcentaje de acceso a puestos de alta cualificación, entre otros. Las desventajas netas, las cuales hacen referencia a comparaciones entre personas de igual edad y capital humano —si bien el capital humano se refiere a la suma de la formación y la experiencia laboral, en este estudio únicamente se analiza el primero de estos factores.” (OPAM 2010: 4).

El modelo de políticas públicas español está en revisión y replanteamiento, la crisis ha sido el detonante de los profundos cambios que se están experimentando y, no solo en la política migratoria, por ejemplo, en el sistema sanitario con la idea de instaurar una tarjeta sanitaria única para todo el territorio español. El tradicional sistema de gobierno que promovía políticas descentralizadas y caracterizado fundamentalmente por la dimensión autonómica del Estado de Bienestar, está con los días contados, esa idea histórica de descentralización territorial, como proceso de transferencia de responsabilidades, de toma de decisiones hacia los ejecutivos de las Comunidades Autónomas, está en las últimas fases de su desarrollo y su transformación. Se pueden observar determinadas muestras de un proceso de adaptación de la política de inmigración andaluza y de su mantenimiento, a un contexto de cambio de la estructura competencial, de un retraso de instauración de los planes autonómicos en concreto del III plan de inmigración o el recorte y limitación en las transferencias a las entidades locales. El territorio que fue en décadas anteriores una variable determinante, de la gestión e implementación de la política de inmigración y, de su proceso de consolidación, está ahora en profundo cambio, es un importante efecto de la crisis. De hecho los sentimientos de identidad de algunas Comunidades Autónomas se están incrementando y están reivindicando la separación del Estado y autogestión e independencia, es el caso de Cataluña, claro que eso, tiene sus ventajas para todos pero también sus inconvenientes (como pertenecer o no a la UE). Algo que se percibe largo en el tiempo de solucionar, pero que está abriendo de nuevo brechas importantes y, que están haciendo cuestionar aún más el sistema político y, por tanto, las políticas públicas generales y sectoriales, como la de inmigración.

En pleno crecimiento de la crisis económica José Antonio Griñán, entonces presidente de la Junta de Andalucía, en su discurso de investidura el 21 de abril de 2009,<sup>52</sup> defendió una política continuista de las líneas fundamentales de gobiernos socialistas anteriores desde 2001 en materia de inmigración. Entre sus compromisos de 2008-2012, las medidas que pondría en marcha su Ejecutivo iban a llevar una triple dirección, la primera de ellas el fomento de la inmigración legal y ordenada, ligada al contrato de trabajo, la segunda de ellas favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes y, la última la contribución al desarrollo de los países de origen de las personas que emigran. Estableciendo que entre otras medidas, pondría en marcha el III Plan integral de inmigración en Andalucía. En Julio de 2013 anunció su

---

<sup>52</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/compromisos20082012/compromisos.php?capitulo=6#medidas\\_resultados](http://www.juntadeandalucia.es/compromisos20082012/compromisos.php?capitulo=6#medidas_resultados) accesado el 12 de Noviembre de 2011

dimisión como Presidente de La Junta y en Septiembre tomó posesión la nueva presidenta del gobierno andaluz Susana Díaz. La actual presidenta en su discurso de investidura<sup>53</sup> hacía referencia a la situación de crisis actual en los términos siguientes: “Nos encontramos en la recta final del año 2013, el quinto consecutivo de una crisis de intensidad sin precedentes y cuyos efectos están siendo devastadores no sólo en la economía, sino también en la política y, con carácter general, en el modelo de convivencia y progreso social que habíamos construido en España y en Andalucía. Las consecuencias de esta crisis afectan cada vez a más ciudadanos, generándoles cada día más problemas, más inquietud y zozobra, y una creciente sensación de desprotección e impotencia. (...) nuestra obligación es, cuanto antes, luchar para poner término a esta situación, paliar los problemas, encauzar las soluciones, desterrar la desesperanza y abrir un tiempo nuevo y mejor para la sociedad andaluza. (...). Desde el año 2008, hemos perdido en torno al 6,6% de PIB, pero sobre todo se ha destruido el 20% del empleo, lo que, consecuentemente, se ha traducido en más desigualdad.”

En definitiva para hacer frente a la crisis lo que sí está consensuado en los sistemas democráticos, es que se aborden unos objetivos generales de integración de la población inmigrante de origen extranjero en todo el territorio en común y, desde las distintas Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que persigan favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando para ello las condiciones que favorezcan dicha integración en la sociedad, así como, asegurar el acceso en igualdad de la población inmigrante a los servicios y prestaciones básicas comunes al conjunto de la población, tales como, sanidad, educación, vivienda o prestaciones básicas de los servicios sociales y del resto de sistemas de protección social.

Aunque el entorno socio-político y las características de la evolución económica y del desarrollo comunitario, influye en la definición de que áreas de intervención de la política son las prioritarias a potenciar e implementar desde las políticas sectoriales, lo cierto es, que en regímenes democráticos casi hay unanimidad y se coincide en los aspectos más importantes, como son la inserción laboral, la orientación y la formación para el empleo de la población inmigrante, la atención sanitaria generalizada a toda la población, independientemente de su situación jurídico-administrativa, la plena integración educativa de este sector de población independientemente de su edad y, la adopción de soluciones efectivas en colaboración con las administraciones para favorecer el acceso a las viviendas dignas, sea del régimen jurídico que sea, promoción pública, viviendas sociales, viviendas de protección oficial, alojamiento alternativo en régimen de alquiler o albergues temporeros. La situación se

---

<sup>53</sup> <http://ep00.epimg.net/descargables/2013/09/04/12a5d1f077fabbfcd5d1483a6b48c6a0.pdf> accesado el 13 de Septiembre de 2013

cuestiona a la hora de su apoyo presupuestario y económico, la financiación así es un elemento que en situación de crisis, se ve en mayor medida perjudicada, alterada y modificada según el momento y, por supuesto, según la partida asignada. La política migratoria es en este periodo democrático, una de las que sufre mayores recortes, porque requiere un esfuerzo y gasto mucho mayor y, sus resultados son visibles siempre o casi siempre a largo plazo.

## **2. La Financiación de la política migratoria, una población en suspense y un futuro suspendido por la crisis.**

Cualquier política pública necesita financiación de los proyectos y medidas a llevar a cabo, todos ellos requieren de un personal, de unos recursos materiales y de una planificación económica que posibilite la puesta en marcha de los diferentes servicios, actividades y actuaciones dirigidas y programadas para conseguir los fines propios de la política en cuestión, como este caso, la política sectorial migratoria. La actual crisis ha provocado no solo inseguridad sino paralización en muchos de los proyectos que se habían previsto realizar y, en otros que ya estaban desarrollándose. Aunque las políticas públicas migratorias y las de carácter sectorial social y sanitarias atienden en mayor medida a la población inmigrante son, ante todo, responsabilidad de los gobiernos nacionales. Sin embargo, la crisis ha puesto de manifiesto que las economías de los países miembros, son muy interdependientes, de ahí que la UE proporcione ayuda financiera a los países miembros, para llevar a cabo las reformas necesarias, lo que hasta ahora se realiza a través del FSE.

Los instrumentos financieros y otras iniciativas como son los Fondos Estructurales, aportan un apoyo directo o indirecto a la integración de los inmigrantes, ante estos la Comisión ha propuesto un Reglamento que abarque todos los instrumentos de financiación de las políticas estructurales. La primera parte de la propuesta establece normas comunes que regulan el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), con ello, se pretende aumentar la coherencia entre los instrumentos y, favorecer las sinergias y sus efectos; la segunda parte, establece normas comunes que regulan los tres fondos que contribuyen en mayor medida a la consecución de los objetivos de la política de cohesión: el FEDER, el FSE y el FC.

El Fondo Social Europeo instrumento financiero clave y más importante, cuyo destino es ayudar a que los Estados miembros puedan cumplir los objetivos de la UE ,tiene por misión promover la integración en el mercado laboral de la población, tanto nacional como inmigrante de origen

extranjero en situación de desempleo y, aquellas que se encuentran en una situación de desventaja social respecto al resto de población y ello se realiza a través principalmente del apoyo de actividades de formación para el empleo o formación en general.

Hasta final de 2013, el gasto del Fondo Social Europeo ascendió a 75 mil millones de euros, ello representó alrededor del 8 % del presupuesto total de la UE. Para el periodo 2014-2020, se han destinado más de 80.000 millones de euros a la inversión en capital humano en los Estados miembros. El Fondo Social Europeo es el principal instrumento con el que Europa apoya la creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y, garantiza oportunidades laborales más justas para todos los ciudadanos, para ello, invierte en capital humano europeo, trabajadores, jóvenes y todas aquellas personas que buscan empleo. El FSE es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos ESI). A partir de 2014 todos los Fondos ESI funcionarán dentro de un marco común y perseguirán objetivos políticos complementarios.<sup>54</sup>

Los países y las regiones europeas se encuadran dentro de dos objetivos, converger el crecimiento y la creación de empleo en los Estados miembros y regiones menos avanzadas, a las cuales se destinan mayores porcentajes de cofinanciación, es decir un del 70% de la financiación total del fondo y, competir que se concreta a nivel de territorio y de empleo. Se aplica a las demás zonas de la UE para ayudar a sus regiones y habitantes a que puedan anticiparse y responder a los cambios de la globalización y la adaptación a la crisis, con ello, se pretende reforzar su competitividad y mejorar sus perspectivas laborales. El FSE es el instrumento financiero principal para invertir en la población y, en este caso también en la población inmigrante, al mismo tiempo que contribuye a la cohesión territorial, social y económica, por otra parte, aumenta las oportunidades de empleo de los ciudadanos europeos, promueve una mejor educación y mejora la situación de la población más vulnerable con riesgo de traspasar el umbral de la pobreza. Sus cuatro objetivos temáticos son: la promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral, la promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza, las inversiones en educación, competencias y aprendizaje permanente y la mejora de la capacidad institucional y de la efectividad de la administración pública.

Las regiones en régimen de exclusión gradual (*phasing-out*) e inclusión gradual (*phasing-in*) están en proceso de transición del objetivo de convergencia al objetivo de competitividad regional y empleo. Para el próximo periodo de los fondos 2014-2020, los Estados miembros tienen que desarrollar indicadores de rendimiento y definir objetivos que permitan llevar un seguimiento de la ejecución y los resultados de los programas operativos (PO). Para ello, la Comisión está apoyando a nivel

---

<sup>54</sup> <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?&catId=62&langId=es> accesado el 30 de Septiembre de 2014

metodológico a las autoridades de gestión nacionales del FSE en todo lo que respecta a definir, ajustar o establecer por ejemplo los indicadores de participación, tales como el número de participantes o entidades, así como, los indicadores de resultados, tales como, el número de participantes que encuentran empleo o que adquieren una cualificación. Una adecuada definición de los indicadores es fundamental para poder luego justificar el gasto económico.

A pesar de instrumentos existentes a nivel europeo, que destinan una importante cantidad a los Estados miembros, lo cierto es, que el nivel de gobierno que más ha sufrido la crisis, ha sido el nivel local, para ejecutar, por ejemplo, los servicios de acogida e integración de la población inmigrante. Desde 2005 el Gobierno central que había consignado una partida presupuestaria destinada a ese fin, a través del llamado Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes (FAIREA), ha visto modificada tal aportación por la crisis hasta el extremo de hacerla desaparecer. El porcentaje que gestionan directamente las Entes locales a través de sus Ayuntamientos, para el desarrollo de políticas municipales de integración de la población inmigrante de origen extranjero en su territorio varía anualmente. Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma establecían la creación específica de un Fondo Autónomo para la Inmigración, que completaba las mencionadas partidas transferidas desde la Administración General de Estado. La firma del Convenio de Colaboración entre el entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración (actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) y la Junta de Andalucía de 19 de julio de 2005, 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, correspondiendo a Andalucía 13.127.895,90 €. Por su parte, la Junta de Andalucía, en los presupuestos de 2005, aportó la cantidad de 5.626.232,5 €, lo que hacía un total de 18.754.108,43€.

Posteriormente, la financiación económica pasa por dos fases importantes que coinciden con la crisis; el primer periodo dejará una situación financiera en los años 2006 a 2009 en aumento y, el segundo periodo, a partir de 2010 dejará una situación deficitaria y lamentablemente desconcertante.

En 2006 se produjo un fuerte incremento del fondo del 56,25% respecto a la cifra anterior. La Administración General del Estado a través del FAIREA destinó 182,4 millones de euros, de los que la Comunidad Autónoma recibió 20.446.796,81€, añadiendo de los presupuestos autonómicos 8.807.298,43 euros. En 2007 de igual forma el Estado destinó 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. Andalucía percibió la cifra de 21.126.276 euros a la que hay que añadir la dotación de la Junta de 9.054.118 euros, lo que suponía un incremento del 3,46% respecto a 2007, a ello había que sumar lo aportado por la propia Junta de Andalucía,

1.044.155 euros, que hacía así un total del Fondo de 31.224.549 euros. En el 2008 se promulga el Real Decreto-ley 1/2008, de 18 de enero, por el que se determina el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para 2008 y, se concede un crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por importe de 200 millones de euros, con destino a la acogida e integración de inmigrantes, así como, al refuerzo educativo de los mismos, asignando entonces 7.500 millones de euros, para la atención a menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias, de los 192.5 millones de euros restantes, el 55% se destinaba a la partida de Acogida y el 45% a la de Refuerzo Educativo. El Consejo de Ministros aprobó con la resolución de 24 de marzo y 24 de junio de 2009 el 13 de marzo y el 19 de junio de 2009 (BOE nº 80 y 157), los criterios objetivos de distribución, así como la distribución resultante del crédito presupuestario de 200 millones de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes y el refuerzo educativo de los mismos. De este reparto la Comunidad Autónoma de Andalucía ha percibido 22.364.252 de euros. A lo que se le sumaría los 9.584.680 de euros de dotación autonómica, quedando un total de 31.948.932 euros en el Fondo de 2009.

El segundo periodo inmerso en una acentuada crisis económica, se inicia en 2010 con la dotación presupuestaria del Fondo Estatal, que sería de 70 millones de euros regulado por resolución de 18 de mayo de 2010 y, aprobada por el Consejo de Ministros, en ella se establecen los criterios de distribución, así como la distribución resultante del crédito presupuestario del Fondo de apoyo para la acogida y la integración de inmigrantes y su refuerzo educativo, correspondiéndole a la Comunidad Autónoma de Andalucía 7.908.397,00 euros. A cuya cantidad habría que sumarle el 30% del Fondo de la Comunidad Autónoma, es decir, 3.389.313,00 euros, quedando un total de 11.297.710,00 euros.

Pero lo cierto es, en el caso de Andalucía, que se ve un claro descenso del año anterior, cuya caída va a ser mucho peor que los presupuestos generales del Estado de 2012 que eliminaron la dotación al Fondo de Integración de Inmigrantes (FAIREA), que en 2011 ascendía a 66,6 millones de euros, de los que un total de 7.735.310 euros le correspondían a Andalucía, en virtud del Convenio de Colaboración entre el entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social) y la Junta de Andalucía de 19 de julio de 2005. Sin embargo, la cantidad destinada a Andalucía supuso unos ingresos de 3.428.557 euros, es decir, el 44,32% de lo destinado por la Comunidad Autónoma Andaluza.

Tal desaparición afectó los Presupuestos de la Junta de Andalucía para 2012, donde se habría contado con unos ingresos procedentes de este Fondo estatal de unos 5.200 millones de euros. Su

eliminación ha supuesto un importante reajuste presupuestario que sin duda está afectando a la política migratoria. Incluso uno de estos efectos está influyendo directamente en las políticas públicas de apoyo a la inmigración que desarrollan las Entidades Locales de muchos Municipios, como así, se refleja en las entrevistas a los líderes y gestores de la política migratoria andaluza y granadina en esta investigación. Es por tanto una coyuntura complicada para la inmigración, la eliminación del Fondo estatal ha supuesto que estos Ayuntamientos hayan dejado de percibir hasta un 40% de sus ingresos, con los que contaban hasta ahora, que era un incentivo y seguro importante, ese mantenimiento de actuaciones dirigidas a la población inmigrante era la filosofía del Convenio de Colaboración de 2.005.

En concreto en Andalucía, es el Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos andaluces el mayor aporte de financiación, su última regulación ha sido por Orden de 31 de octubre de 2012 por la que se ordena la distribución de transferencias del fondo, su objetivo era reforzar la cooperación con las Corporaciones Locales la Comunidad Autónoma, en este caso para el ejercicio presupuestario 2012, en la orden se contemplaba el Fondo Autonómico de Inmigración con un objeto claro, impulsar las políticas en materia de inmigración y garantizar los servicios en los lugares con mayor presencia de población inmigrante. Hasta la desaparición del Fondo Estatal el FAIREA<sup>55</sup> se había complementado la financiación por la Comunidad Autónoma con este Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos Andaluces. El fondo ha estado dotado por el Gobierno Andaluz con 1.450.000 euros en 2011 y 1.171.260 euros en 2012, lo que ha supuesto una pérdida de 328.740 euros. La situación es preocupante y así se ha detectado en los diferentes representantes cuando se exponía la situación de financiación y subvención de las políticas públicas sectoriales y más en concreto la política de inmigración. La evolución que ha seguido la financiación del fondo autonómico se puede ver en la tabla 12:

Tabla 12: Fondo Autonómico están destinados a los Ayuntamientos de Andalucía con mayor presencia de personas inmigrantes.

AÑO	ALMERÍA	CÁDIZ	CÓRDOBA	GRANADA	HUELVA	JAÉN	MÁLAGA	SEVILLA	Total
2006	933.733,73	373.920,02	415.991,59	505.335,80	520.962,24	355.736,59	864.366,90	510.098,13	4.480.145
2007	943.268,42	383.967,21	425.075,68	519.741,89	532.261,68	369.629,80	975.535,53	566.330,79	4.715.811
2008	974.483,41	401.138,74	441.460,83	554.467,51	546.394,44	380.563,82	997.323,33	600.341,92	4.896.174
2009	1.004.205,24	397.897,11	429.899,58	545.327,53	569.956,32	373.207,95	951.796,03	603.433,24	4.875.723
2010	350.210,75	142.553,55	152.372,57	192.092,07	208.438,70	134.365,30	328.587,63	215.521,43	1.724.142
2011	239.664,00	171.485,00	111.538,00	188.662,00	150.144,00	122.112,00	229.337,00	237.058,00	1.450.000
2012	236.289,00	124.030,00	82.186,00	143.140,00	126.349,00	85.290,00	219.456,00	154.520,00	1.171.260

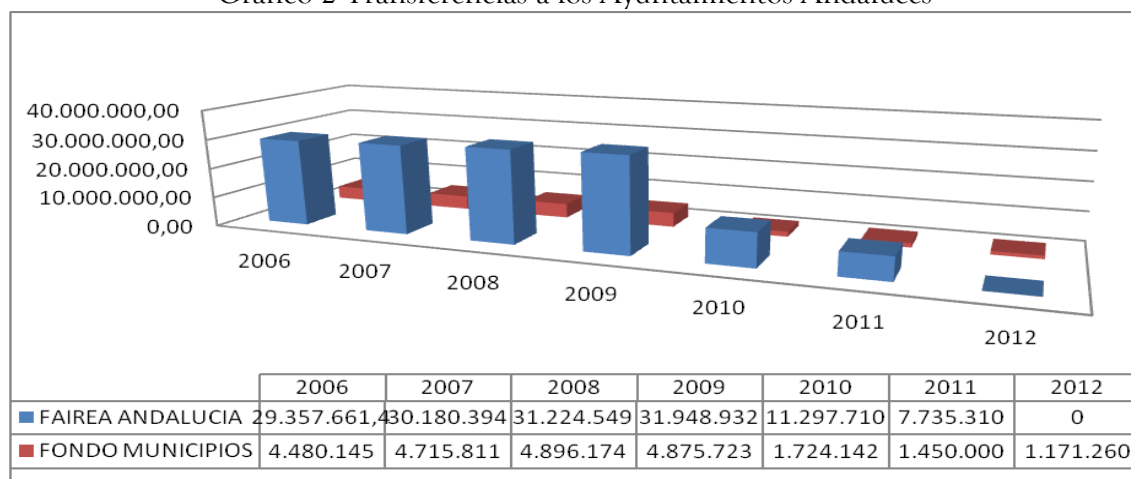
Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en las ordenes anuales del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

<sup>55</sup> <http://www.famp.es/famp/prensa/boletines2012/120412/FAIREA.pdf> accesado 15 de Abril de 2013



Como se puede observar el crecimiento de financiación hasta el 2009 fue espectacular, época de desarrollo de los principales planes, proyectos y programas en materia migratoria y de mayor número de actuaciones, a partir de 2010 el descenso es brusco, llegando a reducirse en más de un 70% la aportación económica del fondo autonómico, con la consecuente paralización o constricción de muchas actuaciones dirigidas a la población inmigrante de los municipios andaluces. El Fondo Autonómico de Inmigración que nace en 2009 con el objetivo formal de reforzar la cooperación con las corporaciones locales e impulsar las políticas en materia de inmigración garantizando los servicios en los lugares con mayor presencia de población inmigrante se complementa con el FAIREA, pero su descenso y desaparición está creando incertidumbre sobre el futuro de las actuaciones y medidas de la política pública migratoria actual.

Gráfico 2 Transferencias a los Ayuntamientos Andaluces



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de empleo:

<https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/la-consejeria/areas-de-actuacion/politicas-migratorias/financiacion/fairea>  
 accesado el 15 de Abril de 2015

En el Gráfico 2 se observa el total de fondos transferidos a los Ayuntamientos andaluces sobre el total del Fondo FAIREA. Hay que destacar dos circunstancias, por un lado la dificultad en el seguimiento de esas partidas ya que no aparecen desglosadas, obteniéndose tan solo los totales de lo destinado a la integración de los inmigrantes y, por otro lado, se confirma la política protectora que ejerce la Junta sobre los del gobierno local en inmigración, ya que se ha transferido una limitada parte del total del Fondo Fairea.

Hasta la situación actual la Junta de Andalucía tiene el compromiso de derivar a las corporaciones locales de su territorio con una mayor presión migratoria, un porcentaje de la asignación atribuida que se revisa anualmente en cada una de las convocatorias. El hecho de depender de la situación económica mundial que se está atravesando aporta dudas sobre que puede ocurrir en

este sentido en los próximos años, lo que sí es cierto es, que esta partida incluía la distribución de transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales que se integra en los presupuestos autonómicos desde 1989 y, la nivelación económica, es decir, contribuir a equiparar la diversidad territorial en lo que se refiere a la asimétrica presión del fenómeno migratorio. El principio de esta presión migratoria era el principal determinante del fondo, por ello, en cada una de las convocatorias se incorporaban aquellos criterios necesarios para una correcta selección y un procedimiento a través de un baremo, el resto de la dotación presupuestaria es gestionada, por la Junta de Andalucía desde las Consejerías correspondientes de las políticas migratorias.

A pesar de esta situación autonómica se ha llegado a un acuerdo a nivel europeo y, es sobre el llamado Fondo de Adaptación a la Globalización Europea (FEAG). El FEAG pretende ayudar a los trabajadores que hayan perdido su empleo y a los empresarios que hayan tenido que cesar su actividad profesional, facilitando la reintegración en el empleo en aquellas zonas, sectores, territorios o mercados laborales que sufren el impacto de graves perturbaciones económicas mediante un sistema de cofinanciación económica. El Fondo funcionará durante el próximo período presupuestario (2014-2020) como un medio para expresar solidaridad ante la crisis actual, cuando se produzcan situaciones de emergencia o circunstancias inesperadas, prestando especial atención a los jóvenes y a los desempleados de mayor edad, así como a aquellas personas que se encuentren en riesgo de pobreza.

### **3. Impacto sobre la política migratoria desde una visión general a la local.**

En la política migratoria ha impactado con fuerza la crisis y estos últimos años están siendo decisivos, para resolver el futuro de mucha población que se encuentra en el país y, de la población en general española y europea; uno de los efectos de la crisis está haciéndose ver en la migración laboral, la cual, aunque ha seguido gestionándose de acuerdo a las necesidades del mercado laboral y, con la preferencia a la ciudadanía europea, lo cierto es que, tal y como, señala la Comisión Europea, la crisis económica ha reducido las llegadas de población inmigrante de origen extranjero, aunque no en todos los Estados miembros por igual, por ello, algunos de los Estados han restringido las condiciones o cuotas de entrada y otros han confiado en la flexibilidad de los sistemas basados en la demanda. Es evidente, que esta situación ha producido que se planteen mejoras de la gobernanza de la migración legal, incluyendo nuevos conceptos, nuevos organismos y procedimientos simplificados, e incluso, más limitados. Como ejemplo, en las políticas de reagrupación familiar, un importante impacto social ha sido, que se han producido cambios en el sentido de establecer condiciones más estrictas y se han

incrementado las medidas para impedir los matrimonios de conveniencia. El Consejo Europeo en 2010 constataría que esa gobernanza, debía pasar por una mejor integración de la población inmigrante de origen extranjero, lo cual sin duda, ayudaría a lograr el objetivo de alcanzar el 75 % de nivel de empleo en Europa en 2020, de las personas de entre 20 y 64 años y, por tanto, un auténtico impacto positivo para los 28 en los próximos años.

Otro de los impactos en la política se centra en la migración internacional, el Migration Policy Institute (MPI) ofrece un análisis, desarrollo y evaluación de las políticas migratorias y de refugiados en los planos local, nacional e internacional y, establece que el objetivo de esta migración es satisfacer la creciente demanda de respuestas pragmáticas, así como, reflexiona sobre los retos y oportunidades que la migración a gran escala, ya sea voluntaria o forzada, presenta a las comunidades e instituciones en un mundo cada vez más integrado. El MPI se guía por la filosofía de que la migración internacional, necesita de una gestión activa e inteligente, es decir, cuando estas políticas están en su lugar y son administradas de manera responsable, aportan beneficios a la población inmigrante y a sus familias, a las comunidades de origen y de destino y a los países receptores. En el informe encargado por el Servicio Mundial de la British Broadcasting Corporation (BBC) al MPI, el Instituto de Política Migratoria explora el impacto de esta crisis sobre los flujos migratorios, las remesas y en los propios migrantes, al adaptarse a los profundos cambios económicos, puestos en marcha por la más profunda crisis financiera mundial desde la Gran Depresión.

El informe presenta y fundamenta tres conclusiones, la primera de ellas, plantea que la recesión ha reducido el movimiento de la población inmigrante de carácter económico, a las principales regiones que reciben esta población en el mundo, en contra de la percepción generalizada, la mayoría de la población inmigrante, está optando por quedarse en sus países de adopción en vez de regresar a su país de origen, a pesar del elevado nivel de desempleo y la falta de puestos de trabajo. La segunda conclusión supone que, aunque el contexto general es de disminución de las remesas y de los flujos, en algunas regiones se está experimentando un fuerte incremento de las mismas o, por otro lado, se están manteniendo de forma estable y, todo ello, a pesar de que el movimiento migratorio internacional se ha disminuido a nivel mundial en medio de la crisis, ya que sigue siendo una importante fuente de ingresos para los países emisores de población inmigrante, como de otros flujos financieros, incluyendo préstamos y otras formas de inversión privada extranjera, que están demostrando ser mucho más volátiles. La última conclusión es que la recesión ha golpeado a la población inmigrante y migrante en general, a su bienestar económico particularmente difícil, con repercusiones no sólo para

los propios migrantes y sus familias sino también para la población de los países emisores y receptores por igual.

Otro de los impactos en la política migratoria es que las generaciones que migraron, están envejeciendo y, por tanto, se está dando a nivel internacional un importante incremento de la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada, de hecho, es uno de los objetivos estratégicos de la UE. En el nuevo informe del Tribunal de Cuentas Europeo, se reconoce que ni los Estados miembros ni la Comisión, están en condiciones de determinar cuántos trabajadores de edad avanzada han adquirido nuevas cualificaciones, o han encontrado o conservado un puesto de trabajo, después de beneficiarse de una acción financiada por el Fondo Social Europeo, ya que, muchos de estos mayores forman parte de proyectos y programas destinados a la población más vulnerable, como la población inmigrante de origen extranjero, aunque en este caso, no solo afecta a la población inmigrante sino también al resto de población. En la mayoría de los Estados miembros europeos la esperanza de vida está en la actualidad en 75 años para los hombres y 82 para las mujeres (en España 80 y 85,6 respectivamente), considerando que cada mujer da a luz una media de 1,5 hijos y que cada vez más mujeres renuncian por completo a tenerlos, la población de Europa envejece y su fuerza de trabajo nativa desciende.

Los efectos del envejecimiento de la población y la disminución de la población activa, ya se están empezando a sentir en Europa y, a pesar de las elevadas tasas de paro, hoy existen dos millones de puestos vacantes en toda la UE en ámbitos como la sanidad, las TIC, las ingenierías, el comercio o la financiación. Claro que la inmigración no es el único modo de cubrir el fuerte impacto que se produce y los posibles déficits de cualificaciones que existen, pero tampoco se da respuesta desde la política migratoria aunque puede ser una solución común de los Estados Miembros de cara a la estrategia de crecimiento económico de la UE.

Se está divisando cierta recuperación económica, aunque es mínima, puede hacer pensar que se está atravesando una época de tránsito, en lo que respecta a los flujos de inmigración y movilidad, ya que algunos candidatos a la inmigración se están desplazando por motivos laborales, que alimenta una tímida previsión del crecimiento, si es así, se podría determinar el grado en que los cambios en los flujos migratorios y, las remesas vistas tras el colapso de Lehman han sido estructural o coyunturalmente impactante a la economía mundial. El impacto en la política migratoria europea se ha notado en los temas que más preocupan a los Estados miembros, tales como la migración legal y la movilidad, la migración indocumentada y la trata de seres humanos, la protección internacional y, la propia política de asilo y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración, de ahí, que estos sean los principales pilares del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM). Sin

embargo, la situación de desempleo, es el problema que en mayor medida está repercutiendo en la orientación política migratoria en Europa. La situación del empleo y la situación social de toda la UE, ha seguido siendo crítica durante los primeros meses de 2013, en los 28 Estados se ha contraído el empleo y ha seguido creciendo el desempleo, lo que está influyendo en la situación financiera de las economías familiares domésticas que ha seguido siendo grave, según el último Estudio Trimestral sobre el Empleo y la Situación Social en la UE de la Comisión Europea<sup>56</sup>: el grave problema del desempleo ha seguido aumentando a lo largo de 2013 hasta alcanzar los 26,2 millones de personas desempleadas en toda la UE y los 19 millones en la zona del euro en Enero de este año, es decir, el 10,8 % y el 11,9 %, respectivamente de la población activa. Por otra parte, la Comisión reconoce que “Entre 2008 y 2013, la tasa de desempleo (estacionalizada) en la EU-28 aumentó del 7,0 al 10,8 %. Las cifras más recientes de Eurostat muestran que, desde entonces, ha vuelto a caer, hasta situarse en el 10,1 % en septiembre de 2014 (11,5 % en la zona del euro de dieciocho países), el nivel más bajo desde febrero de 2012, que se ha mantenido estable si se compara con agosto de 2014. Este porcentaje equivale a un número absoluto de 24,6 millones de desempleados, por debajo de los 26,4 millones del año anterior.” (Comisión Europea 2014:4).

La inmigración neta procedente de fuera de la UE se ha ralentizado y, la crisis está afectando negativamente a la fertilidad, ya que se ha constatado el efecto que puede tener, así por ejemplo, en los Estados de la Unión, desde 2009 tras algunos años de incremento, se detuvo la recuperación de la fertilidad estabilizándose en 1,3 hijos por mujer. La edad media de las mujeres en el momento del parto ha ido aumentando hasta situarse en el umbral de los 30 años. La inmigración procedente de fuera de la UE ha disminuido desde su nivel máximo de 2007, aunque en 2011 la UE de los veintisiete registró un aumento neto de 1,5 millones de inmigrantes, es decir, un inmigrante de fuera de la UE por mil habitantes de la UE.

La reforma del mercado laboral es en este sentido fundamental, para la creación de más y mejores empleos, los Estados miembros están estudiando la forma de mejorar los tres aspectos clave de sus mercados laborales, como son, la flexibilidad y seguridad de su población activa, es decir, la flexiseguridad, la movilidad laboral y, por último, la cultura y métodos de gestión de las empresas, por otra parte, la crisis está provocando que se gestione menos gasto en protección social que en anteriores crisis económicas, además esa contracción de los presupuestos públicos, está afectando desfavorablemente en el mercado laboral, reduciendo las posibilidades de empleo en el sector público,

---

<sup>56</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-282\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-282_es.htm) accesado el 28 de Marzo de 2013.  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/jer2015\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/jer2015_es.pdf) accesado el 10 de Noviembre de 2015

o también, reduciendo la demanda a nivel macroeconómico global. Las transformaciones introducidas en los sistemas fiscales y en los procedimientos de concreción y cuantificación de las prestaciones sociales, junto con la política de austeridad y de recortes realizados en el sector público, han provocado un importante derrumbe del nivel de renta real en las familias e individuos, pero sobre todo, ello ha afectado a los niveles de renta más bajos y ha instaurado los *nuevos pobres*. En el caso de la renta media, la situación es algo más lenta, pero, también está afectando decisivamente y, en el caso de rentas altas apenas si hay notoriedad de la situación crítica que está viviendo la economía mundial. El porcentaje de población de la UE que está pasando dificultades económicas, está muy por encima de los niveles jamás observados durante la última década y, ya afecta a más de una de cada cuatro economías domésticas con un bajo nivel de renta. Durante las fases previas de la crisis, el gasto en protección social ha estado compensando las pérdidas de renta familiar y, de alguna forma, ha colaborado en estabilizar la economía, pero desde 2010 comenzó a decaer su efecto.

La característica de esta crisis es que el desplome en el gasto social, ha sido mayor que en anteriores recesiones, con ello, se demuestra la excepcional necesidad de actuar y sanear las cuentas públicas, por lo menos, durante la crisis y la recuperación de esta, que se prevé pueda durar más de 10 años. Esta fuerte caída del gasto como efecto impactante de la crisis, ha ocasionado en algunos Estados miembros, que se paralice la función de estabilizador económico que tienen los sistemas de protección social y seguridad social, lo que ha posibilitado que se agrave aún más la recesión. En este sentido la Comisión, reconoce que en algunos Estados miembros el efecto negativo de los recortes en los presupuestos públicos y, el aumento de la fiscalidad que tienen en el empleo y en las condiciones de vida de la población, son cada vez más evidentes, además señala que es esencial diseñar las reformas presupuestarias con la mayor cautela posible, para evitar que resulten afectados de manera desproporcionada los más desfavorecidos, tal como ha ocurrido en algunos países como Estonia y Lituania.

La crisis está deteriorando la economía en la provincia de Granada, según el informe sobre Demografía Empresarial del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IEA), en concreto en 2012 casi 700 empresas tuvieron que cerrar, lo que ha supuesto la pérdida de 3.375 empleos en la provincia de Granada. En el caso de población activa (es decir población de 16 y más años) en el tercer trimestre de 2015, la cifra era de 756,3 miles de personas, la población activa e inactiva refleja unos cambios importantes, véase tabla 10:

Tabla 10: Población activa

Miles de personas	
Activos	438,7
Ocupados	308,3
Parados	130,4
Inactivos	317,6
Buscan su primer empleo	12,5
Población de 16 y más años	756,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.  
Encuesta de Población Activa

Siendo el total de demandantes de empleo de la provincia 438,7 miles de personas, entre las cuales 64,2 miles de ellas son personas paradas que buscan su primer empleo, véase tabla 11:

Tabla 11: Población parada según sector económico por provincia. 2015

Miles de personas			
	Andalucía	Granada	España
Agricultura	158,2	41,1	258,4
Industria	24,7	27,4	170,8
Construcción	62,1	23,4	195,9
Servicios	363,4	282,6	1312,8
Buscan 1 <sup>er</sup> empleo o dejaron su último empleo hace más de 1 año	673,6	64,2	2912,8
Total	1282	438,7	4850,7

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE. Encuesta de Población Activa 2015 T3

La construcción ha sido uno de los sectores que más ha contribuido a aumentar la tasa de desempleo de la provincia granadina, debido al desequilibrio entre oferta y demanda de este mercado, donde el estancamiento de la demanda motivado, por los altos tipos de interés que soportaba la ciudadanía, ha provocado que la oferta no esté en sintonía, multiplicando el número de trabajadores despedidos y el número de viviendas urbanizadas sin habitar. Este es un momento delicado en cuanto a expectativas profesionales se refiere, por la reducida oferta del mercado laboral y, las dificultades añadidas, ser población inmigrante de origen extranjero, que además, se acentúa por el idioma o la cultura y costumbres.

Una de las principales consecuencias de esta crisis económica y financiera internacional, así como, de sus profundos efectos en la economía europea, española, andaluza y granadina, está siendo la

fuerte restricción en la creación de empleo y, por ende, en la contratación tanto pública como privada. Algo que está afectando considerablemente al mercado laboral español, causando la destrucción de empleos, cierre de empresas y percepción pesimista de los inversores externos. La población en situación de desempleo de origen nacional está rozando el 30 %, por lo que directamente afecta también a la población inmigrante de origen extranjero, que sobrepasa los límites de los últimos años. Además esta situación está provocando que familias enteras estén en situación de dificultad de acceso a los recursos, o no perciban ninguno de sus miembros prestación económica o salario, para afrontar tal desestructuración socioeconómica y laboral, lo que está ocasionando que el perfil de población que engrosa estas bolsas de pobreza llegue a caracterizarse, por familias que hasta ahora no presentaban ningún tipo de problemática social ni económica.

La población inmigrante que ha llegado a este proceso con dificultades añadidas como son el idioma, costumbre, cultura, formación, etc., acceden con mayor desventaja, a todo un entramado de lucha por la supervivencia y, llegan a formar parte de los denominados grupos vulnerables en situación de riesgo de exclusión social o, por otra, llegan a formar parte de guetos de exclusión social. La preocupación cómo se destaca en esta investigación es patente, incluso el anterior Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, László Andor reconoció, que se sigue agravando la crisis social europea y en varios Estados miembros sigue sin vislumbrarse ninguna clara mejoría, además dejaba latente que con frecuencia los más afectados por la crisis, están siendo los más desfavorecidos y recomendaba, que las inversiones de los gobiernos tienen que destinarse a lograr un crecimiento integrador y a ofrecer a los ciudadanos un nivel de vida digno. En esta línea, el Consejo Europeo de marzo de 2013 se pronunció sobre el grave impacto de la crisis y, reconoció que la lucha contra el desempleo y contra las repercusiones sociales de la misma, ha de seguir siendo una de las principales prioridades de las políticas nacionales y de las políticas europeas. En palabras del anterior presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso: “Europa está haciendo mucho por salir de la crisis. La Comisión lo ha probado documentalmente en el análisis detallado adjunto a nuestras recomendaciones específicas por país, pero nuestro crecimiento es muy poco satisfactorio y existe urgencia social en algunas partes de Europa. Podemos aprovechar nuestra reunión de finales de la semana que viene para llegar a un nuevo consenso y aportar un impulso renovado, uniendo a la UE en torno a un acuerdo sobre lo que haremos para lograr que nuestra economía vuelva a crecer. Vamos a presentar medidas concretas para luchar contra el desempleo juvenil y apoyar, juntos con el BEI, la financiación de la economía real, en especial de las PYME. Los elementos del consenso están sobre la mesa. Ahora tenemos que hacerlo realidad.”



#### **4. Orientaciones de futuro para instaurar una política migratoria superadora de los efectos de la crisis.**

La crisis económica ha reorientado la actuación política hacia una reforma del mercado laboral y una consecuente nueva política pública de inmigración y, el actual subsistema de formación profesional para el empleo, es considerado en esta nueva política pública, como un instrumento estratégico para superar la crisis. Algo que está estimulando que se implementen desde las diferentes administraciones y ámbitos políticos, importantes transformaciones organizativas en el desarrollo de la política migratoria. En estos tiempos de incertidumbre la comunidad internacional y, por supuesto, la española como parte de ella, necesita pensar con visión de futuro. Y es ahí, donde juega el principal papel el liderazgo político. La crisis ha supuesto una traspés muy importante, en las últimas décadas no se había conocido nada igual, superar esta, es una labor concienzuda y, sobre todo de corresponsabilidad política a niveles de gobierno no solo europeos e internacionales, sino, a todos los posibles, empezando por un marco común que capacite y habilite a la población inmigrante.

El diseño de un marco jurídico adecuado base en empleo y en formación, tiene por objetivo una fuerte inversión social para el crecimiento y la cohesión en España y en la Unión. Un marco normativo que ayude a proyectar una orientación de futuro en materia de política migratoria, que supere la crisis y el fuerte impacto negativo actual en determinados sectores de población inmigrante, como el empleo cualificado, el traslado de trabajadores o el empleo temporero. Y ello, a pesar de que, la legislación de la UE en materia de migración, permite atraer a determinadas categorías de población inmigrante, la Directiva sobre la tarjeta azul, es un ejemplo. Esta tarjeta facilita la entrada y residencia de ciudadanos procedentes de terceros países que vayan a ocupar puestos altamente cualificados. Algunos avances significativos de la normativa en materia de empleo migratorio, ha sido la promulgación de la Directiva sobre traslados de trabajadores dentro de una misma empresa, éste es uno de los temas más interesantes para los trabajadores europeos, ya que supone la adopción de un conjunto común de normas relativas a un nuevo procedimiento de entrada rápida, que incluye 30 días de tiempo límite y, permiso combinado de residencia y trabajo. Eso sí, para un grupo específico de personal altamente especializado como son, los gestores, los técnicos especialistas y los licenciados en prácticas de países no pertenecientes a la UE.

Con esta legislación es posible que estos grupos puedan trabajar en Europa (con todo lo que esto supone), ya que ,el traslado a los países comunitarios de estos empleados cualificados, puede aumentar los flujos de inversión, así como, fortalecer la eficacia en la gestión, aumentar las exportaciones a otros países y, cómo no, reforzar tanto la competitividad de las empresas europeas en los mercados exteriores,

como la competitividad de los Estados Miembros en su conjunto y, en definitiva alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. También ha sido un avance importante la promulgación de la Directiva sobre trabajadores temporeros. Para la Comisaria europea Cecilia Malmström, los empresarios de la UE dependen cada vez más de personas procedentes de países no europeos para cubrir puestos de trabajo en sectores como la agricultura, la horticultura y el turismo, ya que, cada vez son menos los ciudadanos de la UE que se prestan a realizar este tipo de trabajo de temporada. Esta nueva Directiva según la propia comisaria persigue velar por que los trabajadores temporeros, que a menudo son vulnerables y están expuestos a riesgos, disfruten de mejores condiciones y de una situación jurídica segura con el fin de protegerlos frente a la explotación.

La Directiva sobre trabajadores temporeros afecta a la ciudadanía no perteneciente a la UE, que desarrolla un trabajo temporero en un Estado miembro, de tal modo que, el trabajo se realiza con arreglo a uno o varios contratos de trabajo de duración determinada y, celebrados directamente entre el trabajador y el empresario establecido en un Estado miembro. Con esta Directiva se introduce un procedimiento especial para la entrada y estancia de trabajadores temporeros de terceros países, define sus derechos y al mismo tiempo incentiva la migración circular, para evitar que la estancia temporal se convierta en permanente. La norma forma parte de un paquete de medidas recogidas en el Plan de Política en materia de Migración Legal<sup>57</sup> y avalado posteriormente por el Programa de Estocolmo.

En formación interesa avanzar en cuanto al marco jurídico base, estableciendo normativas reguladoras de las condiciones de aquellos ciudadanos de terceros países, que pretenden realizar estudios, investigaciones científicas u otro tipo de intercambios, es decir, se necesita atraer estudiantes e investigadores con talento, que puedan contribuir al crecimiento y competitividad con sus conocimientos y cualificaciones. Instalarse temporalmente en Europa, es una oportunidad que aprovechan cada año más de 200 mil estudiantes e investigadores de fuera de la Unión, según reconoce la Comisión y, muchos de ellos tienen que hacer frente a filtros burocráticos a veces no necesarios. En relación a este tema la Red Europea de Migración (REM) gestionada por la Comisión en su estudio<sup>58</sup> sobre la inmigración de estudiantes internacionales en la Unión Europea, expone una panorámica analítica con información estadística sobre las diferentes políticas de inmigración y movilidad de los Estados miembros y de sus estrategias nacionales, para promover Europa como un

---

<sup>57</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l14507> accesado el 15 de Junio de 2013

<sup>58</sup> [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/REM\\_Inmigracion\\_de\\_Estudiantes\\_Internacional\\_es\\_ES.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/REM_Inmigracion_de_Estudiantes_Internacional_es_ES.pdf) accesado el 15 de Junio de 2013

destino atractivo para los estudiantes internacionales, por ello, una de las cuestiones a tener en cuenta es que se debe fomentar el multilingüismo y garantizar el reconocimiento de los títulos en toda la UE.

Otro tema relacionado, por tanto, es la movilidad y la transferencia de cualificaciones y conocimiento, es notoria la idea que estableciendo unas normas más sencillas y flexibles se podrá aumentar la posibilidad de que investigadores, estudiantes y becarios remunerados, puedan circular y trasladarse en la Unión Europea y sus Estados Miembros, esto es muy importante para los que participan, por ejemplo, en programas conjuntos y en convocatorias públicas. Esta población suelen ser ciudadanos mayores de 35 años con cargas familiares, por ello, se plantea que también se concedan algunos derechos de circulación a los miembros de las familias. Y en concordancia con esto otra clave interesante, es el acceso al mercado laboral, ya que, complementar el estudio con la experiencia profesional y laboral es una asignatura pendiente que se pretende resolver, es decir, mientras se cursan los estudios se permite a los estudiantes trabajar un mínimo de 20 horas a la semana, así no solo pueden mantenerse, sino que, además están contribuyendo económicamente al sistema comunitario.

De la misma forma se prevé que los investigadores y estudiantes una vez finalizados sus estudios o investigaciones, puedan permanecer en el territorio, durante un periodo de doce meses en determinadas condiciones y, con el objetivo de buscar oportunidades de trabajo o crear una empresa, teniendo en cuenta, que esto no supone un derecho de trabajo automático, ya que, como se sabe la concesión de autorización para trabajar es competencia nacional. Y por último, otra cuestión clave es promover la protección integral de otros grupos de ciudadanos de países terceros, ya que hay otros grupos de personas que ejercen una labor importante en el país de acogida, además de adquirir su formación lingüística y cultural o experiencia, como son los *au pairs*, el alumnado escolar y los becarios remunerados, que no están cubiertos por la actual legislación de la UE y que está en algunos países, como es el caso de España considerándose de nuevo su alta en la seguridad social nacional.

La migración es un importante instrumento de crecimiento, por ello, la Unión Europea y sus Estados miembros quieren velar sobre todo porque se adopten medidas eficaces, que fomenten la integración y sirvan para superar la crisis. La población inmigrante debe poder desarrollar todo su potencial, en un entorno donde se respeten los derechos fundamentales y les permita ser partícipes de la prosperidad de la sociedad de acogida. En este sentido, es importante junto a este marco jurídico normativo, que se aplique correctamente la Directiva relativa al permiso único, que garantiza a los trabajadores procedentes de terceros países la igualdad de derechos en determinados ámbitos. En general las claves que se plantean para orientar la salida de la crisis son para hacer más atractiva la UE y, para

ello, se ha de trabajar sobre los puntos que dificultan la agilidad y establecimiento de los procesos necesarios para una efectiva integración de estos ciudadanos, aunque, se precisan aún más esfuerzos por parte de todos los niveles de gobierno y también del Parlamento Europeo y el Consejo, para así poder llegar a un acuerdo.

El principal actor de la política migratoria europea, la Comisión, ha elaborado en este sentido el denominado paquete de inversión social para el crecimiento y la cohesión,<sup>59</sup> en él, se insta a los países de la UE, a poner más empeño en la inversión social, como principal instrumento de superación de la actual crisis, cuyo impacto ha afectado a todos los Estados Miembros. La inversión social se propone como objetivo, mejorar las capacidades de las personas y apoyar su participación en la sociedad y en el mercado laboral, de tal modo que, con ello se produce una retroalimentación y se invierte en prosperidad y desarrollo individual y comunitario, así como, se impulsa y promueve la economía y ayuda a salir de la crisis de una forma más fuerte, cohesionada y competitiva.

Según la Organización de Consumidores y Usuarios de (OCU) los consumidores, desean adquirir productos seguros y de calidad, pero además desean tener la certeza de que se han elaborado de manera responsable y sostenible para el medio ambiente. De hecho, en los últimos años los inversores están considerando cada vez más, que la inversión socialmente responsable en materia social y de protección del medio ambiente, es uno de los indicadores más fiables para una óptima y aceptable gestión, tanto interna como externa. Estas prácticas socialmente responsables, son aquellas referidas a las inversiones en capital humano, salud y seguridad y gestión del cambio, a las prácticas respetuosas con el medio ambiente relacionadas con la gestión de los recursos naturales empleados en la producción, la colaboración con la comunidad local, proporcionando por ejemplo, puestos de trabajo, remuneraciones, servicios o bonificaciones fiscales, (para ello lo cierto es que las empresas dependen en gran medida de la buena salud, de la estabilidad y de la prosperidad de las comunidades donde operan) y, la extensión a una amplia variedad de partes interesadas, como son, los socios comerciales y proveedores, consumidores, autoridades públicas y líderes locales, gestores públicos y organizaciones defensoras de la comunidad local y/o del medio ambiente.

Con la inversión social se persiguen además tres objetivos concretos, el primero de ellos, es gastar de forma más eficaz y eficiente, para garantizar una protección social adecuada y sostenible, para lograrlo parece que el camino más seguro, es simplificando la adjudicación de las prestaciones y los servicios públicos y, gestionar la contraprestación de los recursos, es decir, la corresponsabilidad de la

---

<sup>59</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=es> accesado el 21 de Junio de 2013

población, el uso de los servicios a cambio de la participación en su mantenimiento con aportaciones en especie, o económicas simbólicas; el segundo objetivo es invertir en la capacitación y habilidades profesionales de las personas, para mejorar sus oportunidades de integrarse en la sociedad y el mercado laboral y, el mejor método para ello es potenciar la Formación para el Empleo Estratégica<sup>60</sup>, así como, la orientación en la empleabilidad de los ciudadanos. Como tercer objetivo es necesario, garantizar que los sistemas de protección social y seguridad social, respondan a las necesidades reales de las personas en los momentos con mayor vulnerabilidad de su vida. Se trata en definitiva de invertir en prevención, para así evitar dificultades, que puedan aparecer más tarde, es decir, asistencia y, que no estén previamente planificadas, así como, preparar a la ciudadanía contra las incontinencias y riesgos de la vida, no solo desarrollar por tanto el carácter asistencial sino el preventivo.

De ahí que sea muy importante en este sentido invertir en los más jóvenes y, sobre todo, en la infancia que es el futuro de cualquier sociedad. Si estos objetivos se instauran, se puede hablar que las orientaciones futuras de la política migratoria, pasan por la posibilidad de cambio en cuanto al incremento de una mayor atención a las políticas públicas sectoriales y transversales, que son las que en realidad, van a potenciar la capacitación y las cualificaciones profesionales de la ciudadanía. Así como, la eliminación de los obstáculos que impiden un mercado laboral pleno o, por lo menos, se suavicen de cara al acceso al empleo y a encontrar trabajo o mantenerlo, se potencie el uso más eficaz y eficiente de los recursos escasos, lo que complementa y garantiza una protección social adecuada y sostenible y, por último, que se consigan mejores resultados, mayor productividad, mejora en la salud y adquisición de adecuadas aptitudes y cualidades, para desarrollar un determinado empleo y, lo más significativo, que se pueda ayudar a salir de la pobreza y la exclusión social para alcanzar unos niveles de vida adecuados a la población inmigrante.

Como ya se ha hecho referencia, la Comisión Europea planteó el 20 de Febrero de 2013 el denominado, *Social Investment Package*<sup>61</sup>: “El Paquete de Inversión Social (SIP) establece un marco para las reformas de la política para hacer la protección social más adecuada y sostenible, para invertir en las habilidades y capacidades de las personas, y para apoyar a las personas a través de los momentos críticos experimentados en sus vidas.” En ese paquete de inversión social se establecen un bloque de orientaciones, que tienen como principal meta, llevar a cabo políticas de carácter social más eficaces y eficientes, como respuesta a los importantes retos que los Estados miembros de la Unión Europea se

---

<sup>60</sup> La formación para el empleo estratégica es una idea generada tras la investigación de esta tesis, que se desarrolla en el capítulo V.

<sup>61</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-117\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-117_en.htm) accesado el 21 de Junio de 2013

han planteado. El Paquete Inversión Social afirma que las inversiones públicas, tales como, las guarderías, la educación o las ayudas al envejecimiento activo y saludable, han de mantenerse y hasta intensificarse, incluso cuando se dispone de presupuestos nacionales reducidos, porque sin esas inversiones muchos ciudadanos están incapacitados para participar en la sociedad o para desarrollar su potencial económico.

La otra cara de la moneda en cuanto a la inversión social, es el mundo empresarial, ya que son los que crean puestos de trabajo y, por tanto, los que han de tener las condiciones adecuadas para poder mantenerlos, en este sentido, la Comisión ha reclamado al Consejo Europeo que llegue a un nuevo consenso, para conseguir que la economía vuelva a crecer y, para ello ha realizado un seguimiento de la consulta a la PYME sobre las diez medidas más gravosas de la normativa de la Unión Europea. The EY G20<sup>62</sup>, Entrepreneurship Barometer de 2013<sup>63</sup> defiende, en este sentido, el denominado *The power of three: governments, entrepreneurs and corporations*, es decir, el poder de gobiernos, empresarios y corporaciones, es el que puede acabar con los problemas estructurales existentes.

El Barómetro establece que el acceso a la financiación, es el área más importante para el mundo empresarial, ya que mejorando la misma se puede ayudar al éxito de los empresarios. Con las políticas adecuadas, los gobiernos pueden ayudar, a permitir una mezcla más diversa de opciones de financiamiento y, con ello, se puede incentivar nuevas fuentes de financiación. Por tanto, la superación de la crisis implica, que los países apoyen el desarrollo de plataformas de financiación innovadoras tales como las que establece en el barómetro 2013 la organización londinense EY, prácticas como el crowdfunding y la microfinanciación. Para poner en marcha esto, es necesario tener un entorno favorable a la actividad empresarial y, para ello, es imprescindible elaborar una normativa europea que sustituya las veintiocho normas nacionales diferentes en la materia, que hasta la fecha se ha demostrado ser una de las maneras posiblemente más eficaces de crear nuevas oportunidades.

La Comisión ha adoptado una Comunicación para abordar las diez principales disposiciones legislativas de la UE más gravosas señaladas por las PYME, la cual detalla las medidas adoptadas o que deben adoptarse, para tratar cada una de ellas. Algunas medidas ya han sido tomadas, como la revisión del régimen de contratación pública que tendría una incidencia directa en el acceso de las PYME a dicha contratación o la sustitución de la Directiva sobre seguridad general de los productos, por un reglamento sobre la seguridad de los productos de consumo, incluyendo una serie de requisitos

---

<sup>62</sup> <http://www.ey.com/GL/EN/Home> accesado el 20 de Febrero de 2013

<sup>63</sup> El Barómetro de EY G20 Emprendimiento 2013. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-G20-country-report-2013-Mexico/\\$FILE/EY-G20-country-report-2013-Mexico.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-G20-country-report-2013-Mexico/$FILE/EY-G20-country-report-2013-Mexico.pdf) accesado el 20 de Febrero de 2013

comunes más simples para las empresas. Otras están en proceso de adopción, tales como, recomendaciones específicas por cada país para orientar las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros o, la idea de fijar las próximas etapas para consolidar la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria. De esta forma se persigue y con el tiempo se verá, que estas medidas van a contribuir a que se vuelva la confianza de inversión de las empresas, así como, a que contraten y el sector bancario y financiero, reanude la concesión normal de préstamos. Y mientras eso ocurre están apareciendo otras formas de afrontar el problema de la crisis.

En una época de déficits exorbitantes con mercados financieros inciertos y necesidad de escalonamiento, muchos gobiernos, empresas y líderes, están buscando desesperadamente la ayuda del impacto en inversiones y, ofertas que logren un medible impacto ambiental y social, junto a un retorno financiero. La inversión de impacto (impact investment) también conocida como las finanzas sociales, la inversión de impacto social, la inversión de valor combinado o impacto financiero, ha adquirido un impulso significativo en los últimos años. Así lo defiende el fundador y director general de Global de Impact Economy, Dr. Maximilian Martín: “El cambio en los mercados de capital social se traduce en proporcionar los medios y las soluciones para que los individuos y las organizaciones puedan dominar la transición al capitalismo sostenible emergente. El capitalismo sostenible se define como el paisaje de los mecanismos de mercado, los métodos empresariales, los incentivos institucionales para el suministro de bienes y servicios, en pos del uso o la habilitación de las capacidades productivas de los sectores pobres y desfavorecidos de la población, lo que genera una importante contribución a una mayor transformación social y la sostenibilidad.” (Martín, 2013:4).

Sin lugar a dudas la empresa, es el principal instrumento de la economía de mercado y el capitalismo actual y, ha ido el mecanismo sin precedentes para satisfacer las necesidades humanas y para crear puestos de trabajo, con ello, se ha logrado mejorar la convivencia y se han originado nuevas formas de cultura social y de participación comunitaria. Como es lógico el mercado, ha transformado lo que tradicionalmente era el espacio de la sociedad civil y la filantropía, el trueque y la ayuda mutua. Estos medios han experimentado también a su vez su propia revolución. El caso más llamativo son los programas televisivos de ayuda, que están proliferando en los últimos años en los medios de comunicación, como la televisión o la radio. El sector social es hoy la esperanza y, está en ello la nueva visión de que su eficacia puede lidiar con los problemas prácticos a gran escala, tales como, la falta de acceso a los recursos de todo tipo, salud, vivienda, e incluso, empleo. Se confía en la corresponsabilidad y la cooperación mutua, como la solución. De tal forma que el concepto de valor

social, también está transformando al sector empresarial, de ahí, esta nueva visión de la inversión de impacto. El lema de sus defensores es el de crear valor con valores, es decir, un nuevo paradigma económico del capitalismo, que promueve la sostenibilidad basada en la convergencia de los sectores hacia un mismo objetivo común. La inversión de impacto se está convirtiendo, en un concepto probado para convencer a los gobiernos y a sus líderes, a que puedan utilizar este nuevo concepto en lograr entre otros objetivos, los de cumplir los compromisos de ayuda al desarrollo de manera eficiente, aumentar el comercio transfronterizo y la inversión o desarrollar mercados de capitales más profundos y unos servicios financieros más viables.

Los profundos cambios de la globalización y la internacionalización de los problemas sociales y económicos, hacen que se cambie también los métodos de búsqueda de soluciones a la situación de crisis. La inversión de impacto descrita, se centra en cuatro grandes tendencias, los mercados en la Base de la Pirámide (BoP), Estilos de vida de la Salud y la Sostenibilidad (LOHAS), el crecimiento verde y la reconfiguración del bienestar (Martín, 2013:10). La inversión de impacto debe ayudar a proporcionar soluciones de inversión a cuatro ámbitos que están cambiando, empresas, gobiernos, sociedad civil y la financiación de los bienes públicos.

Grafico 3: La inversión de impacto (Impact investment)

	<b>Rationale</b>	<b>Potential</b>
<b>Massive Pent Up Demand at the BoP</b>	The BoP refers to the <b>4 billion people</b> with incomes below USD 3'000 annually in local purchasing power.	The segment will take off as BOP consumers and producers join the market, already representing a <b>USD 5 trillion economy</b> .
<b>Driving Green Growth</b>	The green economy results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities.	Investments in renewable energies alone are forecast to grow significantly, more than doubling <b>from USD 115 billion in 2008 to USD 325 billion in 2018</b> .
<b>Reconfiguration of the Welfare State</b>	The welfare state needs to be reconfigured as some government expenditures are structurally higher than their revenues; a large proportion of expenditure is on healthcare, education and welfare.	Fundamental shifts in the way we approach public good output will lead to opportunities for the private sector, e.g. <b>in 2020, 20% of the worldwide population will be over 65</b> .
<b>Emerging LOHAS Segment at the ToP</b>	LOHAS consumers are willing to spend more on products designed to be environmentally conscious, sustainable, socially responsible, and better both for people and the planet.	LOHAS consumption is already a USD 300 billion+ market in the US alone and growing fast.

Fuente: Maximilian, Martín. 2013. "Making Impact Investible" en *Impact Economy Working Papers*, Vol. 4, 1st Edition. Geneva, Switzerland.



En el Grafico 3 se especifica lo que Maximilian defiende, por un lado, la *Massive Pent up Demand at the BoP*, gran demanda acumulada en el Fondo de la pirámide (BoP), también denominada Base de la Pirámide, el *Driving Green Growth*, es decir, la necesidad de eficiencia de los recursos y el crecimiento verde, la *Reconfiguration of the Welfare State* o la reestructuración del estado de bienestar para impulsar su eficiencia y la *Emerging LOHAS Segment at the ToP*, en concreto el aumento de los estilos de vida de la salud y la sostenibilidad de los consumidores (LOHAS).

La Base de la Pirámide es un término que se acuñó por primera vez en la década de 1930 y, hoy describe a los 4 mil millones de personas en su mayoría de países en desarrollo que viven con menos de 2 dólares al día. El Banco Mundial, los principales países donantes o las agencias de cooperación internacionales, han invertido hasta la fecha más de cuatro millones de dólares, para erradicar algunos problemas derivados de la salud y la pobreza, pero el éxito es lento y, aún queda mucho por hacer, a pesar de que otras organizaciones también han invertido, como la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), que en 2012 puso 125,6 mil millones de dólares en el sector de la industria. En la base se encuentran situaciones que han potenciado aún más la inversión social, por ejemplo, el envejecimiento de la población, e incluso, los países más desarrollados están muy por debajo de la tasa de reemplazo de 2,1 necesaria, para mantener una población estable de una generación a la siguiente; al envejecimiento se le añaden otros problemas, como la pobreza, la reincidencia criminal y el desempleo. De ahí que estos nuevos mecanismos de financiación de inversiones de impacto, han comenzado a surgir para hacer frente a estos desafíos.

Respecto a la necesaria eficiencia de los recursos y el crecimiento verde, hay que decir que, hoy el porcentaje de reducción anual del carbono limita el calentamiento global a dos grados centígrados llegando a 4,8% anual, cifra superior a lo que se ha demostrado históricamente. El Foro Económico Mundial y *Bloomberg New Energy Finance* estimarían que la reducción necesaria requerirá financiación del carbono de 500 mil millones dólares por año en 2020.

Junto a una necesaria normativa clara y estable, las inversiones de impacto en la economía verde necesitan mecanismos que den transparencia al mercado, por ello, se requiere recurrir a actores cuya demanda agregada en las plataformas puedan definir el riesgo y, junto a ello se potencien parámetros claros de éxito, para permitir nuevas inyecciones de capital y asociaciones público-privadas sin fines de lucro, que pueden ser la clave para la movilización de nuevos capitales y el logro de periodos de inversión viables para los inversores, con la consecuente estabilidad de las condiciones sociales y mantenimiento de un Bienestar adaptado a las nuevas circunstancias.

La reestructuración del Estado de Bienestar para impulsar la eficiencia, es un punto clave en política migratoria, en los últimos años se evidencia que los inversores privados están financiando cada vez más la provisión de bienes públicos. Aunque ya en algunos campos como autopistas o aeropuertos esto es una práctica habitual. La proporción de trabajadores que cotizan al sistema de la dependencia alcanzó un punto máximo para todas las economías avanzadas entre los años 2000 y 2010, de modo que ya el Estado del Bienestar, no es sostenible sin elaborar reformas del sistema de protección. En 2010 la UK (United Kingdom) puso en marcha como proyecto piloto modelos de declaraciones financieras de contingentes, es decir, los llamados bonos de impacto social (SIB), la idea fundamental de los SIB es ofrecer un mecanismo de incentivo, que lleven a los inversores privados a destinar fondos específicos para proyectos de interés público, que tienen la capacidad de mejorar el resultado social deseado. Estos bonos representan una alternativa para financiar programas innovadores, dirigidos a resolver problemas complejos a nivel social y, así reducir el coste de los niveles de gobierno determinados. A pesar de que no existe aún suficiente evidencia acerca de la eficacia de la SIB, para sacar conclusiones definitivas acerca de ellos, se considera que son el buque insignia de los instrumentos de inversión de impacto para mantener financiable el estado de bienestar en el siglo XXI y, una gran promesa para aprovechar los recursos tanto públicos como privados.

De todas formas se puede esperar que tengan implicaciones significativas para una amplia gama de sectores, desde la vivienda, a la atención de salud, agua y saneamiento, servicios sociales y desarrollo rural. La pregunta sigue abierta ¿el SIB representa una nueva herramienta tan eficaz que es probable que alcancen la escala necesaria para ser parte de una estrategia nacional y el desarrollo en general? Aunque tales enfoques de financiación requieran cambios en la práctica habitual y, en la mentalidad en última instancia, no hay en principio otra alternativa, con mayor nivel de acción para conseguir un pilotaje de la eficiencia de los recursos en el futuro y, por tanto, que dé lugar a algún tipo de soluciones basadas en el mercado. Habrá que seguir pensando, ya que el Estado del Bienestar se derrumba y estos años previos al declive son claves.

En cuanto al aumento de los estilos de vida de la salud y la sostenibilidad de los consumidores (LOHAS), hay que tener en cuenta que los inversores en la inversión de impacto en las economías avanzadas son muy activos en este tema. Aunque el concepto de vida sana y sostenible, no es nada nuevo, el acrónimo LOHAS se originó en la época que marcó el comienzo del nuevo milenio. Y ha demostrado ser un término unificador para los consumidores que, de forma individual, quieren que sus productos reflejen sus valores personales y, de esa forma también aspiran a influir positivamente en

la sociedad. Los consumidores pueden así encontrar posibilidades de crecimiento en una amplia gama de industrias, sectores relacionados con la comida, la moda, o el transporte. Un ejemplo actual es el de los consumidores estadounidenses, quienes han construido su mercado LOHAS con más de 300 mil millones de dólares, lo que ha supuesto, un creciendo de más del 10% por año. Así más del 80 % de los adultos estadounidenses, están de alguna manera participando en la sostenibilidad de su propio país, ya sean conscientemente parte del movimiento LOHAS o no. Tradicionalmente el consumidor de EE.UU., ha ido considerado como el motor del crecimiento mundial, el cambio ya está ocurriendo en el resto de países también. En 2025 el consumo en los mercados emergentes, por ejemplo, se prevé que habrá crecido en un 150 % desde los niveles de 2010, mientras que sólo crecerá el 31 % en los mercados desarrollados. Los BRICS representan un espectacular ejemplo de este tipo de mercados emergentes.

El modelo de gobernanza de la UE constituye hasta el día de hoy un ejemplo de regionalismo eficaz, un espacio público común con una soberanía puesta en común y, la capacidad de definir intereses comunes, con instituciones sólidas y con la primacía del Estado de Derecho, que además, dispone de valiosos activos, como son la estabilidad política, un sólido fundamento jurídico y acervo comunitario, grandes logros en materia de cohesión económica y social y rica diversidad étnica y cultural, tal vez, sea por este importante currículum, que otras organizaciones que están emergiendo con fuerza, se miran en los resultados y actos que la Unión protagoniza desde hace más de 50 años.

Dentro de esas asociaciones de países están los BRICS. Los países del BRICS están constituyendo en la actualidad uno de los mercados emergentes más importantes. Los líderes de Brasil, Rusia, India, China y de Sur África, están tratando de superar sus diferencias y pretenden crear un Banco de Desarrollo similar al Banco Europeo de Desarrollo y al Banco Europeo de Reconstrucción y desarrollo. Estos países juntos suponen el 25% del Producto Interior Bruto (PIB) global, así como, el 40% de la población mundial. La realidad es que los inversores extranjeros son escépticos respecto a invertir en estos países, algo que les añade más inseguridad, que junto con una moneda débil como es el real brasileño, la rupia india o el rand sudafricano está incrementando aún más la inestabilidad política de la agrupación.

Los países emergentes están avanzando mucho en los últimos años y, de ello la Unión Europea es consciente, por eso y teniendo en cuenta la larga historia de gestión de los problemas europeos, internacionales y mundiales, la Comisión Europea propuso la estrategia Europa 2020. Su meta es la política de apoyo al empleo, la productividad y la cohesión social en Europa, además y, entre otras cosas, como solución a los efectos y consecuencias que está produciendo la crisis económica mundial,

que junto con la globalización, el cambio climático y el envejecimiento entre otros fenómenos está también provocando una necesaria transformación de la política pública migratoria sectorial. El principal objetivo es lograr el crecimiento de una manera inteligente, es decir, desarrollo sostenible del conocimiento y la innovación a través entre otras, de las TIC, basado en una economía más verde y, por supuesto, más eficiente en el manejo de los recursos, así como, más competitiva con el resto de países y agrupaciones, que persiga el reforzar el empleo, la cohesión social y la territorial.

Así que de los objetivos que se propone en la Estrategia 2020, todos y, cada uno de ellos pretenden conseguir transformar la situación global y erradicar la recesión, no solo en Europa. Esos objetivos están cuantificados y son muy concretos tales como elevar al 75% la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años, invertir el 3% del producto interno bruto (PIB) en investigación y desarrollo, reducir a menos del 20% las emisiones de carbono (ó 30% si las condiciones lo permiten), aumentar el 20% en la cuota de las energías renovables y el 20% en la eficiencia energética, reducir la tasa de abandono escolar por debajo del 10% , incrementar al 40% la tasa de graduados en educación superior y hacer descender en 20 millones el número de personas amenazadas por la pobreza.

Para llevar a cabo y alcanzar estos objetivos, se ha establecido por parte de la Comisión Europea siete iniciativas, que implican un compromiso por parte de todos los Estados Miembros, la primera de ellas, es la iniciativa comunitaria por la innovación, con ella, se pretende apoyar la producción de productos y servicios innovadores, en temas realmente preocupantes para el futuro y, que ayuden a superar la situación actual, temas como la eficiencia energética, la salud y el envejecimiento de la población y el cambio climático.

La segunda es la iniciativa por la Juventud en Movimiento, la idea es mejorar el funcionamiento del sistema educativo, así como, el aprendizaje no formal e informal, gestionar la posibilidad de movilidad de estudiantes e investigadores, también para los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo.

En tercer lugar está la iniciativa sobre la Agenda Digital para Europa, en teoría esta iniciativa pretende promover la creación de un mercado único digital caracterizado por un alto nivel de seguridad y un marco jurídico claro, un tema interesante es la propuesta de promover internet de banda ancha y con alta velocidad accesible a toda la población.

La cuarta es la iniciativa de una Europa eficiente en el uso de los recursos lo que implica apoyar la gestión sostenible de los recursos y la reducción de las emisiones de carbono, el apoyo a la competitividad de la economía europea y a la seguridad energética.

La iniciativa de la política industrial es la quinta de las propuestas y, supone ayudar a las empresas del sector a superar la crisis económica, a integrarse en el comercio mundial y, a adoptar métodos de producción más respetuosos del medio ambiente.

La sexta es la iniciativa de una agenda de nuevas cualificaciones y empleos, con lo que se pretende mejorar el uso y la sostenibilidad de los sistemas sociales, al incluir estrategias para promover la formación de los trabajadores y estudiantes, así como, la igualdad de género y de empleo de los trabajadores mayores y la flexi-seguridad, es decir, desarrollar una política de empleo y de protección social segura y fiable que se centre en tres ideas, que son una mayor facilidad para contratar y despedir trabajadores, una mayor protección social para los desempleados y, por último, el establecimiento de un régimen de derechos y deberes para éstos.

La última de las iniciativas es de la plataforma Europea contra la pobreza, ésta implica que se debe aumentar la cooperación entre los países de la UE, por lo tanto, que supere el denominado método abierto de coordinación (MAC) que se planteó en 2005 y, que ahora surge renovado en materia de exclusión social y la protección social; el objetivo de la plataforma es la cohesión económica, social y territorial de la UE, así como, la inclusión social de las personas que viven en la pobreza. El MAC es utilizado por los Estados miembros para apoyar la definición de la aplicación y la evaluación de sus políticas sociales y desarrollar una cooperación mutua, es por tanto, una herramienta basada en objetivos e indicadores comunes, que completa los instrumentos legislativos y financieros de la política social y, que contribuye a la aplicación del proceso de coordinación de las políticas sociales, en especial, en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada.

Tras el inicio de la crisis económica en 2008 la ciudadanía se enfrenta a muchos retos, el alto desempleo, la fragmentación del mercado de trabajo y la exclusión social, que junto a la sociedad de la información y la tecnología, los cambios demográficos y el cambio climático, están inspirando a los gobiernos, sociedad civil y líderes y gestores públicos la idea de plantear una respuesta coordinada e innovadora. La innovación social es un instrumento importante como aplicación de la estrategia europea, para conseguir una sociedad inteligente, sostenible e integradora y, el Programa de Empleo y la Innovación (EaSI 2014-2020) de la UE, es una propuesta para lograr materializar esta idea, utilizando para lograrlo las actividades de los fondos de los programas de análisis, el aprendizaje mutuo, sensibilización y difusión, así como, el apoyo a los principales actores. Y esto se prevé realizarlo en tres ejes, Progress, Eures y Microfinanciación y emprendimiento social.

El Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social Progress, tiene por objeto aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la UE en el ámbito del empleo, financia actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión. El programa se divide en cinco secciones, empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, diversidad y lucha contra la discriminación así como igualdad de género. Tiene como objetivos, producir, comparar y analizar, para verificar la adecuación de las condiciones de la UE, a las posibilidades de trabajar según las necesidades de los Estados miembros, promover el intercambio de información entre los Estados miembros en materia de política social y de empleo, ayudar económicamente a los responsables políticos, para poner a prueba las reformas de la política social y el mercado laboral y financieramente a las organizaciones de la UE y los Estados miembros, para desarrollar, promover y apoyar la aplicación de la política social y el empleo.

En el marco de la estrategia europea de empleo la Comisión está trabajando en varios temas importantes como son, la integración duradera de los nacionales de terceros Estados en el mercado laboral y la lucha contra el trabajo no declarado, la reducción de la economía informal y la economía sumergida, el seguimiento en profundidad de las necesidades del mercado laboral y análisis del rol de la inmigración para afrontar la escasez de mano de obra así como potenciar una mayor movilidad profesional de los nacionales de terceros países en el seno de la Unión Europea. A fin de luchar contra el trabajo no declarado y con el fraude en las prestaciones y cotizaciones de seguridad social, los Estados miembros han decidido desarrollar la cooperación y la asistencia administrativa, que se caracteriza por varios elementos, entre ellos, la comunicación directa entre los organismos competentes, la designación de centros nacionales de enlace en los Estados miembros a efectos de facilitar la cooperación y su notificación a los demás Estados miembros y a la Comisión, la transmisión de las solicitudes de cooperación al organismo competente de un Estado miembro y la prestación de asistencia administrativa mutua entre los organismos competentes es decir suministro de información y transmisión de documentos.

Progress está a disposición de los Estados Miembros, de los miembros de la Asociación de Libre Comercio (AELC) y del Espacio Económico Europeo (EEE), así como, de los países que quieran pertenecer a la UE (países candidatos) y candidatos potenciales. Las Organizaciones que pueden participar en el programa son privadas o públicas, incluyendo, en particular, autoridades regionales, nacionales y locales, los servicios de empleo, los interlocutores sociales, las ONG y los medios de comunicación. La Comisión además tiene la oportunidad de cooperar con terceros países que no participen en el programa.

Eures es una red de cooperación para el empleo y para la libre circulación de trabajadores, uno de los principios fundamentales de la Unión Europea entre la Comisión Europea y los Servicios públicos de empleo europeos de los Estados Miembros del EEE,<sup>64</sup> los países de la AELC<sup>65</sup> y las asociaciones transfronterizas y otros socios, como son, las asociaciones de trabajadores, organizaciones patronales, universidades y otras instituciones locales y regionales, todos ellos, interesados en las cuestiones relacionadas con el empleo, además de toda organización, pública o privada interesada. Es más que un portal de movilidad profesional y, en la actualidad tiene una red de 850 consejeros en toda Europa.

Una parte crucial de este programa es capacitar a los demandantes de empleo y demás agentes sociales y, actualizar la información disponible en toda la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES) así como la ampliación de la disponibilidad de infraestructura electrónica a los hogares, escuelas y empresas. Su meta es prestar servicios a los trabajadores, a los empresarios y, a cualquier ciudadano que desee, beneficiarse del principio de la libre circulación de personas, proporcionando información y asesoramiento, sobre ofertas y demandas de empleo, situación y evolución del mercado de trabajo y sobre condiciones de vida y trabajo de cada país. Y tiene como objetivos, informar y ayudar a resolver los problemas de todo tipo, que puedan tener los trabajadores fronterizos y las empresas, proporcionar vía internet información y asesoramiento, garantizar la transparencia de las ofertas y demandas de empleo y, por último, poner en práctica la contratación y colocación de trabajadores que utilizan la liquidación de las ofertas y demandas de empleo en toda la UE.

La microfinanciación y el emprendimiento social son garantías, microcréditos, capital y cuasi-capital concedidos a personas y microempresas.<sup>66</sup> Suelen tener carácter innovador por el tipo de productos y servicios que ofrecen, así como, los métodos de organización y producción que utilizan. Es interés de la Comisión que se genere un entorno favorable para el desarrollo de empresas sociales (como las de inserción social) y de economía social. Puede ser solicitado por los Estados miembros, la AELC y del EEE y, los países candidatos y candidatos potenciales. Tiene como objetivos, conseguir el interés general ya sea de carácter social ó ambiental, siendo esto más importante que conseguir beneficios para las empresas, contribuir a la cohesión social, a la creación de empleo y a la reducción de las desigualdades y, fortalecer la capacidad institucional de las empresas por medio del apoyo

---

<sup>64</sup> El Espacio Económico Europeo está integrado por los países de la UE, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

<sup>65</sup> La Asociación Europea de libre comercio está integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

<sup>66</sup> Empresas que emplean a menos de diez personas (incluyendo a los trabajadores por cuenta propia) y cuyo volumen de negocio y balance general anual no supera los 2 millones de euros.

financiero a través de micro-finanzas y del desarrollo de empresas sociales, inserción social y de responsabilidad social.

La crisis ha provocado que la UE tenga que actuar y, el rastro que está dejando la situación financiera es difícil, porque algunos Estados miembros han sobrepasado sus márgenes de maniobra, con las obligadas operaciones de rescate financiero, con los gastos sociales y la pérdida de ingresos, tal es el caso de Grecia y la complicada situación española, por otro lado, el resto de Estados Miembros con mayor solvencia se están viendo obligados a asumir un fuerte liderazgo, como el caso de Alemania o United Kingdom. Todo este panorama ha establecido la base del futuro europeo para 2030. El Consejo Europeo y el Eurogrupo tienen en estos años que reforzar su papel de liderazgo, para conseguir las metas propuestas en coordinación con la Comisión y, en sintonía con el Parlamento Europeo. Tal y como hoy se actúe así será el futuro de Europa y, todos los líderes son conscientes de ello, de modo que, la Unión Europea a la vista de estos fenómenos plantea retos importantes para el horizonte 2020-2030.

Uno de los principios y retos fundamentales para el horizonte 2030 es trabajar en pro de la denominada gobernanza económica y, para ello, es necesario desarrollarla en sí, tal y como, defiende la Comisión Europea. La gobernanza económica implicaría otorgar la dirección de la coordinación económica al Consejo Europeo, con ello, se puede lograr que se refuercen los procedimientos de supervisión de los presupuestos nacionales y, se pueda garantizar la transparencia y continuidad de las haciendas públicas, por otro lado, es necesario reforzar la coordinación macroeconómica, ya que, con ello, se conseguiría aumentar la credibilidad presupuestaria global y, por último, es fundamental que se refuerce el funcionamiento y se supervisen las instituciones Financieras Europeas y Nacionales, con lo que se mejoraría el esfuerzo de inversión de toda Europa.

El segundo principio es que la Unión necesita una economía social de mercado altamente competitiva (inversión de impacto) y sostenible (inversión social). Es el modelo económico y social específico, también denominado economía social de mercado altamente competitiva reflejado en el Tratado de Lisboa. El modelo se basa en la idea de que el crecimiento económico debe buscarse por medio del mercado con fines sociales (*inversión de impacto y social*). Por lo tanto, es de interés y aceptación pública general, el consenso que existe en torno al modelo depende en gran medida del equilibrio constante entre las dimensiones sociales y la del mercado. Sin embargo, en los últimos años este equilibrio se está alterando al haber aumentado las desigualdades sociales y las desventajas de acceso a los recursos de la población, de ahí, que la permanencia del modelo económico y social



europeo, dependa de la capacidad de volver a establecer ese equilibrio dinámico entre las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo.

Este panorama implica tres grandes bloques de logros futuros, el primer paquete de metas se centra en mantener la cohesión social, luchar contra el cambio climático y poner en marcha una política común, tanto interna como externa, en materia energética, con el estímulo permanente y ordenado al desarrollo de las energías alternativas; el segundo bloque se focaliza en mejorar el capital humano, es decir, hay que asegurar la capacidad de empleabilidad de los trabajadores y hay que enfrentar el reto demográfico, pues se está planteando el cuestionamiento, competitividad y la sostenibilidad del estado de bienestar, lo que resulta imprescindible para afrontar la economía global y mantener la sanidad y el sistema de pensiones y, por supuesto, tratar la migración conforme a las necesidades demográficas y productivas. No cabe duda que los recursos humanos son clave, ya que es la variable más estratégica para llegar a insertarse con éxito en la economía internacional, para ello, es muy importante que se comience desde el aspecto más preventivo, el de reformar el sistema educativo en todos sus niveles, incluyendo la formación profesional y la formación profesional para el empleo.

El tercer amplio abanico de posibles logros van por reformar el mercado de trabajo (algunos países de la UE ya están avanzado reformas en flexi-seguridad que hay que analizar y adaptar a todas las realidades) y, se modernice el funcionamiento de las empresas con las TIC (la adaptabilidad de las empresas en una economía en cambio constante es prioritario en estos momentos). El futuro es el futuro de la *reinención tecnológica*, la época de la revolución ya paso, ahora las exigencias del futuro es para todos, corporaciones, gobiernos y empresas, así como ciudadanía, y ello exige cambios para aprovechar toda su potencialidad.

El mundo está pasando por cambios radicales y constantes, los próximos veinte años, no sólo habrá varios polos de poder, sino que el centro de gravedad del ámbito internacional se habrá desplazado también, sobre todo a Asia y al sur del planeta, se dará protagonismo a nuevos actores públicos y privados y a las instituciones transnacionales. En 2030 las estimaciones actuales, dan al continente asiático y a los países del BRICS un futuro prometedor, estos países se pondrán, si continúa así la evolución, en la cúspide de las novedades científicas y tecnológicas, con una fuerte producción de bienes de alto valor, capaces de transformar la producción y la calidad de vida en general y, con un capital humano con grandes potenciales. Este es el futuro no tan lejos y, se puede vislumbrar, con lo que está sucediendo en la comunidad europea e internacional, transformaciones sociales espectaculares y una sociedad que envejece, que tendrá el doble de mayores de 65 años por trabajador

que ahora. Los Estados miembros de la UE han de esforzarse considerablemente para financiar sus regímenes de protección social y seguridad social y, mantener a los mayores dentro de la población activa, este envejecimiento va a hacer lo que toda Europa prevé, que va a ser necesario atraer trabajadores inmigrantes, lo que va por supuesto, a repercutir en la capacidad de gestionar la integración social y la convivencia social. El desafío demográfico de la Unión Europea sólo se puede afrontar, mediante una política de actuaciones complementarias que se focalice en elevar los índices de participación en el mercado laboral y en aplicar una política de inmigración equilibrada, justa y anticipatoria. Y uno de los aspectos que en mayor medida puede lograr esto es la formación, de ahí que el siguiente capítulo se centre en la importancia que la formación y el empleo tienen en la actual política migratoria.

### **Conclusiones.**

La mayoría de los autores coincide en que esta es la peor crisis en su género desde la Gran Depresión, de hecho es una crisis de la que Europa y la Comunidad Internacional tardará años en recuperarse totalmente. La crisis ha puesto en evidencia las deficiencias estructurales que subyacen en la economía europea, caracterizada por una baja productividad, un elevado desempleo estructural, una insuficiente flexibilidad del mercado laboral, unas capacidades retrógradas, así como, un insuficiente y débil crecimiento. La crisis socioeconómica también en la mayoría de los países europeos, en los últimos años, ha multiplicado los actos xenófobos que van desde las pintadas, pancartas, folletos, discursos y campañas, hasta los actos de violencia, como las agresiones individuales y colectivas, incendios provocados, linchamientos, matanzas y limpieza étnica. La crisis económica ha reorientado la actuación política hacia una reforma del mercado laboral y una consecuente nueva política pública de inmigración y, ha condicionado un nuevo orden político y social que define la actual política migratoria. De hecho en esta investigación los líderes políticos la enumeran como el principal problema en la gestión pública de la política migratoria y, en su propio diseño, por eso, la inmigración podría ser un elemento superador de la crisis y más en un contexto internacional y europeo. La UE es uno de los mayores actores y, por tanto, debe liderar dicho esfuerzo de reforma orientado y destinado a proporcionar más legitimidad y de mayor calidad a las instituciones internacionales.

La crisis financiera mundial y el aumento de los desequilibrios económicos entre los propios Estados miembros, ha puesto aún más en evidencia la urgente necesidad de coordinación económica reforzada en la UE, sin olvidar, que la máxima prioridad es, sin duda, el crecimiento y la creación de

empleo. Y no cualquier tipo de empleo, sino el que se adapte a la sociedad del conocimiento y del entendimiento global, con base en las tecnologías y nuevas redes de información, de crecimiento también y, no de cualquier forma de crecimiento, más allá del económico el que sea sostenible, es decir, aquel que satisfaga las actuales necesidades de la comunidad, pero no llegue a hipotecar las posibilidades futuras de las generaciones siguientes, por satisfacer las propias y definido no sólo por el PIB.

La situación que se está viviendo a nivel mundial está poniendo de relieve efectos sobre el mercado laboral y el Estado del bienestar. Una de las principales consecuencias políticas a la crisis, es que la política migratoria, ya está incorporando desde las últimas décadas el concepto de transversalidad, corresponsabilidad e interoperabilidad. La actual crisis ha provocado no solo inseguridad, sino paralización en muchos de los proyectos que se habían previsto realizar y en otros que ya estaban desarrollándose y, ha impactado en la migración laboral, internacional, demográfica (envejecimiento y movilidad) y social (nuevos pobres).

La ciudadanía está viendo en el futuro de bienestar, desarrollo y seguridad, una necesidad clara de desarrollar una relación especial de cooperación, que responda a los intereses compartidos con los países vecinos y el ámbito internacional. Esto además evidencia que hace falta un liderazgo honesto y resolutivo, con una sostenida capacidad de diálogo, comunicación y entendimiento con la ciudadanía. El apoyo de ésta es básico en una situación de emergencia, como la presente, tanto por la gravedad de la crisis y sus efectos en la realidad social y económica, como, por los cambios estructurales que hay que realizar, para enfrentarla y configurar el futuro deseado para todos. Tal vez uno de los cambios que se debe generar en los próximos años, es el que los derechos de seguridad social se puedan poder transferir en los Estados Miembros y en su totalidad.

La comunidad empresarial como integrante de la sociedad civil, también asume un importante papel en los años venideros, de ahí que tenga que asumir su propia responsabilidad y comprometerse a auto-regularse en el ámbito de la ética, la responsabilidad, la concienciación social y por supuesto la ecológica, colaboración en la lucha contra la discriminación, acentuar la formación permanente y a lo largo de la vida y la mejora constante de las condiciones laborales para todos los trabajadores. De tal forma que el concepto de valor social, también está transformando al sector empresarial, concienciando hacia nueva visión de la inversión de impacto. El lema de sus defensores es el de crear valor con valores, es decir, un nuevo paradigma económico del capitalismo, que promueve la sostenibilidad basada en la convergencia de los sectores hacia un mismo objetivo y común.

Sin duda se necesita crear un entorno político, económico y normativo que pueda sustentar la investigación, la creatividad y la innovación, para en definitiva conseguir el desarrollo social y económico. Este crecimiento económico, aunque lento, parece que está apareciendo en algunas zonas europeas, se basa cada vez más en los cambios tecnológicos y en el aumento de la especialización. Esta evolución afecta, por lo tanto, a trabajadores, a las empresas y a las instituciones, así como, al funcionamiento de los mercados. La digitalización y la era del entendimiento global está aumentando el margen de subcontratación y, la revolución de las TIC va a ser un soporte al aumento de la productividad en los próximos 20 años. Los cambios tecnológicos, la internacionalización de los fenómenos y, el envejecimiento de la población exigen reformas estructurales urgentes para mejorar la flexibilidad, la competitividad y el dinamismo en la sociedad y en el mercado, con el apoyo de la ciudadanía, con los gestores públicos, profesionales y políticos de todos los niveles de gobierno, la UE y la comunidad internacional, va a poder guiar todos los esfuerzos frente a los principales desafíos que ha traído la crisis y los problemas estructurales derivados de esta, así como, podrá guiar los intereses mundiales hacia la cohesión social, la actuación contra el cambio climático, el desarrollo sostenible y la paz global.

Todos los países de la Unión son conscientes, que sin la migración no se puede hacer frente a la escasez de mano de obra y de capacidades del futuro y, que si no se actúa ahora, se quedará limitada la diversidad cultural, requisitos que son indispensables para la creatividad y la innovación. Por lo tanto, la mano de obra inmigrante va a ser, sin duda, parte de la solución a las futuras carencias de mano de obra y capacidades en Europa. La UE tendrá que desarrollar un planteamiento anticipatorio de la inmigración, para estar preparados para el futuro cercano. Pero antes, habría que cambiar la mentalidad en cuanto como se concibe la inmigración, esta se percibe como una carga que soportar, más que como una oportunidad que aprovechar. No hay más que viajar a países donde hay población inmigrante en mayor número que en España, para observar la división y la fragmentación de los grupos étnicos, e incluso, a la hora de solicitar un empleo en las aplicaciones y formularios, donde es corriente la obligación de exponer a que etnia perteneces: blanca, mixta, asiática, china, etc., aunque te dan la opción de no decirla. Por tanto, queda mucho que aprender de otros países con tradición en inmigración como Australia, Canadá y los Estados Unidos, países con los que, por otra parte, se compite directamente en lo que se refiere a atraer inmigrantes cualificados.

La crisis ha puesto en entredicho muchas de las políticas europeas y, ha demostrado en momentos clave su fracaso patente, como en el caso migratorio, por ello, es imprescindible que se

trabaje desde todos los estamentos comunitarios para desarrollar una política común de inmigración, con el fin de atraer a la población inmigrante de origen extranjero más cualificada, con más talento y más motivada, y a la vez, se tomen medidas para impedir las pérdidas de capital humano nacional en los países de procedencia de la emigración, con un sistema fiable de gestión de las fronteras exteriores. Una medida fundamental es que se incluya un sistema coordinado de expedición de visados a los nacionales de terceros países y, que se eliminen las incoherencias entre las políticas de los Estados miembros y el comportamiento con respecto a las personas sin acceso legal al mercado laboral.

El desempleo es uno de esos problemas estructurales, que está surgiendo con mayor fuerza en un mundo que evoluciona constantemente, por eso, los puestos de trabajo no son en sí lo interesante a proteger, sino a la persona que pierde el empleo. Por ello, la mejor opción es mejorar su capacidad de inserción profesional a lo largo de la vida. Este planteamiento implica, la capacidad de adquirir y adaptar las cualificaciones al mercado de trabajo y a las necesidades reales de la economía, por otro lado, es importante que se regule de forma más real la movilidad laboral, se eliminen así los obstáculos jurídicos, administrativos y culturales y, se consiga fomentar una mayor movilidad laboral dentro de la UE, así como, estudiar la posibilidad de intercambio y movilidad con terceros Estados.

La calidad y excelencia es uno de los retos en educación, pero para hacer realidad una sociedad del futuro, de la tecnología y del conocimiento y entendimiento global, hay que esforzarse aún más y mantener o lograr la excelencia en todas y cada una de las etapas del sistema educativo y, no solo eso, sino que es también prioritario mejorar constantemente las capacidades y habilidades de la población. La idea que se plantea desde la Comisión Europea de creación de una escuela diplomática europea podría contribuir a la toma de conciencia de una cultura diplomática común y, por tanto, el desarrollo de una política comunitaria migratoria adecuada para la Unión Europea, como solución desde el liderazgo político puede ser interesante pero hay que hacer más, afrontar la situación actual requiere de un Pacto Comunitario sobre Inmigración.

Pacto que contemple todas las carencias y, aplique todas las medidas necesarias, la única forma de combatir los problemas que ha generado la crisis y que está haciéndose latente en la población inmigrante es sin duda un marco comunitario global entre todos los Estados miembros. De hecho en la Estrategia 2020 se establecen orientaciones hacia una posible salida de la crisis y, contempla los efectos de la globalización, cambio climático y envejecimiento como problemas a superar, es lo que concreta el programa de la UE para el Empleo y la Innovación (EaSI 2014-2020).

En general como orientaciones fundamentales están un marco normativo adecuado, la inversión social en cuanto a empleo y formación y la protección integral e inversión de impacto. Pero

uno de los principios y retos fundamentales para el horizonte 2030, es trabajar en pro de la denominada gobernanza económica, una economía social de mercado altamente competitiva (inversión de impacto) y sostenible (inversión social: empleo y formación), por ello, y, tal como, se ha visto en este capítulo, con la inversión social se persiguen tres objetivos concretos y uno de estos es que se puede invertir en la capacitación y habilidades profesionales de las personas para mejorar sus oportunidades de integrarse en la sociedad y en el mercado laboral. El mejor método para ello es potenciar la Formación para el Empleo Estratégica. De ahí que en el capítulo siguiente se profundice en la formación y empleo, como pilar básico en el desarrollo óptimo de una política migratoria adaptada a los tiempos y acorde a los cambios y, se defienda personalmente una FEE o Formación para el Empleo Estratégica como el instrumento más completo para sustentarla.

### CAPITULO III: LA FORMACIÓN Y EL EMPLEO EN POLÍTICA MIGRATORIA

El flujo de la inmigración es directamente proporcional a la posibilidad de inserción en el mercado laboral, de modo que está latente que el futuro del empleo con la población inmigrante es un tema netamente europeo, por las consecuencias y, por todo lo que, se genera a su alrededor, cuyo carácter es notoriamente estructural y comunitario. La inserción laboral implica un aprendizaje permanente, que fomenta la creatividad y la innovación, que permite la plena participación económica y social, aumenta las capacidades y habilidades, así como, las competencias personales y profesionales. Para ello, una de las máximas prioridades del sistema educativo y formativo, es corregir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de conocimientos técnicos, lo cual, va a requerir que se insista en la mejora de las capacidades y competencias profesionales, con objeto de preparar a las personas para las transiciones e intercambios laborales, así como, para el uso de las nuevas tecnologías.

La Formación Profesional para el Empleo constituye una salida importante a la crisis económica, es una alternativa significativa en la política migratoria actual y, por su importancia es el instrumento de integración más creativo e innovador, un recurso que en esta época de crisis persigue que se reactive el mercado laboral y potencie el interés en la creación de otros instrumentos de ayuda destinados a la población inmigrante. Esta se regula por Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, de la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional, por el que se establece la ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía y, configura un nuevo modelo de Formación Profesional. El subsistema de Formación Profesional para el Empleo conforma en un único modelo la formación de todos los trabajadores, de los ocupados y los desempleados e integra las iniciativas de formación como son la formación de demanda, la formación de oferta (tanto ordinaria como extraordinaria), las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y la formación de alternancia con el empleo.

El desarrollo de la FPE ha experimentado un fuerte desarrollo desde los años 90 en donde se ha visto una clara participación de empresas y de los trabajadores en las acciones formativas. La línea actual en materia de formación profesional trata de centrarse en favorecer el aprendizaje permanente de los trabajadores, algo por cierto relevante en relación con el liderazgo político, así lo reconoce López y Leal “el buen liderazgo político comporta el dominio del aprendizaje permanente”, (López, y Leal, 2005:110). Pero también, el pleno desarrollo de las sus competencias, habilidades y capacidades profesionales, de ahí, que ahora se valore la formación profesional como un derecho individual y se les

reconozca a los trabajadores el permiso retribuido con fines formativos y el derecho a la formación profesional destinada a su adaptación y reciclaje profesional.

La formación profesional es un tipo de formación reglada en España y, la formación profesional para el empleo es no reglada, ambas son alternativas replanteadas en los últimos años para algunos sectores de población vulnerables más afectados por la actual situación de crisis económica, con más de cuatro millones de parados y tasas de desempleo por encima del 20%. Con esta investigación se pretende defender una propuesta nueva la *formación para el empleo estratégica*, la cual desde mi punto de vista es una decisión inteligente para mirar de frente a la crisis, pues puede capacitar para encontrar un nuevo trabajo o, permanecer en el que se tiene, mejorando las cualidades y competencias profesionales. Una realidad es que el mercado laboral está demandando profesionales muy cualificados, con habilidades sociales para moverse en entornos internacionales, de ahí, que cada vez más se hable de formar y ofrecer profesionales, que sepan gestionar en condiciones de extrema crisis (como la actual) y, que sepan afrontar las variantes condiciones a las que somete la economía de mercado y capitalista a la población en general.

En el presente capítulo se pone de manifiesto la importancia de las políticas de formación y empleo en el tema migratorio, se encuadra su ámbito competencial, así como, se profundiza en las cualificaciones profesionales como mecanismo necesario para desarrollar un adecuado perfil acorde a la oferta y demanda en el mercado de trabajo, siendo este objeto, también de análisis en este capítulo, además se valora como opción novedosa la formación para el empleo estratégica (FEE) y, se desarrolla en último término la formación y empleo en el ámbito local, como alternativa de crecimiento económico y de integración social de la población inmigrante.

### **1. Delimitación competencial y conceptual de la Formación Profesional para el empleo.**

La formación para el empleo (formación no reglada) forma parte de las políticas públicas activas de empleo, que junto con la política migratoria conforman una interesante apuesta como alternativa a la actual situación de crisis económica mundial, por otro lado, la formación profesional (formación reglada) asume un importante papel y, que además, está potenciando la Unión Europea. La Formación Profesional para el Empleo está adquiriendo mayor importancia como objetivo prioritario, esta queda regulada según la Ley 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la Formación Profesional que ordena un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, en el marco de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. En este Sistema se



integran las acciones formativas del sistema educativo y las de la formación profesional para el empleo, que dan lugar respectivamente a la obtención de títulos de formación profesional y de certificados de profesionalidad. En desarrollo de este modelo se realizan una serie de actuaciones, en las que concurre la actividad, tanto de las Administraciones educativas, como laborales. En este sentido es importante lo que estableció el Programa Nacional de Reformas (PNR) para 2013, la implantación de la Formación Profesional Dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje, como medida para la mejora de calidad y de las políticas de empleo, además de otras líneas estratégicas interesantes para el período 2013-2015 como son, implantar un modelo de coordinación y colaboración entre las administraciones e instituciones públicas concernidas en la implantación de la formación profesional dual, crear y mantener un nuevo mapa integral de la formación profesional de actualización permanente y elaborar un plan estratégico de difusión y comunicación, todo ello, sobre la base de un sistema de información y orientación para trabajadores y empresas, especialmente las PYME y los jóvenes.

La Junta de Andalucía por otro lado está en un proceso de integración de las distintas modalidades de Formación Profesional (FP), con objeto de crear una oferta más flexible, individualizada y conectada al mercado de trabajo. En el caso de Andalucía la titular de esta competencia es la Consejería de Educación, a través de su centro directivo que es la Secretaría General de Educación y Formación Profesional y la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, a través de su Secretaría General de Empleo y en concreto, la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo. Esta Dirección General de Formación Profesional para el empleo tiene competencias en la coordinación y gestión de la oferta formativa anual dirigida a las personas demandantes de empleo y de las acciones de formación a lo largo de la vida laboral, así como, la programación, coordinación y control de los centros de formación profesional para el empleo, tanto propios, como gestionados por medio de consorcios; la propuesta de elaboración de las normas sobre organización y funcionamiento de los centros propios y consorciados que imparten formación profesional para el empleo, la propuesta de elaboración de normas sobre la participación de la población activa en los programas de formación profesional para el empleo, la gestión y propuesta de resolución de las ayudas y becas dirigidas al alumnado de formación profesional para el empleo; la gestión y mantenimiento del fichero andaluz de especialidades formativas y del registro de centros y entidades de formación profesional para el empleo de Andalucía y, tiene especial importancia dos de estas competencias, que están directamente relacionadas con la FEE, como son, la gestión de los procedimientos de acreditación de competencias adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación y la

expedición de los certificados de profesionalidad y, la gestión y mantenimiento del registro de certificados de Profesionalidad.

Las competencias de educación, se enmarcan en el proceso de integración de las dos modalidades de formación profesional para el empleo, por un lado, la formación ocupacional para desempleados y, por otra, la formación continua para trabajadores en activo junto con la formación profesional inicial o reglada propia del sistema educativo. Formación que la Junta ha estado desarrollando estos años con la idea de poder implantar un sistema más accesible, flexible, individualizado y conectado a las necesidades del tejido productivo.

En resumen las competencias de empleo, van desde la formación profesional para el empleo, es decir, la coordinación y gestión de la oferta formativa anual para personas ocupadas y demandantes de empleo, la formación a lo largo de la vida, los programas en alternancia como son las escuelas taller, las casas de oficio y los talleres de empleo, la programación de los Centros de Formación Profesional para el Empleo, tanto propios como consorciados, hasta llegar a la gestión de las acreditaciones de competencias adquiridas por la experiencia laboral y por vías no formales.

La gestión única de Educación y Empleo se prevé, que atienda las orientaciones que va a continuar marcando la Junta de Andalucía en relación con las demandas reales del mercado de trabajo en cada territorio.

El proceso de integración de la FP se inicia en 2009 con la promulgación del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la formación profesional para el empleo en Andalucía, el cual, además de fusionar las modalidades ocupacional y continua, va a incorporar los denominados certificados de profesionalidad. Con estos certificados se refuerza el reconocimiento de los cursos con la posibilidad de su convalidación por la FP reglada. El certificado de profesionalidad es el instrumento de acreditación, dentro del ámbito de la Administración laboral, de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, adquiridas a través de procesos formativos o, del proceso de reconocimiento de la experiencia laboral y de vías no formales de formación. El repertorio nacional de certificados de profesionalidad está constituido, por el conjunto de los certificados de profesionalidad ordenados sectorialmente en familias profesionales y de acuerdo con los niveles de cualificación establecidos en el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Estos certificados tienen carácter oficial, validez en todo el territorio nacional y permiten su correspondencia con los títulos de formación profesional del sistema educativo. Este catálogo de acciones formativas es muy amplio, por lo que, cada vez es más accesible conseguir un título de estas

características que acredite con carácter oficial las competencias adquiridas en los cursos y, puedan ser homologadas con módulos de la FP reglada del sistema educativo.

Esto pretende un claro objetivo, evitar la pérdida de competitividad, derivada en gran parte de la continua y rápida evolución de la sociedad del conocimiento en cuanto a las nuevas tecnologías y la innovación, así como, los productos y servicios que ofrecen las TIC, por ello, es fundamental que el sistema educativo capacite profesionales que la economía del conocimiento necesita. Las acciones formativas del subsistema de formación para el empleo están dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa y, conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos. La oferta formativa vinculada a la obtención de los certificados de profesionalidad, estructurada en módulos formativos, facilita la acreditación parcial acumulable para el reconocimiento de competencias profesionales en el marco del Sistema Nacional de las Cualificaciones y Formación Profesional.

El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, garantiza la adecuación de la formación y las cualificaciones a los criterios de la Unión Europea, en función de los objetivos del mercado único y la libre circulación de los trabajadores. Las acciones de formación profesional para el empleo, referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones permite el reconocimiento del aprendizaje, con los dos aspectos diferentes de la formación, como son la acreditación de la experiencia profesional y la formación profesional del sistema educativo, sin embargo, las acciones formativas del subsistema de formación profesional para el empleo que no sean objeto de acreditaciones oficiales, serán reconocidas a través del correspondiente diploma acreditativo. Y tal vez lo más novedoso sea el futuro Marco Comunitario Europeo cuando finalice su convergencia con los Estados Miembros, lo que va a implicar, que el certificado de profesionalidad pueda ser válido para ejercer un determinado oficio en cualquiera de los Estados miembros.

Junto a la Formación y el Empleo, la investigación es el tercer pilar necesario para una efectiva y eficaz FPE. La Comunidad Andaluza reconocía en su memoria presupuestaria 2013 la investigación en la formación para el empleo como elemento importante a desarrollar y reconocía que: “Para potenciar la calidad de la formación de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, así como difundir y promover el conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, son necesarias la investigación e innovación (...), acciones para la elaboración y experimentación de productos, técnicas y/o herramientas de carácter innovador, de evaluación de las acciones de FPE, de promoción y

difusión de la FPE y, de información y orientación con objeto de mejorar los métodos y herramientas y la calidad de las actuaciones en esta materia, en el marco del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional.”

Investigar sobre todos los aspectos de la migración es lo más prioritario y muy necesario para poder desarrollar y conocer mejor el fenómeno de la inmigración, de ahí, que la investigación sea junto con la formación y el empleo, la tercera vía para impulsar el crecimiento y el desarrollo en toda la UE y en el mundo entero, en concordancia, el Octavo Programa Marco de investigación que abarca desde 2014-2020, ofrece la ocasión de gestionar la política de investigación y dirigirla hacia las ambiciones económicas y sociales necesarias para consolidar el actual Espacio Europeo e Internacional de la Investigación, por ello, se denomina Horizonte 2020. No se tiene que olvidar que las problemáticas de inmigración y asilo están plenamente integradas en las prioridades del Octavo Programa y en el plan de acción “Invertir en investigación” de la Comisión.

La Unión Europea concentra gran parte de sus actividades de investigación e innovación en el Programa Marco que en esta edición se denominará Horizonte 2020 (H2020).<sup>67</sup> En el período 2014-2020 y mediante la implantación de tres pilares, contribuye a abordar los principales retos sociales, promover el liderazgo industrial en Europa y reforzar la excelencia de su base científica. El presupuesto disponible ascenderá a 76.880 M€. El objetivo específico de este reto social es fomentar una mejor comprensión de Europa, ofrecer soluciones y apoyar unas sociedades europeas inclusivas, innovadoras y reflexivas en un contexto de transformaciones sin precedentes y una creciente interdependencia mundial.

El programa tiene gran relevancia en el tema migratorio, ya que tiene como finalidad esencial mejorar, cualitativa y cuantitativamente las perspectivas profesionales de los investigadores en Europa. Trata de adaptar el mercado europeo del empleo, a fin de responder mejor a las necesidades de formación, movilidad y desarrollo de la carrera de los investigadores e, incitarlos a construir su futuro en Europa. El objetivo global es reforzar en el plano cuantitativo y cualitativo el potencial humano en investigación y desarrollo tecnológico y, para ello, se centra en estimular las vocaciones investigadoras, alentar a los investigadores europeos a permanecer en Europa, atraer a los investigadores de países no comunitarios, mejorar la difusión de conocimientos entre países, sectores, organismos y disciplinas y en reforzar la integración de la mujer y el desarrollo tecnológico.

---

<sup>67</sup> <http://eshorizonte2020.es/que-es-horizonte-2020> accesado el 10 de Noviembre de 2015

Entre las principales organizaciones que están trabajando la investigación en política migratoria y de formación para el empleo se encuentra el África, Caribe, Pacífico Observatory on Migration (ACP). Este Observatorio ha organizado en los países y las regiones piloto actividades innovadoras para enfrentar este desafío, creando una red de investigadores y en consulta con las autoridades gubernamentales y con la sociedad civil,<sup>68</sup> para ello, el Observatorio define prioridades de investigación y de capacitación de los actores locales y, tiene la ambición de convertirse en la institución de referencia en relación a los flujos migratorios entre países de África, Caribe y Pacífico. Un objetivo clave de los gobiernos de los países es la integración eficaz de la migración en los planes de desarrollo nacionales y regionales, en las estrategias de reducción de la pobreza y la protección de los migrantes. La falta de informaciones concretas y fiables sobre las interrelaciones entre la migración y desarrollo, tiende a obstaculizar el auge de políticas de gestión migratoria y coordinadas por los diferentes actores, por ello, el papel de los migrantes como agentes de desarrollo, debe ser potenciado para asegurar la protección de esta población y una utilización concreta de la migración como factor de reducción de la pobreza.

## **2. La formación para el empleo estratégica**

En la base de la formación para el empleo estratégica está el aprendizaje a lo largo de la vida y la adaptación a los nuevos yacimientos de empleo, así surge, uno de los instrumentos que pueden llevar a la génesis de esa comunidad global e internacional solidaria y democrática, pues su objetivo es mejorar la empleabilidad de esta población y de sus condiciones de vida, por medio de una formación a lo largo de todo el ciclo vital de la persona, capacitándole de las estrategias necesarias (competencias y habilidades ) acorde a las necesidades del mercado laboral y de su entorno de convivencia. Por tanto, la FEE va más allá de la formación y del empleo, su meta es el respeto y la convivencia comunitaria. Este instrumento nace como consecuencia de los requerimientos de la globalización y capitalización de la actividad económica actual, la cual, obliga a aquellas personas (y sobre todo personas inmigrantes de origen extranjero) que se encuentran dentro de la población activa (aunque a veces no ocupada) y debido a los constantes avances en todos los campos laborales, a un necesario reciclaje constante.

Para que ese continuo proceso se efectúe, es necesario que se pongan en marcha un conjunto de acciones que tengan por objeto impulsar y extender en el mercado laboral entre empresas, empleadores y personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, una formación que responda a sus

---

<sup>68</sup> <http://www.acpmigration-obs.org/Directory%20of%20Experts> accesado el 15 de junio de 2013

necesidades y que contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento, las TIC y los valores democráticos.

Analizando ambas alternativas la formación para el empleo ( no reglada ) y la formación profesional en alternancia ( reglada ), se puede observar que la formación para el empleo estratégica no se tiene en cuenta, esta sería aquella formación destinada a mejorar la empleabilidad y la sensibilidad de la población de acogida y extranjera, en el ámbito profesional y, destinada para aquellos profesionales liberales y personal técnico, tanto del sector público, como de la empresa privada, cuya labor de concientización en el país de origen y, en el de acogida sería la principal meta de esta formación, así como, la transmisión de buenas prácticas y la sensibilización cultural y social.

El objetivo final es conseguir un fuerte liderazgo de este grupo de profesionales, que además de poseer el conocimiento, tienen las estrategias básicas, que son enriquecidas y mejoradas con la de los demás. En política migratoria la labor de este grupo, es conseguir un verdadero liderazgo en las administraciones públicas y, en la empresa privada, cuyo fin es la normalización de la población global. Esta formación va dirigida a toda la población en general (también por lo tanto a la extranjera e inmigrante) e incluye toda una serie de acciones formativas, dirigidas a la adquisición y/o mejora de las competencias y cualificaciones profesionales. Estas se pueden estructurar en varios módulos formativos con sus objetivos, contenidos y duración propia y, en diferentes especialidades formativas.<sup>69</sup> Ese conjunto de especialidades forma parte a nivel europeo del llamado fichero o catálogo de especialidades formativas y, sirve de base para la programación de las acciones formativas y planes de formación que se desarrollen destinadas no solo a la población inmigrante, sino al resto de población en general. Estas especialidades pueden ser con o sin certificado de profesionalidad.

Los certificados de profesionalidad son el instrumento de acreditación oficial, de las cualificaciones profesionales del catálogo de cualificaciones profesionales, en el ámbito de la administración laboral, tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y, son expedidos por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. La unidad de competencia es la unidad mínima acreditable para obtener un certificado de profesionalidad, siendo susceptible de reconocimiento y acreditación parcial y, la unidad formativa es la subdivisión de los módulos formativos de los certificados de profesionalidad que se recogerán en el fichero de especialidades formativas.

---

<sup>69</sup> Las especialidades formativas son las diversas agrupaciones de contenidos, competencias profesionales y especificaciones técnicas que responden a un conjunto de actividades de trabajo enmarcadas en una fase del proceso de producción y con funciones afines.

La idea es mejorar la empleabilidad de la ciudadanía y que puedan adquirir e identificar sus competencias, de tal forma que les habilite para cualquier país europeo, para ello, se desarrollan otros mecanismos como el *itinerario formativo*. El itinerario formativo es un conjunto concatenado de acciones formativas complementarias entre sí y, dirigidas a un grupo de trabajadores cuyo fin es ofrecerles una mayor especialización que les permita completar su cualificación, para mejorar sus posibilidades de contratación y, el *itinerario personalizado de inserción*, es el diseño, realización y seguimiento de una secuencia progresiva de acciones, destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo, inscritas como desempleadas en los servicios de empleo nacionales. Ambos itinerarios configuran la consecución de un perfil profesional adecuado y adaptado al mercado laboral. Por eso, con esta tesis se propone el establecimiento de la formación para el empleo estratégica que module ambos campos el formativo y el laboral, en un mismo ámbito y, para todos los sectores y grupos de edad.

La Unión Europea se ha preocupado en los últimos años en fomentar la figura de los itinerarios europeos, en ellos se está estudiando llegar a un acuerdo sobre el uso del certificado denominado EUROPASS-Formación. La versión en el proyecto europeo juventud en acción es el denominado *youthpass*, con él, cualquier persona que hubiera participado en un proyecto de Juventud en Acción (proyecto dirigido a los menores de 30 años), tenía derecho a recibir un certificado *youthpass* el cual describía y validaba la experiencia de aprendizaje no formal e informal y los resultados obtenidos durante el proyecto. Todos los certificados *youthpass* tenían una estructura común y una maquetación coherente, con la siguiente información, datos personales del participante, descripción general de la acción principal del programa, información clave acerca del proyecto y las actividades realizadas por el participante y descripción e informe del resultado de aprendizaje del participante durante el proyecto.

Mediante este certificado la Comisión Europea garantizaba que la participación en el programa, hubiera reconocido una experiencia educativa y un periodo de aprendizaje no formal e informal. Este documento puede resultar muy beneficioso para la futura trayectoria educativa personal o profesional del participante. A partir de Erasmus para todos, el *youthpass* da paso al *europass*. El *Europass - Formación* está destinado a certificar que se ha realizado el itinerario de formación e, integra todo periodo de formación profesional realizado por una persona en un Estado miembro (Estado miembro de acogida) distinto de aquel donde la persona sigue una formación en alternancia (Estado miembro de procedencia) y, en el marco de dicha formación. Se trata de hacer posible que una persona que

sigue una formación en alternancia, incluido el aprendizaje, pueda seguir una estancia de formación en otro Estado miembro. Este sería destinado a la persona en formación en alternancia, que es toda persona que independientemente de su edad, siga una formación profesional de cualquier nivel, incluida la enseñanza superior. Dicha formación, reconocida o certificada por las autoridades competentes del Estado miembro de procedencia, de conformidad con la legislación, procedimientos o prácticas allí vigentes, se compone de periodos estructurados de formación en una empresa y, en su caso, en un centro o establecimiento de formación, cualquiera que sea el estatuto, con contrato laboral, contrato de aprendiz, escolar o estudiante, del beneficiario. Y en la misma se identifica la figura del tutor o tutora, que es toda persona en el seno de una empresa pública o privada, de un establecimiento o centro de formación del Estado miembro de acogida, con la misión de ayudar, informar, guiar y garantizar un seguimiento efectivo de las personas en formación durante su estancia en la empresa en el curso de su itinerario europeo.

Todos estos mecanismos adquieren mayor significación en un mundo como el actual en donde la tecnología forma parte de la vida diaria, a un ritmo tal, que es casi imposible trabajar o relacionarse sin alguno de los instrumentos que las nuevas tecnologías ofrecen a cualquier usuario. Las TIC o Tecnologías de la Información y Comunicación en una sociedad de información y desinformación en migración son elementos primordiales en la FEE, su uso se fundamenta en la propia reforma de la ley de extranjería, que reconoce la nueva gestión de los servicios basada en la interoperabilidad, también en relación con las TICs, así en su disposición adicional quinta que se pronuncia sobre el acceso a la información, colaboración entre administraciones públicas y gestión informática de los procedimientos, establece que las administraciones públicas dentro de su ámbito competencial, colaborarán en la cesión de datos relativos a las personas, que sean consideradas interesadas en los procedimientos regulados en la ley de extranjería y sus normas de desarrollo.

Además con la finalidad de cumplimentar las actuaciones, que a los órganos de la Administración General del Estado les compete en los procedimientos regulados en la ley orgánica y sus normas de desarrollo y que tienen encomendadas. Estas instituciones son la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística (este último en lo relativo al padrón municipal de habitantes), quienes facilitarán a aquéllos, el acceso directo a los ficheros, en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes y, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos, e igualmente los anteriores organismos facilitarán a las Comunidades



Autónomas la información necesaria, para ejercer sus competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo, sin que tampoco sea preciso el consentimiento de los interesados.

La tramitación de los procedimientos en materia de extranjería se realiza según establece la legislación sobre una aplicación informática común, cuya implantación y coordinación respecto de los restantes departamentos implicados corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración ahora de Empleo y Seguridad Social. Dicha aplicación garantizando la protección de datos de carácter personal, registra la información y datos relativos a los extranjeros y ciudadanos de la Unión Europea residentes en España y sus autorizaciones, impulsa el cumplimiento de lo establecido por la legislación en materia de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos y, permite el conocimiento, en tiempo real, de la situación de las solicitudes de autorización reguladas en la ley de extranjería por parte de los órganos administrativos, que sean competentes en cada una de las fases del mismo, así como, cual es su intervención en la fase que recaiga dentro de su ámbito de competencias.

La aplicación informática permite además la generación de bases de datos estadísticas por las administraciones intervinientes, para obtener información actualizada y fiable sobre las magnitudes relativas a la inmigración y la extranjería. En cumplimiento de lo establecido por la normativa comunitaria sobre la materia, la tramitación de procedimientos relativos a visados de tránsito y de estancia, se realiza sobre la aplicación informática específicamente creada para ello, (que es dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y que está interconectada con la aplicación informática común), en orden a que en la base de datos de esta última conste información sobre los datos de los visados solicitados y concedidos en las Oficinas consulares o Misiones diplomáticas españolas en el exterior.

Cuando las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, intervengan en alguno de los procedimientos regulados en la ley de extranjería, su participación en los procedimientos informatizados se garantiza que responda a estándares comunes y, la necesaria coordinación de la actuación de todos los órganos administrativos intervinientes. Igualmente la aplicación informática común da acceso a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de autorización de trabajo, a la información necesaria para el ejercicio de sus competencias, como, aquella relativa a la concesión y extinción de autorizaciones de reagrupación familiar concedidas en su territorio o, las altas en Seguridad Social de las autorizaciones de trabajo iniciales concedidas por ellas.

Pero tal vez en FEE uno de los temas que resulta de interés es la tecnología de e-salud, centrandose en gran parte muchas de las necesidades de formación y empleo de la población tanto trabajadora como extranjera y, la población inmigrante está adaptándose a las TIC de manera

vertiginosa, incluso, la población inmigrante de avanzada ya integrada en España, lo que está suponiendo para la política migratoria un nuevo reto. La política pública migratoria debe conjugar las necesidades de este colectivo que aún mantienen su propia cultura, con la que se les ofrece a través de todo un mundo de medios telemáticos y tecnológicos en un país con costumbres e idioma diferente. Esta población no ha evolucionado a la par que el desarrollo de internet o de las nuevas ayudas técnicas que hay en el mercado, lo que implica un doble esfuerzo de las medidas políticas que los gobernantes y líderes pretenden implantar. La teleasistencia domiciliaria es un ejemplo, ésta es uno de los instrumentos que se está potenciado por los representantes políticos, como en el caso de Andalucía y Granada.

Sin embargo, la crisis parece no hacer mella en el sector TIC. Tres sectores son los que producen uno de cada tres puestos de empleo en España y, dos de ellos, relacionados con la tecnología. Junto al sector sanitario, son precisamente el sector de la informática y electrónica y el de telecomunicaciones y nuevas tecnologías los más importantes. El sector de las TIC vive un momento de retos en el que confluyen el declive de productos tradicionales de voz y datos fijos con el crecimiento de una nueva generación de productos y servicios basados en la ubicuidad en el manejo de los datos, la virtualización, las green IT,<sup>70</sup> las redes sociales, etc., y junto a ello la rápida transformación de la cadena de valor, debido a la globalización y a los cambios regulatorios.

La innovación se ha convertido de hecho, no solo en la clave del éxito, sino también en una necesidad para la supervivencia a medio y largo plazo. En un mundo con miles de millones de dispositivos interconectados por internet, la línea natural de crecimiento es el desarrollo de aplicaciones y servicios que exploten todo el potencial de la infraestructura existente. Las TIC contribuyen decisivamente a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, incrementan el bienestar social y la promoción de la igualdad social, por ello, es necesario seguir trabajando para alcanzar una plena sociedad en red. El desarrollo de las TIC puede servir para conectar áreas lingüísticas dispersas entre sí, esta reducción de la distancia física, puede dar lugar a un aumento de las transacciones económicas entre la población inmigrante, en este contexto, juegan un papel importante al posibilitar un proceso de integración económica y cultural virtual entre países que comparten un nexo común, como es el idioma y, de aquellos que no lo tienen, dando lugar a la formulación del liderazgo que enlace la municipalidad y la integración de la población inmigrante.

---

<sup>70</sup> Equipamiento diseñado y fabricado siguiendo criterios ecológicos, conocidos como Green IT (tecnología verde), lo que significa que tienen en cuenta la optimización de la eficiencia energética y que para su fabricación se han empleado materiales reciclables o biodegradables y se han reducido al máximo los materiales peligrosos.

Pero además hay que pensar en nuevos yacimientos de empleo y, nuevas profesiones que faciliten la labor de liderazgo político a los gobiernos locales, a modo significativo dentro de las nuevas tecnologías, existen puestos que están destacando como una salida a la crisis y, a poblaciones que necesitan una adaptación a los nuevos mercados laborales esos son los denominados profesionales SAP. En este momento uno de los perfiles más destacados para trabajar dentro del mundo SAP. *Systemanalyse und Programmentwicklung* (Sistema de Análisis y Desarrollo del Programa) es la figura del consultor. Sus funciones dentro de una consultoría de tecnologías de la información giran en torno a la implantación de soluciones informáticas para otras empresas. Por ello el consultor SAP se encargará de analizar el funcionamiento interno de la empresa cliente, adaptar la aplicación SAP a las necesidades de dicha compañía y, planificar las acciones que sean precisas para que la empresa pueda utilizar y aprovechar al máximo la aplicación, por ejemplo, con la formación de la plantilla.

El profesional de SAP<sup>71</sup> debe tener, como mínimo, una formación de estudios superiores, voluntad de asumir responsabilidades en el trato con el cliente, un punto de vista orientado al negocio lejos de lo convencional, así como, la disponibilidad para replantearse y adquirir constantemente nuevos conocimientos y nuevos retos. Por tanto, aseguran desde la empresa que la habilidad de la comunicación, la iniciativa, la creatividad y la disposición para trabajar en equipo, son competencias que normalmente exigen la mayoría de los puestos, así como, el dominio del idioma y sobre todo el inglés. Desde la Unión Europea se está trabajando hacia la instauración de una formación acorde con los nuevos tiempos, que promueva la integración de la población inmigrante desde el trabajo en red. Pero la situación económica está alentando desvíos en las buenas prácticas y uso de las TIC, de ahí la tan temida desinformación de la sociedad, la cantidad de información mal gestionada o sobreenformación es a veces un problema casi insuperable.

La FEE además utiliza las TICs dentro de todo un complejo sistema de redes de información que van a servir para una futura política migratoria multimedia. Incluso las redes de la información, pueden alcanzar un diálogo de alto nivel con quienes toman decisiones y, con otros líderes de influencia sobre asuntos generales de política y políticas nacionales. Dentro de estas redes se encuentran las centradas en defensa y promoción, estas hacen referencia a un conjunto de acciones dirigidas a quienes toman decisiones en apoyo de una causa política específica. Las redes de defensa y promoción están integradas por grupos de organizaciones e individuos, que trabajan en conjunto sobre un tema en particular para lograr los cambios. En este tipo de redes se observa un fuerte vínculo entre

---

<sup>71</sup> <http://www.sap.com/corporate-en/our-company/history/1972-1981/index.epx> accesado el 15 de Abril de 2013

competitividad, innovación y calidad de las Administraciones Públicas, lo que significa, que en una economía global, un mejor gobierno es condición necesaria si se quiere ser competitivo, en éste sentido, la Administración Electrónica representa una gran contribución.

En la Administración Electrónica se pueden identificar tres grandes áreas tecnológicas, que interactúan entre sí modificando progresivamente la dinámica del mercado; siguiendo a la Fundación para el desarrollo Infotecnológico de empresas y sociedad: “La tecnología como servicio, es decir, los nuevos modelos de entrega de la tecnología que el mercado identifica como la nube y que ofrecen la posibilidad de acceder a una tecnología a la que antes no tenía acceso tanto por coste como por la complejidad de su despliegue, la movilidad que se ha convertido en la norma y no en la excepción, lo que se traduce en una mayor conectividad y un acceso ubicuo a contenidos, es decir, un incremento de productividad y las redes sociales como nuevo paradigma de relación y comunicación entre personas que permite al autónomo ofrecer, entre otras cosas, un mejor servicio a sus clientes.” (FUNDETEC, 2011)<sup>72</sup>

Una de las principales redes que aglutina tecnología, movilidad y comunicación e información la constituyen los *medios de comunicación* ante la diversidad y la inmigración, como empresas de radio y teledifusión de servicio público, tienen la misión de fomentar la diversidad cultural, prestar servicio a las poblaciones nacionales en su conjunto y, reflejar fielmente el carácter cultural, racial y lingüísticamente diverso de la sociedad, en términos tanto de contenido como de plantilla. Sin embargo, la experiencia demuestra que con frecuencia los programas pueden reforzar los estereotipos y repetir malentendidos sobre minorías. Entre las instituciones que velan por un adecuado uso tecnológico está La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA),<sup>73</sup> organismo independiente de la Unión Europea (UE), que tiene como principal tarea proporcionar asesoramiento y conocimientos especializados sobre derechos fundamentales a la UE y, a sus 28 Estados miembros, a la hora de aplicar la legislación comunitaria europea.

La FRA tiene su sede en Viena y ha sustituido al antiguo Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC). La Agencia publica un informe anual sobre derechos fundamentales en la UE e informes temáticos basados en las investigaciones y encuestas que realiza, así por ejemplo, la BBC English Regions<sup>74</sup> ha desarrollado internamente una base de datos y un software sobre la

---

<sup>72</sup> <http://www.dataprix.com/empresa/recursos/resumen-informe-trabajador-aut-nomo-sociedad-informaci-n-2010> accesado el 20 de Abril de 2013

<sup>73</sup> <http://fra.europa.eu/en> accesado el 13 de Marzo de 2013

<sup>74</sup> <http://www.bbc.co.uk/jobs/english-regions/> accesado el 15 de Marzo de 2013

representación de las minorías. Se utiliza como una herramienta para ayudar a los productores de medios de comunicación, a identificar hasta qué punto están representando adecuadamente la diversidad en sus programas. Está diseñado para utilizarse en combinación con otras herramientas de supervisión de audiencia y de programas y, para determinar la cantidad y la calidad de la presencia en pantalla. Los contenidos se supervisan durante dos semanas cada trimestre, para proporcionar una imagen instantánea de la producción en términos de diversidad.

Tras la controversia provocada por las viñetas danesas de Mahoma, caricaturas que fueron publicadas inicialmente en septiembre de 2005 por el diario danés Jyllands-Posten y, luego reproducidas posteriormente en Austria en enero y en febrero en varios periódicos de Francia, Alemania, Italia y España, surgieron fuertes protestas diplomáticas por parte de los gobiernos de países islámicos, llegando incluso al cierre de embajadas.

Provocó que alrededor de 100 profesionales de los medios de comunicación de Europa, el norte de África y Oriente Medio se reunieron en Viena y propusieran algunas ideas para evitar tales malentendidos, tales como, identificar lagunas en programas educativos y desarrollar iniciativas específicas de formación, para proporcionar educación de calidad sobre asuntos de diversidad; convertir la formación en diversidad como elemento estándar del programa de formación periodística, incluyendo el aprendizaje sobre diferencias culturales y religiosas; establecer contactos con los grupos minoritarios; animar a los jóvenes de dichos colectivos a iniciar una carrera dentro del ámbito del periodismo (a través de contratación, becas o puestos de prácticas específicos) y, preparar manuales, conjuntos de herramientas, glosarios y otros materiales autodidácticos para periodistas.

Información también importante para la FEE, lo que hace pensar y, así lo considero que es un completo instrumento que bien ordenado puede alcanzar una plena integración de la población inmigrante mejorando su empleabilidad en un mercado cada vez más diversificado. Este mercado es el punto de partida para el análisis los perfiles necesarios según los nuevos yacimientos de empleo. Para llevar a cabo un buen ajuste de perfil a la demanda y oferta del mercado es necesario analizar las cualificaciones profesionales.

### **3. El Régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales del aprendizaje formal y no formal.**

El régimen de cualificaciones profesionales establece la posibilidad de reconocimiento de competencias profesionales a trabajadores, quienes han adquirido dichos conocimientos mediante la práctica o experiencia profesional o el aprendizaje no formal. El aprendizaje no formal es aquel que tiene lugar fuera del currículo escolar formal, es decir, que tiene lugar en las actividades diarias, en el trabajo, la familia, el tiempo libre, etcétera. Se trata de aprender haciendo. El aprendizaje no formal permite a las personas adquirir competencias esenciales y contribuye a su desarrollo personal, su inclusión social y su ciudadanía activa, lo que aumenta sus posibilidades de empleo. Las actividades de aprendizaje ofrecen un importante valor añadido a la economía y a la sociedad en general, a la capacitación de las organizaciones y también aporta beneficios para las comunidades, los sistemas y las instituciones. Las actividades de aprendizaje no formal desarrolladas son complementarias de los sistemas de educación formal y de formación profesional. Presentan un enfoque participativo y centrado en el alumnado, se imparten de manera voluntaria y, están estrechamente relacionadas con las necesidades, aspiraciones e intereses de la ciudadanía. Estas actividades son muy pertinentes en el caso de la población inmigrante, al ser un sector más vulnerable que el resto de población, puesto que, ofrecen una fuente adicional de aprendizaje y son una vía de acceso a la educación formal y la formación profesional.

La población inmigrante desempleada es incentivada específicamente a que soliciten el reconocimiento de sus cualificaciones y accedan a la educación y a la formación disponibles. Estas medidas específicas sitúan a España en la media con los países de inmigración consolidada, por detrás de Portugal y Francia, Alemania, Países Bajos y países nórdicos. Estos países informan mejor a los residentes extranjeros acerca de oportunidades laborales y de estudio, al tiempo que, establecen objetivos concretos para reducir la desigualdad para todos los grupos en situación de riesgo. Por ejemplo, Dinamarca, Francia, Alemania y Suecia han creado servicios de empleo público, en los que la población inmigrante cuenta con orientadores y mentores. La esencia del proceso de integración se fundamenta en garantizar que la población inmigrante, goce de los mismos derechos y tengan las mismas obligaciones que los ciudadanos europeos. La discriminación y el no reconocimiento de la educación y la experiencia adquiridas fuera de la Unión, son algunos de los obstáculos que exponen a esta población al desempleo, al subempleo y a la explotación, por ello, la integración debe empezar en los lugares en los que las personas se reúnen en su vida cotidiana (centros de trabajo, escuelas, zonas

públicas, etc.), siendo el idioma un factor importante. Las competencias lingüísticas mejoran las posibilidades de empleo, ayudan a entablar contactos sociales y ofrecen mayor independencia a la población en general. Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, que sin dichas competencias pueden encontrarse muy aisladas. La Agenda Europea para la Integración hace hincapié en que deben ofrecerse programas de introducción al país y de aprendizaje de la lengua, que resulten accesibles tanto desde el punto de vista económico como del geográfico.

Con el fin de reforzar la coordinación y el intercambio de conocimiento, se están desarrollando los llamados módulos europeos para apoyar las políticas y prácticas. Los módulos pueden ser vistos como un marco de referencia europeo, para el desarrollo y la implementación de prácticas de integración en los Estados miembros, en los ámbitos siguientes, participación de la sociedad civil, cursos de iniciación y el lenguaje, la prevención de la discriminación y la promoción de la igualdad y pueden ser adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros, regiones y ciudades. El desarrollo de módulos facilita la adecuación entre las cualificaciones y las necesidades. La Estrategia de Lisboa planteó que la promoción de la inmigración con fines económicos, es necesaria que responda a una evaluación de los mercados laborales de la UE basada en las necesidades. Para ello debe tenerse en cuenta el progreso en todos los sectores y niveles de cualificación, en relación con la economía basada en el conocimiento y el crecimiento económico y, al mismo tiempo, se debe respetar el principio de la preferencia europea, es decir, el derecho de los países de la UE a determinar el número de admisiones y los derechos de la población inmigrante.

Según la Comisión en su comunicación Política Común de Emigración para Europa 2008, esto en la práctica conlleva una evaluación de las necesidades actuales, a medio plazo y futuras, es decir hasta 2020, evaluación del mercado laboral europeo de trabajadores cualificados, así como, la elaboración de perfiles de inmigración nacionales, que incluyan información sobre la situación del mercado laboral y las cualificaciones disponibles y la recopilación de datos completos y comparables sobre la inmigración; el desarrollo de herramientas y políticas para la adecuación laboral, además del establecimiento de mecanismos para el reconocimiento de cualificaciones extranjeras y la organización de formación en los países de origen; una evaluación del potencial actual y futuro del espíritu empresarial de los inmigrantes, incluido el marco legislativo y operativo para ponerlo en práctica y, el desarrollo de medidas de apoyo, promoción de medidas para aumentar el empleo de ciudadanos de países no pertenecientes a la UE, centradas sobre todo en las mujeres y ,por supuesto, la propuesta de alternativas al empleo ilegal.

La Comisión Europea desde 2010 está trabajando para ultimar el régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales y, establecer la adecuada relación oferta y demanda en el mercado de trabajo y, la realización de un trabajo óptimo con un tratamiento igualitario sin discriminación por la materia, ocupación, raza u otro origen étnico. Las medidas destinadas a garantizar el reconocimiento de las cualificaciones y las competencias adquiridas, el acceso no discriminatorio al empleo, así como, la coordinación entre las políticas de integración e inclusión, son esenciales para la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Por tanto, es necesario profundizar en el diálogo con los terceros países, ya que el diálogo más próximo con estos Estados facilita la regulación de los flujos migratorios y, constituye un elemento relevante en la lucha contra la inmigración indocumentada.

En ese marco es necesario continuar avanzando en el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales de los nacionales de terceros países, Europa va a continuar explotando las posibilidades de negociar compromisos que autoricen la entrada temporal de personas para prestar servicios. La respuesta política fundamental de la UE al reto de países de la comunidad internacional en cuanto a las capacidades, resulta prioritario (en una sociedad cambiante como la actual) y, sobre todo, potenciar la empleabilidad de su población activa nacional, mejorando la educación y la formación, aumentando la tasa de empleo de las mujeres, de los trabajadores de más edad, de los nacionales procedentes de la inmigración y, de los nacionales de terceros países residentes ya legalmente. Para conseguirlo la Comisión ha adoptado diversos instrumentos, que examinen la adecuación entre las competencias y la oferta, como el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF), que actúa como mecanismo de conversión para hacer más legible cualificaciones nacionales en toda Europa, la promoción de los trabajadores y del alumnado, la movilidad entre países y además facilita su aprendizaje permanente.

El EQF pretende relacionar así todos los sistemas nacionales de cualificaciones de los distintos países a un marco de referencia común europeo, de tal modo que, tanto alumnado como empleadores lo puedan utilizar y, así conocer mejor y, comparar los distintos niveles de cualificación de los diferentes países, la educación diferente y los sistemas de formación nacionales; el Observatorio Europeo del Empleo (EEO) es otro de los instrumentos, el cual contribuye, tal y como se define en su web, al desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo, mediante el suministro de información, investigación y evaluación comparativa de las políticas de empleo y las tendencias del mercado de trabajo de los diferentes países. En él se incluyen además de las últimas noticias, los informes periódicos que sobre la evolución del mercado de trabajo realiza el observatorio y, todos los enlaces web nacionales, europeos e internacionales que están relacionados; otro instrumento es el European



Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), cuyo principal objetivo es apoyar el desarrollo de las políticas europeas de formación profesional y contribuir a su aplicación, además de reforzar la cooperación europea y el apoyo de la Comisión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales, en el diseño e implementación de políticas para una formación profesional atractiva que promueva la inclusión social y la excelencia.

Se apoya en tres prioridades, el apoyo a la modernización de los sistemas de educación y la formación profesional, las carreras y transiciones, es decir, de la formación profesional destinada a los trabajadores y adultos, a la formación basada en el aprendizaje basado en el trabajo y, por último, el análisis de las habilidades y necesidades de competencia para informar la formación profesional europea; como último instrumento, el portal europeo de la movilidad profesional el EUROpean Employment Services (EURES), se desarrolla más ampliamente en el capítulo II de esta investigación, pero hay que destacar que en dicha red se puede consultar el boletín europeo de movilidad profesional o las previsiones a largo plazo sobre la oferta y la demanda de cualificaciones.

Es cierto que existe una fuerte fractura entre las necesidades del mercado laboral y la oferta de cualificaciones. A tal efecto es fundamental responder a dichas necesidades, a través de una política migratoria que gestionada de forma eficiente pueda colaborar a que los nacionales de terceros Estados debidamente cualificados accedan al mercado internacional, por eso, el reconocimiento a nivel de la UE de las competencias y cualificaciones de personas de terceros países, puede lograr que dichas personas desarrollen plenamente su potencial, en sus propios puestos de trabajo, bien en su país de acogida o, en el de origen y, es importante seguir trabajando en unos mercados de trabajo geográficamente más flexibles, que permitan a la población inmigrante cambiar más fácilmente de trabajo, quizá en Estados miembros diferentes. Desarrollando esta movilidad con la consecuente reserva de sus derechos de residencia, se puede lograr que haya una mayor adecuación entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, por ejemplo, el Parlamento Europeo pretende potenciar la movilidad de trabajadores con un nuevo instrumento, la denominada tarjeta electrónica, su objetivo es promover la movilidad de profesionales que deseen trabajar en otros países europeos, lo cual va a permitir agilizar el proceso de reconocimiento de las cualificaciones profesionales de otro país europeo. Las profesiones que se verán beneficiadas por esta posibilidad son ( por ahora) los médicos, odontólogos, farmacéuticos, enfermeros, veterinarios, matronas y arquitectos.

La idea es que la población inmigrante pueda disfrutar de un acceso no discriminatorio al mercado de trabajo de acuerdo con sus conocimientos y experiencia y, que tengan la posibilidad de participar plenamente en la vida socioeconómica, política y cultural de la sociedad a la que han llegado. Para potenciar esta idea se ha puesto en marcha el programa europeo Erasmus + o Erasmus for all: Erasmus para todos. Erasmus para todos es un nuevo programa de intercambio internacional financiado con fondos europeos, el también llamado Erasmus for all o Erasmus+ es propuesto por la Comisión Europea para la educación, la formación, la juventud y el deporte. Se puso en marcha en 2014. Se basa en la premisa de que la inversión en educación y formación es la clave para liberar el potencial de las personas, independientemente de su edad. Esto les ayuda a aumentar su desarrollo personal, adquirir nuevas habilidades, obtener mayores competencias, en definitiva aumentar y reforzar sus perspectivas laborales.

El programa Erasmus+ combina todos los programas anteriores de la UE en materia de educación, formación, juventud y deporte, incluido el programa de aprendizaje permanente (que estaba integrado por el programa Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, y Grundtvig), la Juventud en Acción y cinco programas internacionales de cooperación (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink y el programa de cooperación con los países industrializados), es decir, consolida en uno mismo todos los anteriores siete programas europeos. El Programa de Aprendizaje Permanente tenía como objetivo de acción en el ámbito del aprendizaje permanente, desarrollar y reforzar los intercambios, la cooperación y la movilidad, para que los sistemas de educación y formación se conviertan en una referencia de calidad mundial y, el Programa Juventud en Acción ofrecía importantes oportunidades para que los jóvenes adquiriesen competencias. Por lo tanto, constituía un instrumento esencial del aprendizaje no formal e informal con una dimensión europea.

Las actividades de aprendizaje no formal incluyen la participación de jóvenes de manera voluntaria y están cuidadosamente planificadas con el fin de fomentar el desarrollo personal, social y profesional de los participantes. Dentro del programa Juventud en Acción la Comisión Europea se encargaba de coordinar la Estrategia Europea de Formación (EEF), con el concurso de las Estructuras de Apoyo de la EEF (Grupo Director de la EEF, Grupos de Trabajo sectoriales, Centros de Recursos SALTO para la Formación y la Cooperación) cuyo objetivo era contribuir a aumentar la calidad de los sistemas de apoyo destinados a las actividades de jóvenes y las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la juventud. Dicha estrategia constituía el elemento fundamental para dar al Programa un enfoque coherente de calidad por medio de medidas de comunicación, reconocimiento de las actividades de aprendizaje no formal, cooperación de todos los

agentes y actividades de investigación y educación aplicadas a los jóvenes. Esto iba a contribuir a apoyar la aplicación de la Agenda 2020 de la UE, la Resolución del Consejo Europeo sobre el trabajo juvenil y la Estrategia de Juventud de La UE.

Erasmus para todos abarca ambos programas destinados a la formación y se centra en tres tipos de acciones clave, la movilidad en la formación transnacional e internacional de los estudiantes, los jóvenes, los maestros y el personal, la cooperación para la innovación y las buenas prácticas entre las instituciones de educación, mediante la cooperación con los organismos activos en el ámbito de la juventud y, el apoyo a los programas de políticas de formación o aquellos que persiguen el desarrollo de capacidades en terceros países (incluidos países de la ampliación con un enfoque particular), en los países vecinos y en el diálogo político internacional. El objetivo es contribuir a metas establecidas en la Estrategia Europa 2020 y de la Educación y Formación 2020 del marco estratégico (Education and Training 2020), del marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018) y al desarrollo sostenible de terceros países en el ámbito de la educación superior, así como, el desarrollo de la dimensión europea en el deporte.

El también denominado Erasmus + garantiza la movilidad estudiantil y profesional de alta calidad. El programa es válido para los acuerdos interinstitucionales entre instituciones ubicadas en países con programas actuales como son los Estados miembros de la UE, Islandia, Turquía, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. El programa se proporciona para los cursos académicos 2014-2015 hasta 2020-2021. Según la Comisión el programa de siete años de duración tendrá un presupuesto de 14.700 millones de euros, es decir, un 40 % más que actualmente, más de cuatro millones de personas recibirán ayudas para estudiar, formarse, trabajar o participar en un voluntariado fuera de su país, incluidos dos millones de estudiantes de enseñanza superior, 650 mil estudiantes de formación profesional y aprendices, así como más de 500 mil personas participarán en intercambios de jóvenes o voluntariados en el extranjero. El encargo político de Erasmus + es que un mismo Programa aglutine toda la corriente de la UE y los sistemas internacionales de educación, formación, juventud y deporte, en sustitución de los siete programas existentes anteriormente. Con ello se pretende aumentar la eficiencia y la eficacia de las experiencias pasadas en los anteriores programas así como hacer que sea más fácil aplicar las subvenciones, la reducción de la duplicación y la fragmentación de proyectos y medidas.

#### **4. La formación como alternativa al desempleo: el sistema inglés y el sistema finlandés.**

Los desajustes y la fuerte dualidad en el mercado de trabajo se ha acrecentado por la situación de crisis y los cambios estructurales socioeconómicos, de ello ha derivado uno de los efectos más visibles como es la destrucción de empleo. En este contexto se acrecienta aún más el objetivo de la FPE, como el elemento clave para la mejora de la empleabilidad de aquellas personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultad de acceso y mantenimiento del empleo, así como, a largo plazo se plantea como una de las mejores herramientas para impulsar la reactivación económica y la generación de empleo. Con una situación crítica de crisis económica con más de cuatro millones de parados y tasas de desempleo por encima del 20% en el caso de España, es el momento clave para que el liderazgo europeo considere una alternativa consistente y con futuro, de ahí que sea la formación una decisión inteligente para mirar de frente el momento actual que ayude a la ciudadanía a encontrar un nuevo trabajo o permanecer en el que se tiene.

En el caso andaluz la formación para el empleo está en periodo de tránsito y cambio profundo. La actual regulación por ejemplo establece que son colectivos prioritarios para la FPE en Andalucía, las mujeres, los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, las personas con mayores dificultades de acceso al empleo, como las que presentan discapacidad, las desempleadas de larga duración, las mayores de 45 años, las víctimas de la violencia de género asimismo, se presta especial atención a los jóvenes que en los años de bonanza económica abandonaron prematuramente sus estudios para incorporarse a empleos poco cualificados y ahora están en el paro y también se acentúa el interés en la población inmigrante. En esta línea la Comisión Europea según el Informe sobre Inmigración y Asilo (2012) consideró en 2013, lanzar una iniciativa sobre el desarrollo de las capacidades y destinada, a hacer que la educación y la formación respondan más a las necesidades del mercado de trabajo, lo que también afecta a la integración de los nacionales de terceros países, para ello, los Estados miembros iniciaron el proceso de aplicación de la Directiva sobre el permiso único de 2011, que otorga a los nacionales de terceros países cubiertos por dicha Directiva, el derecho a la igualdad de trato con respecto a los nacionales de la UE, por ejemplo, en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y los salarios, la educación y la formación profesional, y la seguridad social. Mientras la Unión Europea se decide a actuar el resto de países europeos están reflexionando sobre la relación que existe entre ambas políticas la de formación y la migratoria, el caso más reciente es el del gobierno inglés.

La política de inmigración del Reino Unido (UK)<sup>75</sup> es un ejemplo de cambio progresivo hacia una nueva concepción no proteccionista del fenómeno migratorio; el primer ministro David Cameron defiende que las políticas de formación y la política de inmigración son las dos caras de una misma moneda, hay una profunda conexión entre el bienestar y las políticas de formación por una parte y la política de inmigración por otra: “La inmigración tiene que ser controlada, sin los propios controles la confianza de la ciudadanía se daña, los recursos se agotan y los beneficios son olvidados. La política de inmigración significa asegurar que aquellos que vayan a UK sean los mejores. Argumentos que se hacen al respecto son, en primer lugar que algunos inmigrantes pueden ir para aprovecharse de la generosidad del país sin contribuir en su desarrollo, en segundo lugar, desde el gobierno se ha paralizado la recepción de falsos estudiantes que entraban con autorización para estudiar y no era así, aunque esto no se puede limitar lo que sí reconoce el primer ministro es que se puede controlar que quienes entren lo hagan legalmente, en tercer lugar, la idea de que el pueblo británico quiere a los mejores, a los más brillantes empresarios para que muestren a los británicos como iniciar sus negocios.”

Según el primer ministro la política de inmigración será una invitación para aquellos que trabajen duro y promuevan la creación de empleo ya que la comunidad internacional se dirige en una carrera global hacia la economía del futuro. Lo que deja claro es que la inmigración no puede ser un sustituto de la formación o de la propia fuerza de trabajo dándoles incentivos para trabajar. De ahí esa conexión entre bienestar y políticas de formación y la política de inmigración. La clave está en el bienestar y las reformas en la formación. Y no se trata de tener un control real sobre las habilidades que la población trae consigo, sino que se va a usar el paquete de reformas de bienestar de 2012<sup>76</sup>. Como reconoce Cameron: “Se han limitado a un tope el número de inmigrantes económicos de fuera del área económica de la Unión Europea, se están rompiendo los lazos entre trabajo y asentamiento sin más, de modo que solo aquellos que contribuyen económicamente estarán más tiempo. Se está haciendo todo lo necesario para bajar la migración neta desde la oficina de inmigración<sup>77</sup> y ahora se necesita que se trabaje desde el gobierno unido para que la política de inmigración se incluya en el sistema social, de salud y de vivienda, haciendo que el uso de los servicios públicos esté sujeto a derecho y no acceso de forma automática y por tanto, consiguiendo que baje el trabajo ilegal.”

---

<sup>75</sup> Así lo defendía el primer ministro británico David Cameron el 25 de marzo de 2013 en la Universidad de Suffolk. <http://www.number10.gov.uk/news/david-camerons-immigration-speech/> accesado el 25 de marzo de 2013

<sup>76</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents/enacted> accesado el 10 de junio de 2013

<sup>77</sup> <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/> accesado el 10 de junio de 2013

De modo que el sistema Jobseeker's Allowance<sup>78</sup> ( sistema de reconocimiento y prestación de ayuda para quien busca empleo) estará solo disponible para quienes demuestren que están efectivamente buscando trabajo y solo dispondrá de 6 meses tras cuyo periodo se le dejará sin tales beneficios a menos que demuestre que está realmente buscando empleo y que además tiene posibilidad de encontrarlo, para ello, se va a realizar una exhaustiva evaluación y supervisión que además incluirá si su conocimiento del inglés es impedimento o no para trabajar. Y según defiende este sistema, si se puede reclamar el coste de la prestación de servicios de salud, de vivienda cuando se trate de inmigrantes de fuera del espacio económico europeo se hará.

Para el primer ministro no se puede tener una cultura de dar algo y no recibir nada y para ello, se está preparando la legislación que asegure que la población inmigrante indocumentada no tenga permiso de residencia. De tal modo, defiende que la ciudadanía británica puede comprobar que quienes vayan a ir a la UK componen claramente la clase de valores que hacen de UK el país que es.

Otro ejemplo alternativo se presentó durante el Foro Europeo de Empleo,<sup>79</sup> una serie de organizaciones han descrito las soluciones que han desarrollado para hacer frente a sus problemas de desempleo. Entre los modelos propuestos está el de Educación para todos - El modelo de garantía de la formación en Finlandia. Existe un consenso en Finlandia sobre la necesidad de la garantía de formación para toda la población, independientemente de su condición jurídica o nacionalidad. La garantía de formación significa que cada joven que completa la escuela general debería tener una oportunidad para la educación superior. El Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia ha establecido una meta que no menos del 96% de los jóvenes que terminan la educación básica continúa en un lugar de la educación o reciben educación complementaria durante el mismo año. Pero ¿por qué es tan importante para los jóvenes continuar sus estudios?, según el gobierno finlandés, hay dos puntos de vista: la sociedad y el individuo. La exclusión social es muy cara para la sociedad, de modo, que según el informe del Ministerio finlandés, la prevención de la exclusión social entre los jóvenes lo es más, un joven que termina en el lado desafortunado de la vida social y se excluye definitivamente del mercado de trabajo, implica para la sociedad costes de aproximadamente un millón de euros antes de su 60 cumpleaños.

---

<sup>78</sup> <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/overview> accesado el 10 de junio de 2013

<sup>79</sup> <http://www.employmentweek.com/cms.php> accesado el 12 de noviembre de 2013

El gobierno español tiene en cuenta que según la estructura de edad la sociedad cambia; el papel de la formación profesional en los jóvenes es cada vez más importante para asegurar la existencia de mano de obra suficientemente cualificada disponible, así que, puede que la garantía de la formación también puede ser vista como la finlandesa (o más en general los países nórdicos) como un modelo de sociedad, donde la igualdad de oportunidades para todos (incluida la población inmigrante) y el cuidado de los más débiles de la sociedad, se consideren los valores en sí mismos.

Así en el sistema educativo español la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, o LOMCE, también denominada Ley Wert, reforma de la Ley Orgánica de Educación o LOE y de la anterior normativa denominada Ley Orgánica General del Sistema Educativo o LOGSE de 1990, establece que: “La principal diferencia del sistema educativo español con los de nuestro entorno radica en el número especialmente bajo de alumnos y alumnas que transitan por nuestra Formación Profesional. Esta situación incide inevitablemente en la empleabilidad y en la competitividad de nuestra economía, limitando las opciones vitales de muchos jóvenes. Revitalizar la opción del aprendizaje profesional como una opción acorde con la voluntad de un desarrollo personal y también su permeabilidad con el resto del sistema es un objetivo estratégico de esta Ley. Para alcanzarlo se propone la modernización de la oferta, su adaptación a los requerimientos de los diferentes sectores productivos, la implicación de las empresas en el proceso formativo, con la importante novedad de la Formación Profesional dual, y la búsqueda de un acercamiento a los modelos de los países de nuestro entorno con niveles mucho menores de desempleo juvenil.”

Y en concreto Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación o LOE, concibe la formación como un aprendizaje permanente que se desarrolla a lo largo de la vida, en consonancia con las directrices europeas. En consecuencia todos los ciudadanos pueden tener la posibilidad de formarse dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional. La ley dispone así una nueva organización de las enseñanzas en formación profesional de grado superior, enseñanza universitaria, enseñanzas artísticas superiores, enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y las enseñanzas deportivas de grado superior constituyen la educación superior.

## 5. Las Políticas de Empleo y el mercado laboral

Las políticas de empleo son la base fundamental para el establecimiento de una política de la formación para el empleo, destinada a la población inmigrante en una sociedad cada vez más informada. En la normativa española se refleja con claridad cuál es el objetivo de la actual política, la Ley 56/2003 de 16 de Diciembre de empleo define las Políticas Activas de Empleo como el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación, que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados, en el mercado de trabajo por cuenta propia o ajena y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como, aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social.

Las políticas activas de empleo en España van seguir a partir de 2013 una nueva estrategia. La clave del cambio a ese nuevo modelo de Políticas Activas de Empleo, que se desarrolla en el Plan Anual de Políticas de Empleo (PAPE) para 2015, éste el documento de coordinación de las actuaciones que se van a llevar a cabo desde las Comunidades autónomas y del Servicio Público de Empleo Estatal. Se ha pasado de un modelo de financiación y gestión articulado en torno a instrumentos jurídicos pensados para programas establecidos de forma centralizada, a un nuevo marco de financiación, ejecución, control y evaluación orientado hacia la consecución de determinados objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación.

Ese nuevo modelo se articula en torno a tres elementos clave que son: unos objetivos, unos instrumentos (servicios o acciones y programas) y un marco general, la denominada Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016. Ese nuevo modelo distingue dos tipos de objetivos, aquellos cuyo carácter es estructural, los cuales tienen naturaleza estable y son actividades que hay que continuar realizando a lo largo del tiempo (aunque en ocasiones tengan visibilidad baja y pocas veces se interrumpan por completo salvo que en un momento determinado se les pueda dedicar un mayor o menor esfuerzo) y, aquellos que tienen un carácter estratégico o político, es decir, que tienen mucha relevancia en un momento determinado. En esos objetivos se va a focalizar la atención y el esfuerzo durante un tiempo y corresponde al Gobierno establecerlos y priorizarlos. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social es quien a través del Servicio de Empleo Estatal tiene la competencia y titularidad en la planificación y programación, así como, en el impulso de las propuestas de políticas de empleo centradas en las necesidades de las personas y de las empresas, tal como la orientación profesional mediante itinerarios individuales y personalizados o la formación para el empleo.



El objetivo principal es contribuir al desarrollo de la política de empleo, gestionar el sistema de protección por desempleo y garantizar la información sobre el mercado de trabajo. En definitiva, conseguir la inserción y permanencia en el mercado laboral de la ciudadanía, así como, la mejora del capital humano de las empresas, todo ello en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

La política española de empleo se materializa en la ya mencionada estrategia y se configura como el marco normativo que sirve para coordinar y ejecutar la política activa de empleo en todo el Estado español, tal y como, regulan los artículos 3.1 y 4 bis de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo y, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española que establece la legislación laboral como una competencia exclusiva de carácter estatal, aunque la ejecución pueda llevarse a cabo por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La idea más interesante es que destaca la incorporación de los servicios incluidos en la nueva Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y la reforma del sistema de formación profesional para el empleo como marco estratégico del PAPE 2015. El Plan Anual de Políticas de Empleo (PAPE) para 2015 es el documento de coordinación de las actuaciones que se van a llevar a cabo desde las Comunidades autónomas y del Servicio Público de Empleo Estatal.

Por tanto es que esta es una estrategia conjunta de todos los Servicios Públicos de Empleo y que tiene como principal finalidad desarrollar y aplicar las políticas a favor del empleo; además es el marco que permite fijar los objetivos económicos y de ejecución así como el diseño de las acciones y medidas que integra la política de empleo que desde el Sistema Nacional de Empleo se proponga y se concrete en el Plan Anual de Política de Empleo. Es un instrumento de planificación que constituye el referente para determinar los objetivos comunes y de medios dirigidos a la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo e integra, todo un conjunto de acciones y medidas, tales como la orientación, empleo y formación destinada a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, (tanto por cuenta ajena como propia), para la población desempleada, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional de las personas ocupadas, el fomento del espíritu empresarial y de la economía social, el fortalecimiento y modernización de los instrumentos administrativos y de servicio a la ciudadanía y a empresarios y el refuerzo de la coordinación de todos los actores públicos y privados que realizan actuaciones encaminadas a lograr los mismos objetivos.

La Estrategia es el referente común a las iniciativas de empleabilidad de los distintos agentes estatales y autonómicos que aplican medidas de políticas activas de empleo y, es también la base para

desarrollar y contribuir a una mayor cooperación entre los distintos niveles administrativos y territoriales, incluyendo la relación público-privada.

Es importante tener en cuenta que el nuevo artículo 25 de la Ley 56/2003, de empleo establece seis ejes estratégicos, que constituyen la estructura funcional de la Estrategia de Activación para el Empleo y que son, orientación profesional, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional. Y además se establece como colectivos prioritarios, las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social y la población inmigrante.

Junto con la actual estrategia de empleo y en relación directamente con la política de formación para el empleo, hay que destacar que el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo y posteriormente el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el objetivo de favorecer la eficiencia de las políticas de empleo ante la grave situación de la economía española y, de contribuir a la mejora del mercado de trabajo y a la mayor empleabilidad de quienes buscan un empleo, estableció importantes modificaciones en el principal marco regulador de estas políticas constituido por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo y destinada a la formación para el empleo.

Las Políticas de Empleo destinadas a mejorar la formación de la población inmigrante en España tiene su referente en la reforma laboral, la cual: “Trata de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social. Esta es una reforma en la que todos ganan, empresarios y trabajadores, y que pretende satisfacer más y mejor los legítimos intereses de todos.”<sup>80</sup>

En la reforma además se prevé que los Servicios Públicos de Empleo faciliten a cada trabajador una cuenta de formación asociada al número de afiliación a la Seguridad Social. También se reconoce a los centros y entidades de formación que estén debidamente acreditados, la posibilidad de participar directamente en el sistema de formación profesional para el empleo con la finalidad de que la oferta

---

<sup>80</sup> Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE Núm. 162 de 7 de julio de 2012 Sec. I. Pág. 49113

formativa sea más variada, descentralizada y eficiente. Los Servicios Públicos de Empleo son los encargados de la puesta en marcha del funcionamiento de la denominada red de Centros de Referencia Nacional, estos centros están especializados por áreas y familias profesionales y, son los que colaboraran en el desarrollo de acciones de carácter innovador, experimental y formativo en el ámbito de la formación profesional para el empleo y, en particular en actividades de mejora de la calidad dirigidas a la red de Centros Colaboradores públicos y privados y a los formadores o docentes.

Asimismo en colaboración con el sistema educativo, se promueve la Red de Centros Integrados de Formación Profesional, éstos centros responden a las necesidades de la economía y de una sociedad en continuo cambio, por medio de la competencia profesional que en ellos se adquiera, en estos centros integrados se cuenta con profesorado cualificado, con un Consejo Social y, con departamentos específicos. En resumen las acciones formativas para trabajadores y desempleados que se financian con fondos públicos pueden impartirlas las Administraciones Públicas competentes en materia de formación profesional para el empleo de cada Comunidad Autónoma a través de cualquiera de estos centros.

Otro aspecto destacable son determinadas modificaciones introducidas, tales como, las referidas al contrato para la formación y el aprendizaje para potenciar el empleo juvenil, es decir, la reforma amplía en su artículo 2 el marco legal de la formación para el empleo, así la define como: “La promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad,” Y establece que: “El contrato para la formación y el aprendizaje tendrá por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo.”

Por otro lado la FPE regulada en 2011<sup>81</sup> recogía y modificaba el artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de Empleo, quedando redactado como sigue: “El subsistema de formación profesional para el empleo está constituido por un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a sus necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas. Dicho subsistema, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, se

---

<sup>81</sup> El Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Núm. 43 de 19 de febrero de 2011 Sec. I. Pág. 19240

desarrollará en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y del Sistema Nacional de Empleo, de acuerdo con sus principios, fines y objetivos y en especial: a) El derecho a la formación profesional para el empleo y la igualdad en el acceso de la población activa y las empresas a la formación y a las ayudas a la misma. b) La vinculación del subsistema de formación profesional para el empleo con el diálogo social como instrumento más eficaz para dar respuesta a los cambios y requerimientos del sistema productivo. c) La participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el diseño y planificación del subsistema de formación profesional para el empleo. d) La vinculación de la formación profesional para el empleo con la negociación colectiva, marco natural para el desarrollo de iniciativas y medidas que conduzcan a una mayor cualificación de las personas trabajadoras.”

Estos últimos años tras la crisis económica la FPE ha sido especialmente importante para la población, se ha elaborado la actual reforma laboral y entre los objetivos que se persiguen con ella y que se centran en la población inmigrante, está la interoperabilidad administrativa, pero se destaca además, la adaptación de la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía, que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo y, a las competencias estatutarias en materia de acogida e integración, así como, se potencia la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias que asimismo inciden en materia de inmigración, sin olvidar, el refuerzo de la cooperación entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a la ciudadanía en general.

La colaboración, coordinación y la evaluación son aspectos muy importantes, de ahí que, entre las Administraciones competentes se le dé un considerable impulso de cara a la mejora de la calidad, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo, junto con todos aquellos procesos de evaluación de excelencia de acuerdo con los criterios aprobados por los instrumentos de participación del subsistema y con las directrices europeas en materia de calidad. En este sentido, se han determinado unos resultados concretos, que establecen como principal objetivo el hacer realidad la formación permanente y la movilidad, es decir la elaboración de estrategias, sistemas y prácticas de orientación permanente. Las principales organizaciones que están en esta tarea son, el CEDEFOP, la ETF y la Red Europea para el Desarrollo de las Políticas de Orientación Permanente. Son objetivos transversales de las mismas, el promover la gobernanza y apropiación del proceso de Copenhague junto a la mejora de la cooperación estructurada entre la política de educación y formación y la política de empleo.

El caso de Andalucía y respecto a las Políticas de Empleo, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene la competencia de la formación de las personas demandantes de empleo y de los trabajadores en activo así como la gestión de sus subvenciones, así se reconoce en el artículo 63 del Estatuto de Andalucía: “Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: 1.º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo y 2.º Las cualificaciones profesionales en Andalucía.”

Integrado en la Junta de Andalucía está el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) con una función destacable, pues tiene por objetivo la formación para el empleo y la orientación e información entre otros. La formación que se implementa pretende en la mayor medida posible ajustarse a las necesidades de mercado a la vez que adaptarse a la satisfacción de las aspiraciones profesionales y el desarrollo personal de la población. La regulación de la FPE introduce el tratamiento transversal de la igualdad de género, la potenciación de la transnacionalidad en formación y establece como principios que deben regir la FPE de forma general la transparencia, calidad, eficacia y eficiencia.

La estructura organizativa de la Administración Pública de la Junta de Andalucía claramente departamental sitúa en la cúspide a la propia Consejería de Empleo y dentro de ésta, la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo como la competente en la propuesta, coordinación y ejecución de las actuaciones en materia de FPE que junto con el Servicio Andaluz de Empleo de la Consejería de Empleo implementan una política pública que hace converger la política de empleo y la de formación y, las dirigen a incentivar la creación de empleo estable y de calidad con una formación para el empleo adaptada a las nuevas circunstancias económicas así como al análisis de la oferta y demanda del mercado laboral.

En concreto será la Dirección General de Políticas Activas de Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, quien en general tenga la competencia de impulsar, coordinar y planificar las funciones relativas a la gestión de las políticas activas de empleo del Servicio Andaluz de empleo, sin perjuicio de la coordinación necesaria con otros órganos competentes en esta materia de la Administración de la Junta de Andalucía, los servicios para la empleabilidad de las personas demandantes de empleo, y la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. El principal objetivo es aumentar la empleabilidad utilizando como clave la formación de los trabajadores de modo que se consiga una mayor productividad y competitividad en las empresas así como el pleno empleo y una producción de calidad.

La Orden de 23 de octubre de 2009 por la que se desarrolla el Decreto 335/2009 reconoce que la concertación con los sindicatos pretende promover dichos objetivos.

La formación como ya refería anteriormente va dirigida tanto para ocupados como para desempleados, de ésta forma se propone impulsar una mayor cualificación y el fomento de su empleabilidad. Los beneficiarios de la FPE en Andalucía son directamente sobre la población activa, no solo la ocupada, también la desempleada, así como, aquellas personas cuidadoras no profesionales que atiendan a las personas en situación de dependencia, los colectivos prioritarios son los mismos que se establecen en el ámbito nacional.

Con respecto a la formación para ocupados la Consejería de Justicia e Interior lleva varios años con la puesta en marcha del Plan de Formación FORINTER2 que se ha centrado en la formación en interculturalidad y migraciones como ya se vio en el capítulo I, su objetivo principal es dotar de competencias en interculturalidad a aquellas personas de los distintos niveles y áreas de la Administración (sanidad, educación, empleo, bienestar social, justicia, seguridad y protección, etc.) y de otros colectivos profesionales, como pueden ser el de la policía local y el de los medios de comunicación, que trabajan, de manera directa o indirecta, con población inmigrante extranjera. Este plan incorpora el diseño y la implementación de las acciones formativas tal como jornadas y cursos de formación tanto introductoria como especializada, la edición de materiales didácticos y el funcionamiento de un espacio en internet como herramienta fundamental de difusión de la formación.

De igual modo, permite un acercamiento y una primera incursión a la temática de la interculturalidad, pero también, un proceso formativo de conocimiento y profundización en estos conocimientos y de adquisición de competencias en la realidad de la intervención en las diferentes áreas en las que la presencia de los extranjeros es representativa. Por ello el plan de formación FORINTER2 oferta al personal de las administraciones andaluzas la posibilidad de acceder a unas aproximaciones a la interculturalidad en función del interés, la necesidad y la disponibilidad, además de realizar un itinerario formativo en el que se desarrollen en detalle los contenidos esbozados en un primer acercamiento, como adquirir unas nociones conceptuales básicas y trabajar sobre actitudes y habilidades que permitan orientar posteriormente la práctica laboral. Este plan de formación cuenta tanto con cursos de carácter presencial como de modalidad on-line, con el convencimiento de que ambas modalidades cuentan con ventajas propias que es necesario aprovechar. El programa cumple con el objetivo de dotar a las personas que se encuentran en el terreno del diseño, planificación, coordinación, gestión y evaluación de programas y en algunos marcos de toma de decisiones y de

orientación de medidas que posteriormente repercuten en el campo de la intervención, de aquellas competencias que pueden hacer mejorar la práctica profesional en contextos de diversidad, beneficiar un mayor acercamiento y conocimiento de las realidades interculturales y una apuesta por la tolerancia, el respeto y la reivindicación de la diversidad. El plan de formación además es diseñado desde el Equipo de Coordinación Docente, un órgano de coordinación del que forman parte la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y expertos en migraciones de las Universidades Andaluzas que llevan a cabo líneas de investigación en torno a las migraciones y la interculturalidad. A este equipo de coordinación docente se unen los Comités Provinciales, órganos de coordinación a nivel provincial, que aportan una visión mucho más cercana de las necesidades formativas del personal de las Administraciones Públicas en todo lo relacionado con la intervención con la población inmigrante extranjera a nivel provincial y local. Una visión y un conocimiento que, al contar con la participación de todos los agentes implicados y todos los posibles contextos y niveles de interacción ayuda a proporcionar las herramientas necesarias para un mejor desenvolvimiento en contextos de diversidad, y como consecuencia, una mejor convivencia.

El Gobierno y las Comunidades Autónomas tienen la función de adoptar de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como, con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea, aquellos programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, uno de esos colectivos son la población inmigrante de origen extranjero, de modo que los servicios públicos de empleo<sup>82</sup> han de asegurar el diseño de itinerarios de inserción, que combinen las diferentes medidas y políticas debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de estos desempleados y a sus necesidades específicas.

La Comunidad Andaluza en la Memoria presupuestaria 2013 de la Junta de Andalucía establecía claramente su compromiso con respecto a la FPE, aludiendo a que la Formación Profesional para el Empleo facilita a las personas trabajadoras (ocupadas y desempleadas), una formación ajustada a las necesidades del mercado laboral y, por lo tanto, adaptada a los requerimientos del sector productivo, favorece además la consecución de una promoción profesional, el desarrollo personal de las personas trabajadoras y en definitiva coadyuva al incremento de su empleabilidad, así como a su acceso o incorporación al mercado de trabajo.

---

<sup>82</sup> <http://www.sepe.es/> accesado el 15 de junio de 2013

En el ámbito comunitario se han diseñado determinados instrumentos políticos que apoyan la integración, el empleo y la cohesión social. La mayor parte de los Estados miembros han realizado esfuerzos importantes por implantar y desarrollar políticas nacionales migratorias, que intenten mejorar la situación del empleo en la ciudadanía, pero lo cierto es, que las políticas que han aplicado hasta ahora no son suficientemente eficaces, ya que siguen existiendo obstáculos a la integración, como son en primer término el desempleo, como mas grave y, el bajo nivel de cualificación o de estudios en segundo término; se añade a ello la carencia de mano de obra y la creciente inadaptación de la formación, por lo que, con el fin de evitar favorecer la inmigración indocumentada, los gobiernos están teniendo en cuenta facilitar la entrada de la población inmigrante en el mercado laboral y en particular de aquellos que están cualificados y son capaces de adaptarse.

De ahí la necesaria actuación de una acción conjunta y el diseño de la política común migratoria, hay que tener en cuenta que el propio contexto económico y social general de crisis económica y financiera ha facilitado la inexistencia o escasez en la población de determinadas cualificaciones, por eso la intensa lucha por acaparar la mano de obra más cualificada. Sin embargo, la población inmigrante se enfrenta a grandes problemas para obtener el reconocimiento de sus resultados académicos y sus cualificaciones y manifiestan dificultad de comunicación, por la falta de dominio de la lengua del país de acogida que hoy sigue siendo, a menudo, el primer obstáculo para una buena integración.

Junto a esto es importante considerar otra característica del entorno, como es la aceleración del envejecimiento demográfico y relacionarla con la inmigración, con las perspectivas de empleo y con la evolución de las necesidades del mercado laboral. Todavía es difícil elaborar políticas que concilien la oferta y la demanda. Además no sería lo correcto acudir a la población inmigrante en detrimento de los países en desarrollo, provocando así la denominada fuga de cerebros, ni tampoco correr el riesgo de fomentar una segregación del mercado laboral, ni una dependencia persistente de la inmigración en ciertas categorías de empleos, como hasta ahora se está viendo, en el caso del servicio domestico o la hostelería. Los Estados miembros tienen una larga tradición migratoria que, en general, ha contribuido de forma positiva al crecimiento económico y la adaptabilidad del mercado laboral. Tras el Congreso de Tampere, la Estrategia de Lisboa establecerá el marco para apoyar la puesta en práctica de políticas eficaces destinadas a la integración de nacionales de terceros Estados y en concreto una política europea común en materia de asilo e inmigración.

La Estrategia sigue siendo válida para la Unión Europea y es necesario seguir trabajando en los ambiciosos objetivos que se plantearon. Pero la conclusión a la que se llega tras su revisión en 2007 es



que hay que potenciar el crecimiento y el empleo, hay que concentrarse en estos objetivos si se quiere obtener el logro propuesto. Hasta el momento se han realizado propuestas concretas en tres de los cuatro ámbitos identificados en Tampere como ha sido en lo referente a, colaboración con los países de origen, sistema común de asilo en Europa y gestión de los flujos migratorios. Y será tras el mismo cuando la Unión se plantee el tercer ámbito, la integración, elaborando para ello una serie de instrumentos para facilitarla en ámbitos como, la reagrupación familiar, el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros estados por razones de trabajo por cuenta ajena o de actividades económicas por cuenta propia, los requisitos de admisión estos nacionales a efectos de estudios, el intercambio de alumnos, las prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, la política de asilo, conceder la misma protección que tienen los trabajadores comunitarios en el ámbito de la Seguridad Social cuando se desplazan en la Unión Europea y, la lucha contra la discriminación.

Respecto a este último instrumento es importante resaltar que el empleo y la ocupación son dos elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y, es en gran medida aspectos que contribuyen a la plena participación de la ciudadanía en la vida económica, social y cultural. Aún así hoy todavía se pueden observar casos de discriminación en los mercados de trabajo. Como propósito de mejorar la situación de la población, el empleo es uno de los mejores medios para la integración comunitaria y, es por ello, el más importante (junto con la formación) de los instrumentos políticos que la Unión Europea desarrolla, para poder apoyar el proceso de integración. Así sobre la base del mandato de Lisboa, la Unión ha desarrollado métodos abiertos de coordinación en los ámbitos del empleo y la integración social, como son la estrategia europea de empleo, los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social, así como, el refuerzo del intercambio de información y de las mejores prácticas.

## **6. La situación del mercado laboral en relación a la población inmigrante, datos fundamentales para entender su contexto.**

La actual situación es compleja los datos revelan y son producto de la coyuntura caracterizada por una grave crisis económica y, de la estructura del sistema de empleo. Cada vez está más arraigado socialmente el hecho de que salir de un país para establecerse en otro, no es un objetivo fácil para grupos o individuos, sino que, por el contrario, presenta innumerables obstáculos a la salida y entrada, no solo en el país de entrada, sino también en el país de origen. El acceso al mercado de trabajo y a

una formación adecuada para poder ejercerlo suele estar condicionado por ciertos factores, que impiden su consecución, como son, las características del propio mercado, la demanda laboral y escasa oferta de trabajo o el comportamiento de la sociedad de acogida y su gobierno (en cuanto a la legislación a aplicar y regulación del ámbito laboral), pero además, existen otros obstáculos en el país de llegada que incrementan la opción de acceso a un trabajo para la población inmigrante, estos son de varios tipos, entre los que se destaca la dificultad o limitación en el acceso a los servicios personales de protección básicos y sociales mínimos o a la sanidad o educación, la idea estereotipada de que la población inmigrante resta puestos de trabajo a los locales que incrementa el sentimiento xenófobo y racista y dificulta el proceso de integración y la vinculación entre la cultura y los valores de las sociedades de origen con los valores y la cultura de las sociedades de acogida o en último caso la relación entre delincuencia e inmigración.

Es importante que el aumento de la productividad este ligado a la mejora de los sistemas de educación y formación, de modo que la futura fuerza de trabajo este mejor preparada para desempeñar los oficios demandados. Lo lamentable es que la disminución en el crecimiento de los salarios en todo el mundo, no es de extrañar si se tiene en cuenta la disminución de la productividad laboral durante la crisis. Este menor nivel de productividad laboral destaca la menor capacidad de las empresas para pagar salarios más altos. De hecho cuando la demanda por bienes y servicios desciende, la producción por trabajador sólo se puede mantener, si las empresas reducen el empleo en proporción a la disminución de la demanda. Si las empresas mantienen empleados a sus trabajadores, la baja productividad laboral se deberá reflejar en menores utilidades, menores remuneraciones para los trabajadores o una combinación de ambos. Así es tal y como reconoce el Centro de Alto Rendimiento de Accenture (CAR): “La crisis obliga a las organizaciones a reinventarse, a reflexionar sobre su posicionamiento y a dotarse de las capacidades adecuadas para el medio plazo, pero ello requiere un esfuerzo inversor que es especialmente problemático durante una coyuntura económica negativa”. (CAR, 2010:3).

Para la Comisión Europea es necesario buscar e investigar cada mercado nacional de trabajo, para así luego, poder tomar medidas de formación para el empleo, nuevas y reinventadas. Sin embargo, la economía europea se enfrenta a un problema estructural, el envejecimiento y la disminución de la fuerza de trabajo. En la población europea se prevé un aumento de población de casi 501 millones en 2010 a 520,7 millones en 2035. La fuerza de trabajo de la Unión Europea se reducirá por tanto en aproximadamente 50 millones de personas hasta el año 2060 respecto a 2008. En 2010 había 3,5 personas en edad de trabajar (20-64 años) por cada persona de 65 años, en 2060 la

proporción se espera que se reduzca a 1,7 o 1. La migración es una realidad que la mayoría de los Estados miembros de la UE han experimentado en las últimas décadas. El desglose de la población por la ciudadanía en 2010 mostró que había 20,1 millones de extranjeros que viven en la Unión Europea es decir el 4% de la población total y en 2014 el 5%. Para que la UE cumpla su objetivo de conseguir una tasa de empleo del 75 % de aquí a 2020, es fundamental eliminar los obstáculos que impiden a los emigrantes acceder a un puesto de trabajo, más aún teniendo en cuenta que la población activa europea está disminuyendo como consecuencia del problema demográfico existente en la Unión Europea.

A pesar de la actual crisis económica y alto desempleo, muchos Estados miembros, ya se enfrentan a la escasez de mano de obra en ciertos sectores donde los empresarios tienen problemas para cubrir las vacantes. De acuerdo con la Agenda de la Comisión de nuevas habilidades y trabajo para 2015 la escasez de profesionales de las TIC será de entre 384 mil y 700 mil puestos de trabajo, mientras que en el sector de la salud, considerando la demanda futura de cuidadores de personas mayores, la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos 2010 de la Comisión estima que para el año 2020 puede haber una carencia de alrededor de un millón de profesionales en el sector sanitario o de hasta dos millones, si se tienen en cuenta las profesiones auxiliares del ámbito de la salud.

Según el Padrón de Habitantes a 1 de enero de 2015 residían en Andalucía 633.957 personas extranjeras que representaban el 7,6% de la población andaluza, según el último informe del Observatorio ARGOS de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía durante el mes de Octubre de 2015. Ha habido descenso respecto a los datos del año pasado, ya que según el Padrón Continuo de Habitantes, a 1 de enero de 2014, residían en Andalucía 661.520 personas extranjeras que representaban el 7,87% de la población andaluza. Sin embargo, el número de personas trabajadoras extranjeras afiliadas a la Seguridad Social que era de 192.198 personas ha aumentado en Andalucía en 4.427 personas, respecto al mes anterior que fue de 187.771 personas, también ese aumento se experimento en la Provincia de Granada. Sin embargo, se han producido descensos en el número de personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en Huelva, Jaén y Sevilla. En Almería se produce el mayor aumento relativo en el número de afiliaciones con un incremento que supone en términos absolutos una subida de 3.836 personas. Y el mayor descenso absoluto se dará en la provincia de Sevilla con 2.267 personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social menos que el mes anterior que supone el descenso relativo más pronunciado con un de personas afiliadas menos respecto al mes anterior. La mayoría de las personas extranjeras están afiliadas al Régimen General y como segundo

grupo de afiliación aparece el Régimen Especial Agrario. De Reino Unido proceden la mayor parte de las afiliaciones al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, Marruecos destaca por ser del Régimen Especial Agrario y en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, Rumania por tener la mayoría en el Régimen General y Bolivia al de Empleados del Hogar, véase la tabla 13:

Tabla 13 Personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social

MES	ALMERÍA	CÁDIZ	CÓRDOBA	GRANADA	HUELVA	JAÉN	MÁLAGA	SEVILLA	ANDALUCIA
Septiembre 2014	43.768	10.041	5.835	15.870	21.822	4.973	58.282	27.180	187.771
Octubre 2015	47.604	10.048	5.921	16.778	21.670	4.689	60.575	24.913	192.198

Fuente: Elaboración propia con los datos del Observatorio Argos. Consejería de Economía de la Junta de Andalucía 2015

El sector de la hostelería el que mayor afiliación extranjera tuvo en octubre de 2015, seguido del sector comercial, en la tabla 14 se puede observar a qué actividades se dedican las empresas que contratan a la población extranjera:

Tabla 14 Actividad de las empresas

Sección	Sexo	Número de Contratos		
		HOMBRE	MUJER	Total
AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA Y PESCA		23.640	10.740	34.380
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS		6	3	9
INDUSTRIA MANUFACTURERA		439	255	694
SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, GAS, VAPOR Y AIRE ACONDICIONADO		7	2	9
SUMINISTRO DE AGUA, ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO, GESTIÓN DE RESIDUOS Y DESCONTAMINACIÓN		34	13	47
CONSTRUCCIÓN		1.331	95	1.426
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR Y MOTOCICLETAS		1.207	1.840	3.047
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO		1.331	108	1.439
HOSTELERÍA		2.441	2.553	4.994
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES		130	97	227
ACTIVIDADES FINANCIERAS Y DE SEGUROS		3	12	15
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS		49	73	122
ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS		169	203	372
ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS AUXILIARES		978	649	1.627
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; SEGURIDAD SOCIAL OBLIGATORIA		110	163	273
EDUCACIÓN		552	973	1.525
ACTIVIDADES SANITARIAS Y DE SERVICIOS SOCIALES		53	268	321
ACTIVIDADES ARTÍSTICAS, RECREATIVAS Y DE ENTRENIMIENTO		362	177	539
OTROS SERVICIOS		122	210	332
ACTIVIDADES DE LOS HOGARES COMO EMPLEADORES DE PERSONAL DOMÉSTICO; ACTIVIDADES DE LOS HOGARES COMO PRODUCTORES DE BIENES Y SERVICIOS PARA USO PROPIO		80	951	1.031
ACTIVIDADES DE ORGANIZACIONES Y ORGANISMOS EXTRATERRITORIALES			2	2
<b>Total</b>		<b>33.044</b>	<b>19.387</b>	<b>52.431</b>

Fuente: Observatorio Argos. Junta de Andalucía. Octubre 2015.

En cuanto a la nacionalidad del total de personas contratadas en un 53,48% pertenecen a países no comunitarios, de ellos el 75,13% son hombres. El 33,02% de las personas afiliadas extranjeras

proceden de Marruecos seguidas de las personas afiliadas procedentes de Rumanía que suponen el 21,20% del total de afiliados extranjeros, véase tabla 15:

Tabla 15 Procedencia

Nacionalidad	Sexo	Número de Contratos		
		HOMBRE	MUJER	Total
COMUNITARIO		11.974	12.413	24.387
NO COMUNITARIO		21.070	6.974	28.044
<b>Total</b>		<b>33.044</b>	<b>19.387</b>	<b>52.431</b>

Fuente: Observatorio Argos. Junta de Andalucía. Octubre 2015

Y otro dato importante que se aporta es la distribución por edad, según el estudio del observatorio, el intervalo de edad de 25 a 44 años es el que mayor número de contrataciones arroja con un 68,97% del total, de ellos el 43,99% son hombres, véase tabla 16:

Tabla 16 Edad

Grupo de Edad	Sexo	Número de Contratos		
		HOMBRE	MUJER	Total
MENOR DE 25 AÑOS		3.666	2.161	5.827
ENTRE 25 Y 44 AÑOS		23.066	13.098	36.164
45 O MÁS AÑOS		6.312	4.128	10.440
<b>Total</b>		<b>33.044</b>	<b>19.387</b>	<b>52.431</b>

Fuente: Observatorio Argos. Junta de Andalucía. Octubre 2015

En cuanto a la formación de la población extranjera que se ha contratado, se puede observar que el 28,30% posee los estudios secundarios y el 31,85% no tiene ningún tipo de estudios; véase tabla 17:

Tabla 17 Formación

Nivel	Sexo	Número de Contratos		
		HOMBRE	MUJER	Total
No especificado		27	352	379
Sin estudios		10.770	5.932	16.702
Estudios Primarios Incompletos		8.721	3.033	11.754
Estudios Primarios Completos		4.414	2.730	7.144
Estudios Secundarios		8.453	6.390	14.843
Estudios Postsecundarios		659	950	1.609
<b>Total</b>		<b>33.044</b>	<b>19.387</b>	<b>52.431</b>

Fuente: Observatorio Argos. Junta de Andalucía. Octubre 2015

Respecto a la situación de los trabajadores autónomos inmigrantes de origen extranjero en principio hay que destacar, que establece el Ministerio de Empleo y Seguridad Social como trabajador por cuenta propia o autónoma. Dicho trabajador es aquel que realiza de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo sin sujeción por ella a contrato de trabajo. Es evidente que los índices de desempleo en la contratación para la población inmigrante de origen extranjero se incrementó en los últimos años y, sobre todo, tras el inicio de la crisis económica. Una de las consecuencias de esta, es que este colectivo fije su mirada en la creación de empresas o negocios propios. Ante esta situación según la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA), la forma jurídica que mas adoptan es la de autónomo. El número de empresas constituidas como Sociedad Limitada o Anónima aun no llega a ser realmente significativo, comunidades como la china son las que más se acogen a este tipo, por otra parte, los datos de éstas son complicados de obtener pues si el capital de la Sociedad es español, en el registro aparecerá como empresa española. A ello se añade la dificultad para conseguir datos de esta clase al no existir ningún registro administrativo que, haga o no, distinción entre población inmigrante de origen extranjera. Los datos disponibles por tanto en Granada más recientes son de septiembre de 2011, en donde alrededor de un 40% de personas extranjeras no comunitarias estaban adscritas al Régimen General, el Régimen Agrario en un 27 %, el Régimen Especial de Trabajadores del Hogar, un 17% y por último, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) con un 12%, véase tabla 18:

Tabla 18 Principal distribución de regímenes de extranjeros, en Granada

REGIMENES	GRANADA	PORCENTAJE
GENERAL	4.540 extranjeros	41,35 %
AUTÓNOMOS	1.406 extranjeros	12,81 %
AGRARIO	3.061 extranjeros	27,88 %
EMPLEADOS HOGAR	1.973 extranjeros	17,97 %

Fuente: Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA)

El número total de autónomos afiliados a RETA era de 56.196 personas, de los cuales 2.491 eran afiliados extranjeros, un 4,4%. El número de autónomos extranjeros no comunitarios eran 1.406 inmigrantes, un 56,4% de estas 2.491 personas, véase tabla 19:

Tabla 19: Distribución del número de autónomos, comunitarios y no comunitarios.

Nº AUTÓNOMOS INMIGRANTES U.E.	UNIÓN EUROPEA %	Nº AUTÓNOMOS INMIGRANTES NO U.E.	PAÍSES NO COMUNITARIOS %	Nº AUTÓNOMOS EXTRANJEROS
1.085	43,60	1.406	56,40	2.491

Fuente: Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA)

Entre los distintos sectores económicos se han producido variaciones tanto negativas como positivas, siendo la suma de esta última mayor que la primera. En sectores como la agricultura se produjo un incremento de autónomos del 15%, también en las actividades administrativas, la industria y educación con un 21,9%, 1,9% y 2,8% respectivamente. Entre los sectores de decrecimiento estaba la construcción con un 3,7%, transportes con un 11,1%, información y comunicación con un 4,1%, actividades financieras y seguros con un 11,2% y las actividades inmobiliarias con un 17% junto con las actividades artísticas y de entretenimiento con un 18% como las más representativas. Por otra parte la hostelería, se mantuvo constante como consecuencia del turismo de Granada que es uno de los principales sectores de riqueza, véase tabla 20:

Tabla 20 Evolución según sectores de autónomos extranjeros.

SECTORES	2010	2011	INCREMENTO %
AGRICULTURA	60	69	15%
INDUSTRIA	85	87	1,90%
CONSTRUCCIÓN	177	170	-3,70%
COMERCIO	868	867	-0,20%
HOSTELERÍA	545	546	0,10%
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	92	88	-4,10%
ACT. INMOBILIARIAS	29	24	-17%
ACT. ADMINISTRATIVAS	105	129	21,90%
ACT. ARTÍSTICAS Y ENTRETENIMIENTO	63	52	-18%
TRANSPORTE	35	31	-11,10%
FINACIERAS Y SEGUROS	22	20	-11,20%
ACTIVIDADES PROFESIONALES	159	156	-2%
ACT. SANITARIAS	56	55	-1,30%
EDUCACIÓN	75	77	2,80%
OTROS	108	120	11,70%

Fuente: Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA)

En Granada las nacionalidades extracomunitarias que más se dieron de alta como autónomos fueron las procedentes de Senegal, China, Marruecos y Bolivia dedicándose, según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) a las siguientes actividades y en este orden de prioridad, hostelería y más en concreto restaurantes y puestos de comida, comercio al por menor de productos

textiles, prendas de vestir, calzado en puestos de venta y mercadillos, comercio al por menor de otros productos en puestos de venta y mercadillos, comercio de artesanía, otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados y actividades de los centros de llamadas, locutorios.

El análisis de la demanda de empleo en la población inmigrante aporta datos interesantes que complementan la visión general de la política de empleo para esta población. La variable parados o no parados, se suele relacionar en el tema migratorio con la idea básica de la inmigración económica, la cual, consiste en salir del país de origen para buscar un futuro mejor, una mayor calidad de vida y conseguir unas condiciones mínimas de convivencia y habitabilidad en el país, en resumen, población que viene a España para trabajar como demandantes de empleo y se encuentran en situación de desempleo. La demanda de empleo es la solicitud de empleo, realizada por un trabajador ante una unidad de gestión de un organismo que posee las competencias necesarias, con el fin de insertarse o reinsertarse en una actividad laboral o, si ya posee un trabajo, para conseguir otro o cambiar a uno mejor. De ahí la distinción entre demandantes parados y demandantes no parados.

La población parada extranjera, es decir, las personas extranjeras que no trabajan, que están disponibles para trabajar y buscan empleo activamente es la población demandante parada. Las características principales a analizar respecto a la demanda de empleo de las personas extranjeras paradas registradas son, las ocupaciones solicitadas y el tiempo de inscripción como demandante de empleo, también conocido como duración de la demanda. Según la Encuesta de Población Activa, el número de personas extranjeras en esta situación en Andalucía en 2014 es de 147.200, representando el 10,48% de la población parada. Según el Informe del Observatorio Argos de 2014, la tasa de empleo extranjera o proporción de personas trabajadoras entre las personas extranjeras de 16 o más años se cifra en el 38,37%.

De modo que la tasa de paro extranjera o lo que es lo mismo la proporción de personas extranjeras dispuestas a trabajar que no encuentra un puesto de trabajo era del 39,34%, superior al 34,2% en el que se cifra la tasa de paro de las personas no extranjeras en la Comunidad Andaluza. Por el contrario, la tasa de empleo que es el indicador que mide la proporción de trabajadores entre las personas de 16 o más años, aportada en 2014 se cifra en Andalucía en el 43,38% para la población extranjera. En este tema también es importante tener en cuenta que el 80,99% de las personas extranjeras trabajadoras en Andalucía lo son por cuenta ajena, frente al 82,41% de la población ocupada española.



La crisis económica está teniendo algo más de incidencia en la población extranjera residente que trabaja en Andalucía. Según el Informe Argos, la población parada extranjera en Andalucía ha decrecido un 7,12% entre 2013 y 2014, mientras que el descenso en la población española en la comunidad ha sido menor, un 3,43%. De modo que la caída del desempleo de la población extranjera en España (del 14,16%) es más acusado que el andaluz.

Merece un cierto análisis los datos del periodo de la crisis, por ser la transición a la situación de recesión económica y, en concreto, los años 2008-2012. Debido además, a que la investigación se focaliza en la provincia de Granada y, el trabajo de campo se realiza en dicho momento temporal. A modo gráfico según los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el Anuario de 2012, se observaba que dentro del total de ese año la población demandante de empleo extranjera, era de 11.744 personas en Granada capital, es decir, el 10,87% del total ese año que era de 107.979 personas en Andalucía. Con respecto a la provincia de Granada en el año de mayor explosión de la crisis en 2009 se cubrieron el 9,46% de los contratos formalizados a extranjeros en Andalucía. Dicho porcentaje era ligeramente inferior al 10,87% de demandantes de empleo residentes en la provincia con respecto al resto de las provincias de la Comunidad Autónoma.

Según los datos recopilados del Instituto de estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), el número de contratos realizados a extranjeros con respecto del total de contratos realizados en la provincia de Granada, en 2009, fue del 11,56%, sin embargo, en 2008 fue de un 13,98%, lo cual ya empezaba a iniciar ese importante descenso de la contratación. En la tabla 21, se muestran los contratos realizados a extranjeros, según el continente de procedencia, combinándolo con su sexo, su edad y su nivel formativo, 40.832 personas, de las cuales 23.940 eran extranjeros extracomunitarios, es decir, el 58,63%:

Tabla 21 Extranjeros Continente, sexo, edad y nivel formativo

SEXO	EUROPA	AMÉRICA	ÁFRICA	ASIA	OCEANÍA
HOMBRE	9853	8009	8842	676	11
MUJER	7039	4081	2061	256	4
<b>TOTAL</b>	<b>16892</b>	<b>12090</b>	<b>10903</b>	<b>932</b>	<b>15</b>
TRAMOS DE EDAD	EUROPA	AMÉRICA	ÁFRICA	ASIA	OCEANÍA
< 25 AÑOS	2949	1431	1548	156	2
25 A 45 AÑOS	12300	9221	8507	674	12
>45 AÑOS	1643	1438	848	102	1
<b>TOTAL</b>	<b>16892</b>	<b>12090</b>	<b>10903</b>	<b>932</b>	<b>15</b>
NIVEL FORMATIVO	EUROPA	AMÉRICA	ÁFRICA	ASIA	OCEANÍA
SIN ESTUDIOS	7510	4531	5378	320	6
ESTUDIOS PRIMARIOS	457	733	412	19	0
ESO SIN TITULACIÓN	3056	2325	2796	263	0
ESO CON TITULACIÓN	3850	3041	1583	238	4
BACHILLERATO Y EQUIV.	1157	1036	504	49	2
GRADO MEDIO FP	131	100	54	11	0
GRADO SUPERIOR FP	76	57	32	3	0
UNIVERSITARIOS 2 CICLO	178	68	39	5	1
UNIVERSITARIOS 1 CICLO	420	186	100	19	2
OTRAS TITULACIONES	57	13	5	5	0
<b>TOTAL</b>	<b>16892</b>	<b>12090</b>	<b>10903</b>	<b>932</b>	<b>15</b>

Fuente: Instituto de estadística y cartografía de Andalucía, datos de 2009.

El primer dato que salta a la vista, es que el número de contratos realizados a la población inmigrante europea era mayor, seguido por los procedentes de América. Este amplio porcentaje de americanos, en este caso, latinos contratados, 29,6%, sorprende a la vista del porcentaje de demandantes de empleo, netamente inferior. Los demandantes de empleo de América Latina principales, que vienen de Ecuador, Bolivia y Argentina, representaban entorno a un 18% de los demandantes de empleo inmigrantes de origen extranjero. Puede deducirse que el contrato fue más accesible para este grupo social, al poseer una misma lengua, costumbres y valores, etc., por tanto, más cercanos a los españoles. En cuanto al nivel de formación, mayoritariamente era la educación secundaria y la edad comprendida entre 25 y 45 años junto al sexo masculino, el perfil más señalado de estos inmigrantes. Resaltando que la provincia de Granada ha carecido tradicionalmente de un tejido industrial fuerte, ya que ésta ha dependido en gran medida de los niveles de gasto público (bloqueados o reducidos) se pueden descifrar, cuáles son los sectores en los que eran contratados. Las estadísticas lo demuestran, el sector agrario fue el que más contratación generó en 2009 en la

población inmigrante de origen extranjero, aproximadamente uno de cada dos contratos firmados por personas extranjeras residentes en Granada tuvieron como destino este sector.

En este sentido un aspecto a tener en cuenta en la empresa al ser donde se encuadra el trabajo agrícola de la población inmigrante es la Responsabilidad Social de la Empresa. En estos momentos es uno de los temas importantes, en cuanto a la situación de las empresas en el mercado laboral y su relación con los trabajadores, nacionales o extranjeros. Dentro del marco de esta responsabilidad, esta como principal objetivo apoyar a los Estados miembros en el compromiso de que en el mundo empresarial se usen prácticas no discriminatorias y, con ello se logre asegurar un mayor seguimiento de la población inmigrante en lo que respecta a empleo. El libro verde relativo a la responsabilidad social de las empresas, hizo que se planteara un amplio debate en torno al modo en que la Unión Europea podría promover la responsabilidad social, tanto a nivel europeo como internacional y, en particular sobre el modo de aprovechar al máximo las experiencias existentes, fomentar el desarrollo de prácticas innovadoras, aumentar la transparencia e incrementar la fiabilidad de la evaluación y la validación de las diversas iniciativas realizadas en Europa.

La responsabilidad social de las empresas puede contribuir de forma positiva al objetivo estratégico definido por el Consejo Europeo de Lisboa, de convertirse en la economía basada en el conocimiento, por tanto, más competitiva y dinámica del mundo. El enfoque europeo de la responsabilidad social de las empresas se integra en un marco más amplio, en el que se inscriben diversas iniciativas llevadas a cabo por las organizaciones internacionales como son, el Pacto Mundial de la ONU (2000), la Declaración tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1997-2000), o las Líneas Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales (2000). Sin embargo, estas iniciativas no son vinculantes jurídicamente. La Comisión Europea se comprometió a apoyar esas líneas directrices de la OCDE, así como, al cumplimiento de los principios fundamentales de la OIT, como son la libertad de asociación, la abolición del trabajo forzoso, la lucha contra la discriminación y la erradicación del trabajo infantil, problemáticas estructurales que afectan muy directamente a la población inmigrante.

Cuando se habla de responsabilidad social, se hace referencia a una empresa socialmente responsable, no solo significa cumplir con las obligaciones jurídicas en vigor, sino, que hay que avanzar e ir más allá, es decir, ir hacia la inversión en capital humano (como se ha visto en el capítulo II, la inversión social) en sus competencias, en el entorno donde se desarrolla la actividad y en las relaciones

entre y con las partes interesadas, en la puesta en marcha de dicha responsabilidad. La experiencia adquirida con la inversión en las TIC y los nuevos modelos de prácticas comerciales respetuosas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, hace pensar, que ir por delante del cumplimiento de la legislación aumenta la competitividad de las empresas y, por consiguiente adquiere un importante impacto en la productividad.

Las grandes empresas y las multinacionales son las que hasta ahora, han dirigido sus objetivos hacia el fomento de la responsabilidad social, es evidente, que este aspecto de la sociedad moderna es de gran importancia para cualquier tipo de empresa y sector de actividad, desde la pequeña y mediana empresa (PYME) hasta la de carácter internacional. En un mundo caracterizado por las inversiones multinacionales y las cadenas de producción a escala mundial, la responsabilidad social de las empresas para consolidarse tiene que traspasar las fronteras europeas. De ahí, que una de las dimensiones externas de la responsabilidad social de las empresas más significativas, sea la que se refiere a los derechos humanos, principalmente en lo que respecta a producción en cadena a nivel transnacional.

Sin embargo, los derechos humanos continúan representando un asunto extremadamente complejo a nivel político, jurídico y ético y una asignatura pendiente para todos los gobiernos. El caso más llamativo se observa en la producción textil de la India, a pesar de la existencia de numerosos instrumentos legales internacionales, como la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

La responsabilidad social es de hecho, un tema que ya están asumiendo determinadas pequeñas empresas y, sobre todo, lo están haciendo a través de su participación en el nivel más cercano y sensible a la problemática social, el local. Las formas jurídicas más representativas en este aspecto son las cooperativas de trabajadores, las cooperativas en general, las mutuas o las asociaciones, las cuales integran en su estructura los intereses de todas las partes interesadas y, asumen de forma más creativa e innovadora las responsabilidades sociales y civiles. Las empresas están adoptando cada vez más, códigos de conducta en materia de condiciones laborales, derechos humanos y protección del medio ambiente, dirigidos principalmente a sus subcontratistas y proveedores, base de la responsabilidad social, tal vez el principal elemento de tal cambio, sea la presión de las organizaciones no gubernamentales (ONG) o de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Para lograr introducir esos códigos, las empresas en primer lugar tienden a adoptar una declaración de principios, de conducta o un manifiesto donde indican sus objetivos, sus valores

fundamentales y sus responsabilidades respecto a las partes interesadas, de ahí, que suele denominarse gestión integrada de la responsabilidad social. Y como segundo paso, esos valores deben quedarse reflejados posteriormente en medidas en toda la empresa, medidas tales como considerar la variable social y ecológica en los programas y presupuestos que desarrollan y, que sirvan posteriormente para poder realizar auditorías sociales y/o medioambientales, así como, establecer programas de formación y evaluación técnica.

Evaluación que la suelen realizar las multinacionales, a través de la elaboración de informes sobre su actitud en materia de responsabilidad social, aún hoy, son los informes referidos a la protección del medio ambiente o la salud y la seguridad, los más habituales, siendo menos frecuentes o casi inexistentes, los que tratan sobre los derechos humanos, trabajo infantil o la explotación laboral de la población inmigrante. Son temas controvertidos que requieren establecer, una cooperación dirigida a crear un nuevo marco, que fomente la responsabilidad social de las empresas, teniendo en cuenta los intereses tanto de las empresas, como de las diversas partes interesadas y, para ello es fundamental que estas colaboren con las autoridades públicas y, descubran conjuntamente medios innovadores que sirvan para aplicarla, alcancen los objetivos necesarios de forma coordinada entre todos los actores empresariales y políticos y, por tanto, defiendan un claro componente multinivel.

## **7. El liderazgo en Formación y el Empleo: entre la municipalidad de la inmigración y la integración municipal de la inmigración.**

El gobierno de España contempla el acceso a la formación de la población inmigrante en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril por el que se aprueba el reglamento en materia de extranjería, en dicha normativa, se establecen aquellos instrumentos necesarios para conseguir la transformación de la situación de la población inmigrante de origen extranjero, población por otra parte, más desfavorecida por la crisis. Entre estos instrumentos se encuentra la existencia de entidades acreditadas para impartir formación, que sirva de base a los denominados informes sobre esfuerzo de integración, para ello, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, impulsa la adopción de mecanismos de colaboración y cooperación relativos a las condiciones de solvencia técnica, material y financiera, a acreditar por entidades privadas que desarrollen actuaciones de formación y, puedan así optar, a un reconocimiento válido para los informes a emitir por las Comunidades Autónomas y, que pueden ser presentados en los procedimientos relativos a la renovación de autorizaciones de residencia temporal o de residencia temporal y trabajo.

La normativa da un paso más al recoger, además, los requisitos de carácter general, que serán necesarios cumplir para cada uno de los supuestos de estancia previstos de los extranjeros (a valorar por la Oficina de Extranjería); requisitos más específicos como son, la realización de prácticas no laborales,, en el marco de un convenio firmado con un organismo o entidad pública o privada o, haber sido admitido para la realización de prácticas no remuneradas, en una empresa pública o privada o, en un centro de formación profesional reconocido oficialmente.

España cuenta con políticas migratorias ligeramente favorables, teniendo en la actualidad la mejor calificación de los grandes países de inmigración de Europa y, la segunda entre los más recientes, por detrás de Portugal. Pese a los recortes que afectan a todos los residentes, el Gobierno ha mantenido e, incluso, ha favorecido levemente un compromiso a largo plazo en favor de la integración económica, familiar y social. La cooperación y los estándares europeos se han utilizado para asegurar la residencia y la igualdad familiar de los inmigrantes asentados, aunque existen brechas importantes entre la ciudadanía europea y los nacionales de terceros países en materia de empleo, el desempleo, sobre-calificación, los ingresos, el nivel educativo, el estado de salud, etc. El objetivo debe ser reducir con el sistema educativo y formativo esas diferencias.

En los últimos cinco años, una serie de medidas se han adoptado para apoyar el intercambio de conocimientos y la coordinación europeas. Por ejemplo, la Comisión puso en marcha el Sitio Web Europeo sobre Integración<sup>83</sup> y ha publicado tres ediciones diferentes del manual sobre la integración de los responsables políticos y profesionales; también coordina la red de puntos de contacto nacionales para la integración o Red Europea de Migración (plataforma para el intercambio entre las administraciones nacionales que se analiza en el Capítulo I ) y desde el año 2009 el Foro Europeo sobre Integración, que se reúne dos veces al año para garantizar el diálogo con la sociedad civil.

Siguiendo con las medidas destinadas a que la formación y el empleo formen parte de la política migratoria, en 2011 se adoptó en Bruselas la denominada Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, que está destinada a acrecentar las ventajas económicas, sociales y culturales que la inmigración aporta a Europa. La integración de la población inmigrante supone para la Agenda, una riqueza económica y cultural para toda la Unión. Cecilia Malmström, anterior comisaria Europea para Asuntos de Interior y ahora de Comercio, afirmaba al respecto, que para que la integración sea un éxito, hay que ofrecer a los inmigrantes la oportunidad de participar plenamente

---

<sup>83</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/> accesado el 7 de julio de 2013

en sus nuevas comunidades, ya que aprender la lengua del país de acogida, tener acceso al empleo y la educación y, contar con la capacidad socioeconómica necesaria para mantenerse a sí mismos, son elementos cruciales para una buena integración, porque unos inmigrantes integrados suponen un activo para la UE, pues enriquecen las sociedades tanto desde el punto de vista cultural como desde el económico.

La integración efectiva de los migrantes es esencial para el éxito de la política de inmigración a largo plazo, pero esta política dirigida al empleo y a la formación, requiere una cooperación de toda la Unión, un pacto europeo, de ahí la necesidad de crear una base de la red comunitaria para la formación con una esencia clave, la interoperabilidad. Sin embargo la interoperabilidad en política migratoria sigue siendo un desafío aún siguiendo en la dirección de tratar de cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar el Programa de Estocolmo, donde el potencial de la migración es considerable para la construcción de una economía competitiva y sostenible. Incluso si se gestiona bien puede suponer una ventaja competitiva y ser una fuente de dinamismo para las economías europeas.

Los Estados miembros deben velar por estrategias globales de carácter nacional, ya que la UE no tiene competencias para armonizar la legislación en esta materia, aunque lo cierto es, que el trabajo hacia la interoperabilidad europea es un proceso dinámico y multidimensional de los esfuerzos mutuos de todos. Se trata de un proceso a largo plazo, que requieren los esfuerzos de una amplia gama de actores en los diferentes ámbitos y en diferentes niveles de gobierno.

Los Estados miembros han confirmado su compromiso con la integración como motor de desarrollo económico y cohesión social, con el fin de hacer de la integración y, la política migratoria un trabajo coordinado en red se requieren esfuerzos de parte de los gobiernos, los migrantes y el público en general. Las políticas migratorias siguen siendo principalmente la responsabilidad de los Estados miembros, la UE puede ofrecerles apoyo e incentivos, a través de instrumentos financieros, la coordinación de políticas y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas y, soluciones eficaces a los desafíos que la integración debe tener en cuenta en un contexto nacional y local, ya que, estos retos son comunes a todos los países, la inmigración es un tema internacional y transnacional.

Esta forma de trabajo puede ser útil para compartir experiencias de lo que funciona y lo que no funciona. Pero lo cierto es, que son los gobiernos centrales los que siguen siendo responsables de garantizar la igualdad de servicios, a través de cada Estado miembro, apoyar a los municipios, establecer los objetivos principales y la adopción de estrategias nacionales, para la integración de la población inmigrante en temas tales, como la formación y el empleo fundamentalmente.

La cooperación europea en educación y formación profesional, ha logrado progresos significativos en las políticas nacionales y, ha llevado a la creación de instrumentos importantes para la transparencia, el reconocimiento de cualificaciones y competencias, así como, del control de calidad, entre ellos está el Currículum Vitae y Programa Europass, el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF), el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET) y el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET), e incluso, Europa ha creado las condiciones para que profesores de todo el territorio se conozcan, se pongan de acuerdo sobre la mejor forma de colaborar entre sí y, pongan en marcha sus propios proyectos, cuando y como quieran y con un mínimo de burocracia, ello a través de la plataforma europea eTwinning.<sup>84</sup> La plataforma es un lugar de encuentro para todos los profesores interesados en la colaboración europea, pone a disposición ideas de proyectos, consejos y apoyo para trabajar con compañeros y alumnos de toda Europa en un entorno virtual seguro y, les ofrece además la posibilidad de compartir recursos pedagógicos y dar a conocer sus buenas prácticas.

La coordinación institucional y de gestión de la información de la que disponen las distintas Administraciones y Entidades, que trabajan o atienden directa o indirectamente a población inmigrante de origen extranjero, es una de las premisas sobre las que se construye la política migratoria, ya que la responsabilidad del proceso de adaptación mutua de autóctonos y población inmigrante debe ser compartida y, por tanto, debe involucrar al conjunto de entidades públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONGs, organizaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad receptora en su conjunto.

En relación con la formación y el empleo son importantes tres aspectos, la formación del personal de la administración pública y del tercer sector, en habilidades para el manejo de nuevas dinámicas socio-culturales; la identificación y transferencia de buenas prácticas en la intervención, sobre los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante y, la evaluación de las actuaciones, programas y servicios existentes, así como, de la incidencia de la inmigración. Estos aspectos no se pueden implementar a través de los instrumentos europeos solamente. Las estrategias políticas son ejecutadas por las autoridades locales o regionales y los actores no estatales y, pueden ser por ejemplo, realizar cursos de idiomas, gestión de la educación, de la vivienda y/o de diferentes tipos de medidas que requieren una estrecha colaboración entre todos los actores y la financiación adecuada.

---

<sup>84</sup> <http://www.etwinning.net> accesado el 10 marzo de 2013



Hacia ese nuevo modelo de cooperación se dirige la actual Estrategia Europa 2020, ésta propuesta por la Comisión permite a la Unión dirigir su economía hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, acompañado de altos niveles de empleo, productividad y cohesión social, con sus cinco metas principales, expuestas bajo las orientaciones correspondientes y, que tiene como objetivos compartidos orientar la actuación de los Estados miembros y establecer sus relativas situaciones de partida y circunstancias nacionales, así como, las posiciones y las circunstancias de la Unión, por otro lado, la Estrategia Europea de Empleo tiene un papel primordial en la aplicación de los objetivos de empleo y mercado laboral. Por ambas Estrategias es intención de la Comisión trabajar en estrecha colaboración con las autoridades locales y regionales, junto con el Comité de las Regiones y las redes europeas de ciudades y regiones, así como, una mayor cooperación con los países de origen.

La mayoría de la sociedad civil apoya la importancia de la interacción en el trabajo y en las escuelas e instituciones de formación, tanto reglada, como no reglada y, en la contribución positiva de los migrantes a la cultura local, a las costumbres y estilos de vida, siendo la falta de conocimiento de la lengua percibida como la principal barrera para la interacción y la integración. Por lo tanto, las políticas migratorias tendrán que incluir más medidas para apoyar el aprendizaje y conocimiento de idiomas y así evitar guetos. Tanto nacionales, extracomunitarios, como europeos están de acuerdo en que la segregación (creación de guetos) de la población inmigrante en los barrios desfavorecidos tiene un efecto perjudicial sobre la convivencia. La mayoría de la gente tiene una tendencia natural a vivir donde ellos se sientan conectados a los nacionales de su mismo país de origen.

Sin embargo, las políticas actuales han de velar por estimular los lugares naturales de reunión y evitar la segregación entre los migrantes y el resto de ciudadanos, a través de un nuevo enfoque del sistema educativo y formativo que ayude a la mejora en la incorporación laboral de la ciudadanía, es decir, poner en marcha un nuevo sistema educativo y formativo, que se dirija hacia una empleabilidad potencial de la ciudadanía y en particular la población inmigrante. El abandono escolar entre esta población, es dos veces más alto, que en la ciudadanía europea y, la brecha en el rendimiento es más alta para el alumnado recién llegado, algo que está estrechamente relacionado con el bajo nivel socio-económico de muchos migrantes. Los hijos de los migrantes, sin embargo, tienen mayores niveles de educación que sus padres y, mayores niveles de educación que los ciudadanos de la UE: “Pocos sistemas educativos en Europa están adaptándose a la realidad de la inmigración. Los más comprometidos en este sentido se encuentran en Norteamérica, los países nórdicos y el Benelux. El Reino Unido lidera a los principales países de inmigración de Europa, Portugal es el mejor entre los

nuevos países de inmigración, así como lo son la República Checa en Europa central y Estonia en el Báltico. Los demás obtienen una puntuación inferior al 50%, algunos incluso con un nivel muy inferior como en Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Bulgaria y Hungría.” (Huddleston y Niessen, 2011:26).

Además del marco europeo, a nivel internacional hay iniciativas interesantes que están haciendo de la formación un elemento clave en la formulación de las políticas del futuro, así es el caso de la Fundación Bill and Melinda Gates.<sup>85</sup> A pesar de que los Estados Unidos están experimentando un alto nivel de desempleo y el desempleo a tasas históricas, en materia educativa muestra gran interés dicha fundación, por la coordinación de los trabajos de educación post-secundaria o de formación. El 63 por ciento de todos los puestos de trabajo hasta 2018 se centran en ese sector y, se prevé que contará con la mayoría de los empleos de carrera a largo plazo. Una educación que va más allá de la escuela secundaria, es un factor clave en la estabilidad financiera de una persona joven y la viabilidad económica de una comunidad. Es por eso, que la fundación defiende que las instituciones de educación superior y los empleadores, deben trabajar juntos para satisfacer las necesidades de los estudiantes de hoy y satisfacer la creciente demanda de mano de obra cualificada.

De hecho el mundo empresarial ha descubierto que es necesario proporcionar la educación básica y la formación profesional necesaria, para satisfacer las necesidades de mano de obra de hoy, pero con una orientación clara sobre las habilidades necesarias. En la misma línea está el Workforce Strategy Center (WSC),<sup>86</sup> organización americana que trabaja con la educación, el desarrollo de la fuerza laboral y las agencias de desarrollo económico, para conseguir estrategias que ayuden a los estudiantes y a los trabajadores a tener éxito y, en definitiva, el crecimiento de las economías regionales. WSC trabaja además con los líderes estatales y nacionales, para desarrollar la educación y políticas efectivas de empleo que se complementan entre sí, con el fin de alinear mejor los recursos públicos, lleva a cabo la investigación y, transfiere las buenas prácticas con el fin de avanzar en el campo de la política y la práctica. Su principal función es que asesora a los profesionales y responsables políticos, sobre la forma de relacionar la educación con el desarrollo de la fuerza laboral regional y con las necesidades económicas territoriales. Cada uno de estos modelos abre nuevos caminos en la participación de los empleadores.

---

<sup>85</sup> <http://www.gatesfoundation.org/> accesado el 10 de Abril de 2013

<sup>86</sup> <http://www.workforcestrategy.org/> accesado el 12 de Abril de 2013

La evidencia muestra claramente lo que la mayoría de la gente sabe intuitivamente, los profesores son más importantes para el aprendizaje del estudiante que cualquier otra cosa dentro de una escuela, pero necesitan apoyo para ayudar a los estudiantes a tener éxito y, merecen el reconocimiento adecuado por hacer un gran trabajo. En el caso español es interesante un análisis específico de lo que establece la Comunidad Autónoma Valenciana, que se hizo eco de la nueva situación que en materia migratoria estaba apareciendo con respecto a la formación y el empleo, su previsión orientó la promulgación de una ley que reconoce el empleo y la formación, como el tercer pilar de la integración, después de la educación y la asistencia sanitaria.

La ley 15/2008 ,de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana, establece una serie de medidas encaminadas a este fin y, considera la necesidad de que los poderes públicos tienen que ofrecer a la persona inmigrante información y formación básica, así como facilidades para fomentar la reorientación laboral y el acceso al empleo. Además la propia normativa regula la existencia de un contrato con el inmigrante de origen extranjero a nivel de contraprestación, es el compromiso de integración, el cual con carácter voluntario, se pone a disposición de las personas inmigrantes mayores de edad con residencia en la Comunidad Valenciana, como manifestación del mutuo interés por procurar la plena incorporación de la población inmigrante en la sociedad valenciana.

El compromiso de integración es un instrumento novedoso, consiste en el ofrecimiento, por parte de la Generalitat, de un programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, que facilite a la persona inmigrante los conocimientos básicos sobre aquella y, en la manifestación de la voluntad de la persona inmigrante de seguir con aprovechamiento dicho programa. De tal modo que, la persona que supere con aprovechamiento dicho programa recibirá un certificado acreditativo que podrá hacer valer en sus relaciones sociales y jurídicas. Como contraprestación la Generalitat se compromete a fomentar las condiciones adecuadas, para que las personas inmigrantes puedan mantener su cultura, dentro del marco constitucional.

El reto que plantea la norma valenciana va más allá, al establecer que las personas inmigrantes pueden acceder al empleo, por cuenta propia o ajena, una vez obtenida la correspondiente autorización administrativa para trabajar y, sin que la condición de persona inmigrante signifique impedimento ni discriminación alguna, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 Derecho al trabajo y a la Seguridad Social de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuando dice, que los extranjeros residentes que reúnan los requisitos previstos en la Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen, tienen

derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente.

La población inmigrante también puede acceder al empleo público, de acuerdo con los requisitos que para el acceso al empleo público establece la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, excepto para aquellos empleos que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público o, en intereses que tienen por objetivo la salvaguardia de los intereses del Estado o Administración Pública. Por otra parte, también reconoce que las personas inmigrantes con autorización de residencia, tienen derecho a recibir la formación profesional no reglada necesaria, para facilitar su inserción laboral en las mismas condiciones que la población española.

En el ejercicio de las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía, la Generalitat cuidará que en la formación profesional y, el acceso al empleo con respecto a las personas inmigrantes se cumplan, entre otros, objetivos tales como los de, facilitar el acceso de las personas inmigrantes a servicios de información, orientación y asesoramiento respecto al empleo, al acceso a programas de formación y de reciclaje o adaptación de sus conocimientos a la realidad del mercado laboral interno de la Comunidad Valenciana, la actuación coordinada de las distintas instituciones y organizaciones públicas y privadas que intervienen en materia de empleo y formación (para facilitar la incorporación al mercado de trabajo de las personas inmigrantes así como la reorientación laboral), el desarrollar campañas de sensibilización destinadas al ámbito empresarial sobre el fenómeno de los flujos migratorios y la gestión de la diversidad cultural en las empresas y, fomentar el autoempleo como alternativa al trabajo por cuenta ajena.

Con el fin de facilitar el acceso al trabajo de las personas inmigrantes la Generalitat propone también, una serie de medidas a llevar a cabo como son, realizar estudios para conocer las características de la demanda laboral y la oferta de trabajo, difundir información sobre vías de acceso al empleo y sobre los derechos y deberes de los trabajadores inmigrantes, establecer sistemas de fomento y colaboración con entidades de inserción que realicen acciones dirigidas a abrir el mercado de trabajo a las personas inmigrantes y, fomentar que las empresas ofrezcan formación a los trabajadores inmigrantes que empleen. A pesar de la existencia de la Estrategia de Activación de Empleo, se puede observar que ya la Comunidad Valenciana fue capaz de liderar la política en materia formativa y de empleo en cuanto a la población inmigrante se refiere.

El ámbito local es el mejor marco territorial, jurídico y competencial propio, para desarrollar una adecuada relación de oferta y demanda laboral, que conlleve el uso de la formación y el empleo, como elemento vertebrador de ese fin último que es la integración de la población inmigrante, incluso la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, subraya la necesidad de que la población inmigrante participe plenamente en todos los aspectos de la vida colectiva y, destaca el papel fundamental que desempeñan las autoridades locales.

La actuación pública es recomendable que sea compartida e involucre al conjunto de entidades públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONGs, organizaciones de inmigrantes, etc.) y actores políticos, es decir, a la sociedad receptora en su conjunto y, más cuando, se trata de temas tan importantes como la formación y el empleo. Los diferentes niveles de gobierno más directos y cercanos a la ciudadanía, atraviesan momentos difíciles en su gestión, primero por su estancamiento jurídico, que no facilita en gran medida la actuación política ante esta población y, en segundo lugar, por la grave situación de crisis económica y financiera actual que impide la disponibilidad de recursos para hacer frente a la implementación de políticas públicas destinadas a este colectivo.

El liderazgo local para afrontar la formación y el empleo de la población inmigrante, sirve de impulso a la política provincial y local que se construye sobre una de las premisas más significativas, la responsabilidad en el proceso de adaptación mutua, entre población de acogida y población extranjera inmigrante y, ofrece una posición controvertida entre la municipalidad de la inmigración y la integración municipal de la inmigración.

Al ser competencia autonómica la formación y el empleo, ésta queda limitada a lo que se establece por el Estatuto y a la colaboración en la gestión de la ejecución en determinados temas, tal y como se detalla en el capítulo I; las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación, en cuanto a las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por ley, sin embargo, es interesante la referencia al Municipio ya que éste ejercerá, en todo caso, como competencias propias en los de más de 20 mil habitantes, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y, la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Los Municipios de más de 20 mil habitantes poseen su propia autonomía para desarrollar los proyectos y programas de servicios sociales, que son por su naturaleza de gran interés para el empleo y formación de personas inmigrantes de origen extranjero, por las condiciones que suelen tener en la comunidad de acogida y, además es un área fundamental en la atención con esta población, por

cuanto, este sector suele presentar necesidades además de económicas de carácter social. Los servicios sociales adquieren una gran importancia, al ser el primer servicio al que opta este sector, en este sentido, se ha de destacar la labor que realizan dos Municipios en la provincia de Granada, Motril y Granada capital, que además disponen de un servicio especializado para la atención a la población inmigrante.

En los municipios de menos de 20 mil habitantes como es el caso de Albuñol, Alhama de Granada o Zafarraya, aunque tienen servicios específicos y programas destinados a la población inmigrante, la programación difiere al estar condicionada a la asistencia técnica, económica y material que la Diputación le puede proporcionar. De ahí, que la actuación desde el ámbito municipal destinada a la empleabilidad y formación de la población inmigrante, está adaptando su gestión a las nuevas demandas de la ciudadanía y eso es notorio en política migratoria.

El actual liderazgo está visualizando una salida a la crisis a través de la formación de esta población, formación centrada en nuevos métodos y mecanismos más acordes con las nuevas tecnologías como principal punto de partida y, con ello se empieza a definir una clara *municipalidad de la inmigración en lugar de la integración municipal de la inmigración*. En Granada existe un ejemplo evidente de esta nueva idea de liderazgo, es el papel tan determinante que está asumiendo el Alcalde del Municipio de Jun, el Sr. Don José Antonio Rodríguez Salas. Su blog<sup>87</sup> es una prueba interesante de la memoria histórica de su Ayuntamiento, de sus gentes y de sus actividades. Su liderazgo está muy definido en las TIC, tiene en cuenta las redes sociales más importantes y, lo usa como medio informativo de las tareas y actividades de la agenda política diaria del Municipio que regenta. Sin duda un ejemplo a seguir.

Estas nuevas transformaciones exigen una actualización de la organización administrativa, para poder afrontar nuevos retos que tienen como meta la municipalización de la inmigración. Y esto se basa en una clara cooperación interadministrativa y de colaboración entre las Administraciones Públicas y las organizaciones privadas o sin ánimo de lucro (interoperabilidad) es la externalización de la prestación de los servicios, como ejemplo de ello, la aparición en la esfera política pública de las denominadas agencias administrativas.<sup>88</sup> La municipalidad de la integración de esta población se lleva a cabo preferentemente a nivel municipal, que es en definitiva el objetivo final del liderazgo local, aunque llegar a esto requiere de un aprendizaje largo, mutuo y planificado. La interacción ciudadana en los barrios ayuda a aumentar el respeto mutuo y el conocimiento. Por ello las autoridades locales

---

<sup>87</sup> <http://www.granadablogs.com/joseantoniorodriguezsalas/> accesado el 12 de abril de 2013

<sup>88</sup> El Consejo de Gobierno Andaluz ha aprobado el 19 de Abril de 2011 los estatutos de ocho agencias instrumentales creadas en el marco de la Ley 1/2011 de Reordenación del Sector Público Andaluz. BOJA Núm. 53 de 3 de marzo de 2011, Pág. 24188.

son responsables de una amplia gama de servicios y juegan, a su vez, un papel importante en la conformación de esta interacción. Las políticas de integración, deben ser formuladas con un verdadero enfoque de abajo arriba, cerca de la persona y ejecutado con la participación activa de una gran variedad de actores locales, que se enfrentan a desafíos de integración en su trabajo diario. El objetivo al que se debe tender, es aumentar la participación en contextos donde las personas se reúnen y conviven de forma natural, lugares de trabajo, escuelas, guarderías, servicios y negocios. Las medidas para intensificar la participación democrática, deben incluir una oferta de formación adecuada y facilitar la posibilidad de que la población inmigrante voten en las elecciones locales, crear órganos consultores locales, regionales y nacionales o, promover el espíritu emprendedor, la creatividad y la innovación.

## **Conclusiones.**

La Formación Profesional para el Empleo constituye una salida importante a la crisis económica y es una alternativa significativa en la política migratoria actual y, por su importancia es el instrumento de integración más creativo e innovador, un recurso que en esta época de crisis, persigue que se reactive el mercado laboral y potencie el interés en la creación de otros instrumentos de ayuda destinados a la población inmigrante. La formación profesional es un tipo de formación reglada en España y la formación profesional para el empleo es no reglada. El régimen de cualificaciones profesionales establece la posibilidad de reconocimiento de competencias profesionales a trabajadores, quienes han adquirido dichos conocimientos mediante la práctica o experiencia profesional o el aprendizaje no formal. Existe una fuerte fractura entre las necesidades del mercado laboral y la oferta de cualificaciones, por eso, la FPE es un elemento clave para la mejora de la empleabilidad de aquellas personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultad de acceso y mantenimiento del empleo.

Las políticas de empleo y formación enfocadas a la población inmigrante,, han sido ejecutadas irregularmente por las distintas regiones en función del contexto socio-estructural presente en cada una de ellas. Las políticas de empleo son la base fundamental, para el establecimiento de una política de la formación para el empleo destinada a la población inmigrante en una sociedad cada vez más informada. La integración laboral es uno de los factores determinantes, para el asentamiento de la población inmigrante, con alguna excepción, lo que sí es un hecho, es que el flujo migratorio es directamente proporcional a la posibilidad de inserción en el mercado laboral. En este ámbito hay elementos armonizadores a nivel estatal, como es la legislación laboral básica, la Seguridad Social y la

Inspección de Trabajo, instituciones clave para la protección social, el control de irregularidades y las autorizaciones para trabajar y, uno de los temas fundamentales, es que es el Estado quien ostenta la competencia de las inspecciones en materia de extranjería, que presenta una mayor problemática en sectores de difícil control, como son la agricultura intensiva, la construcción o el servicio doméstico.

Los datos revelan una necesidad de actuación integral desde diferentes ámbitos de intervención, por ello, se está orientando la actual política sectorial en materia migratoria, teniendo como base uno de los aspectos fundamentales de la misma, que es la cooperación interdepartamental, interinstitucional e interoperacional. Establecer políticas coordinadas entre los Estados miembros, requiere una estrecha cooperación entre los gobiernos nacionales, que siguen siendo los responsables a la hora de definir sus políticas sectoriales y, las autoridades regionales o locales, así como, los actores no estatales, que son los que se están encargando de llevar a la práctica la ejecución de las políticas sobre el terreno, pues existen brechas importantes entre la ciudadanía europea y los nacionales de terceros países en materia de empleo, el desempleo, sobre-calificación, los ingresos, el nivel educativo, el estado de salud, etc. El objetivo debe ser reducir con el sistema educativo y formativo esas diferencias.

La Unión Europea apoya dichas medidas a través de sus instrumentos y, en el futuro su financiación se va a centrar aún más en promover la integración a nivel local. De hecho, con el fin de reforzar la coordinación y el intercambio de conocimientos, la Comisión está desarrollando una caja de herramientas europea flexible, dirigida a apoyar las políticas y prácticas de los Estados miembros. Andalucía aún siendo la región, que mayores aportaciones ha recibido de los fondos europeos para la ejecución de políticas de inmigración y, pese al desarrollo que ha experimentado influenciado por la coordinación inter-administrativa, sigue destacando por el descontrol de las condiciones laborales de los trabajadores temporeros en su territorio, donde la afluencia inmigrante es muy considerable, en términos cuantitativos. Otras Comunidades Autónomas como la de Aragón, destaca por la implicación de las propias patronales con iniciativas, consideradas buenas prácticas a nivel europeo, tales como, el Plan de Formación e Inserción Juvenil de Aragón con la creación de un censo de empresas solidarias. Y es en la Comunidad Balear donde se ofrecen servicios de orientación e inserción laboral, así como, el acceso a cursos de formación incluso para inmigrantes en situación irregular. También la Comunitat Valenciana con su novedosa normativa en materia migratoria.

La crisis económica actual acentúa aún más la importancia de la formación profesional, sin embargo, la conciencia creciente de la importancia de la FPE no conlleva necesariamente recursos y



fondos adicionales, de ahí que el denominado Proceso de Copenhague haya desempeñado un papel fundamental, para concienciar de la importancia de la educación y formación profesional y, no solo a escala europea también a escala internacional, como resultado, la cooperación desarrollada en virtud de este proceso, ha propiciado un acuerdo sobre los objetivos europeos comunes, un debate sobre los modelos e iniciativas nacionales y un intercambio de buenas prácticas a escala europea.

Pero la situación económica está alentando desvíos en las buenas prácticas y uso de las TIC, y así se incrementa la tan temida desinformación de la sociedad, la cantidad de información mal gestionada o sobreinformación, es a veces un problema casi insuperable, por ello, se debe corregir la idea de agenda digital que plantea Europa y que tardará por ahora un tiempo en hacerse realidad. En ese sentido la innovación se ha convertido, de hecho, no solo en la clave del éxito, sino también en una necesidad para la supervivencia a medio y largo plazo. En un mundo con miles de millones de dispositivos interconectados por internet, la línea natural de crecimiento es el desarrollo de aplicaciones y servicios, que exploten todo el potencial de la infraestructura existente.

Las TIC contribuyen decisivamente a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, incrementan el bienestar social y la promoción de la igualdad social, por ello, es necesario seguir trabajando para alcanzar una plena sociedad en red y, es aquí donde el papel del liderazgo político en relación con materias vulnerables, como la inmigración también va a desempeñar uno de sus prometedores roles de éxito o de fracaso. La cooperación europea en educación y formación profesional, ha logrado progresos significativos en las políticas nacionales y ha llevado a la creación de instrumentos importantes para la transparencia, el reconocimiento de cualificaciones y competencias, así como, del control de calidad.

La educación y la formación son, pues, fundamentales para la evolución económica y social, por tanto, para cooperar en la salida de esta crisis, es necesario potenciar la flexibilidad y la seguridad, es decir, crear más y mejor empleo y, ello depende de que se garantice que toda la ciudadanía adquiera competencias clave y actualicen sus capacidades a lo largo de su vida. Este aprendizaje permanente fomenta la creatividad y la innovación y, permite la plena participación económica y social y, aumenta las capacidades y habilidades, así como, las competencias personales y profesionales, por eso, es un hecho que la población con mayor dificultad de acceso (consecuentemente menos cualificada) tiene mayor porcentaje de riesgo de exclusión económica y social de la sociedad que el resto. De hecho, hay aspectos concretos que están preocupando cada vez más a los líderes políticos, como por ejemplo, que en la mayoría de los países se dan niveles altos y continuos de abandono de los estudios, así como, fracaso escolar, baja participación en actividades de aprendizaje permanente por parte de trabajadores mayores y personas poco cualificadas y, una escasa cualificación de la población inmigrante.

La sociedad del conocimiento va a exigir (ya lo está haciendo) que los futuros mercados de trabajo, tengan niveles de cualificación cada vez más elevados a una fuerza de trabajo cada vez más pequeña. Las bajas cualificaciones constituirán así un desafío cada vez mayor. Las estrategias de futuro de los líderes tienen que tener en cuenta esto y su evolución en los próximos años. En el reto Europa 2030, está el asentar una base educativa sólida en los niveles escolares de primaria y secundaria, que puede influir enormemente en la capacidad de una persona para avanzar en la vida. Es necesario actuar urgentemente para resolver esta situación, entre otros modos, ofreciendo a los profesores el reconocimiento profesional que merecen, elaborando unos planes de estudio que sean flexibles y adaptables al cambio y capaces de suscitar en los niños la curiosidad y la creatividad, además de reforzar los vínculos entre los sistemas educativos públicos, la empresa y la sociedad.

Se tiene que tener en cuenta que una de las máximas prioridades del sistema educativo, debe ser corregir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de conocimientos técnicos. Lo cual va a requerir, que se insista en la mejora de las capacidades y competencias profesionales, con objeto de preparar a las personas para las transiciones laborales, así como, para el uso de las nuevas tecnologías. La condición previa necesaria, a su vez, será la realización de una cultura flexible, de aprendizaje permanente, en que las personas puedan volver a la educación en cualquier momento de su carrera, en condiciones similares a las de los jóvenes, es decir, el denominado término ya extendido de aprender a aprender. En todo este diseño para un futuro cercano está la necesaria consideración de uno de los sectores con mayores dificultades en el empleo, la población inmigrante.

El futuro del empleo con la población inmigrante es un tema netamente europeo, por las consecuencias y, por todo lo que se genera a su alrededor, cuyo carácter es notoriamente estructural y comunitario. Los acontecimientos en Lampedusa o en Melilla han movilizad y agilizado la actuación en este sentido, tal vez pronto, la política migratoria lleve por otra línea más estratégica su política común migratoria, pero por lo pronto, lo cierto es, que en lo que se refiere al empleo de esta población, hoy es un problema que pasa por reducir a la mitad, en todos los Estados miembros las diferencias en las cifras de desempleo, entre nacionales de terceros países y nacionales comunitarios.

Para conseguir esto es necesario que se proceda a valorar la experiencia y la cualificación obtenidas fuera de la Unión, eliminar la discriminación en el lugar de trabajo y los comportamientos racistas y sensibilizar a los empresarios ante esta diversidad y sus ventajas, tales como, afluencia de conocimientos lingüísticos, multiplicidad de competencia, habilidades y aptitudes positivas para el trabajo etc.

La población inmigrante de origen extranjero está sujeta a ciertas dificultades y a la creciente competencia ya instalada en el mercado laboral. Hay un alto número de ciudadanos españoles en desempleo, que hasta el momento eran reacios a aceptar ofertas laborales con niveles salariales bajos y, que en el momento en que finalicen las prestaciones por desempleo y la ayuda familiar, optan a puestos que hasta ahora constituían nichos de empleo de los extranjeros, este fenómeno está ya ocurriendo y obligando a la población extranjera a competir con los nacionales, muy posiblemente vía salarial. La actuación política está adaptando su gestión a las nuevas demandas de la ciudadanía y eso es evidente en la política migratoria. El actual liderazgo está visualizando una salida a la crisis a través de la formación de esta población, formación centrada en nuevos métodos y mecanismos más acordes con las nuevas tecnologías, como principal punto de partida, se empieza a definir una clara municipalidad de la inmigración en lugar de la integración municipal de la inmigración.

El ámbito local es el mejor marco territorial, jurídico y competencial, para desarrollar una adecuada relación de oferta y demanda laboral, que conlleve el uso de la formación y el empleo como elemento vertebrador de ese fin último, que es la integración de la población inmigrante. Estas nuevas transformaciones exigen una actualización de la organización administrativa, para poder afrontar nuevos retos que tienen como meta la municipalización de la inmigración. Por tanto el futuro de la formación y el empleo en materia migratoria, ha de tener en cuenta todos estos cambios y, velar por conseguir una formación profesional para el empleo estratégica que tenga en cuenta la evolución y necesidades del mercado laboral. Y no solo en cada Estado miembro, esto es un tema eminentemente europeo e internacional.

Con esta tesis se propone el establecimiento de la formación para el empleo estratégica, como instrumento que module ambos campos el formativo y el laboral en un mismo ámbito y, para todos los sectores y grupos de edad. Junto a la Formación y el Empleo, la investigación es el tercer pilar necesario para una efectiva y eficaz FEE. La formación para el empleo estratégica va más allá de la formación y del empleo, su meta es el respeto y la convivencia comunitaria, y pretende mejorar la empleabilidad y la sensibilidad de la población de acogida y extranjera en el ámbito profesional, por ello, está destinada para aquellos profesionales liberales y personal técnico, tanto del sector público como de la empresa privada, cuya labor de concientización en el país de origen y en el de acogida es la principal meta de esta formación, así como, la transmisión de buenas prácticas y la sensibilización cultural y social. El objetivo final sería conseguir un fuerte liderazgo de este grupo de profesionales, que además de poseer el conocimiento tienen las estrategias básicas que son enriquecidas y mejoradas con la de los demás. En política migratoria la labor de este grupo es conseguir un verdadero liderazgo en las administraciones

públicas y en la empresa privada, cuyo fin es la normalización de la población global, es decir, liderazgo moldeable y adaptable a las situaciones de carencia de las sociedades modernas, o lo que es lo mismo, conseguir la interoperabilidad obligada y, para ello es imprescindible el uso de las TIC o Tecnologías de la Información y Comunicación, al tratarse de una sociedad de información y desinformación en migración, por otra parte, elementos primordiales en la FEE, junto a una de las principales redes de apoyo que además aglutina tecnología, movilidad y comunicación e información, los medios de comunicación ante la diversidad y la inmigración. En el siguiente capítulo se entra de lleno en los líderes y gestores protagonistas de esta municipalidad de la inmigración, responsables políticos y autoridades que desempeñan su esfuerzo en implementar un liderazgo local desde su propio ámbito y, nivel de gobierno, son los artífices de la política pública migratoria andaluza y granadina de esta investigación.

## CAPÍTULO IV: LÍDERES POLÍTICOS Y GESTORES PÚBLICOS, ESTILO DE LIDERAZGO QUE DEFIENDEN Y ACCIÓN POLÍTICA.

El liderazgo político se pone de manifiesto en el comportamiento de los diferentes líderes estudiados y que se analiza en la investigación desde los tres procesos susceptibles, como son la agenda política y adopción de decisiones y en concreto “ hasta qué punto el proceso de adopción de decisiones responde a un modelo racional-estratégico (ideológico y visionario) o, por el contrario, a un modelo incremental-reactivo (pragmático, poco planificado y no ideologizado)” (Natera, 2014:143), el trabajo político (ausente, individualista, gestor y emprendedor) y los recursos disponibles, es decir, que hace, como lo hace y con qué recursos cuenta para ello.

En palabras de Natera “el comportamiento de los líderes es susceptible de análisis a partir de tres procesos en los que se articula y que, a nuestro juicio, lo definen: la adopción de decisiones políticas y fijación de la agenda (qué hacer), la realización de tareas o trabajo político de los líderes (cómo hacerlo), y la búsqueda de recursos y apoyos (con qué recursos)” (Natera 2001: 83 y 84), además “estas tres dimensiones que conforman el modelo de comportamiento del líder, se conjugan en cada caso para conformar un determinado estilo de liderazgo” (Natera: 2001:132); estas tres dimensiones son las que “se conjugan para conformar un determinado estilo de liderazgo” (Natera, 2009:100). Es un tema complejo porque además “el comportamiento político está influido por factores genéticos y es resultante de factores fisiológicos como la salud, la nutrición, el estrés y la sobrepoblación, entre otros”, (Alcántara, 2012: 66).

La acción política se configura en un entorno de liderazgo que establece límites y controles (estructura de oportunidades) a los líderes de las políticas de inmigración y que constituyen las amenazas y debilidades del proceso. Estos límites son entre otros, los que se derivan de una determinada cultura política, de las propias demandas del sistema político, de las necesidades o carencias de la población, del marco jurídico y competencial establecido y vigente, así como del signo político y de proyección personal del líder. “Las relaciones entre el comportamiento político y sus ámbitos de dominio político no dejan de ser complejas, (...). El comportamiento político del líder provoca un impacto no rutinario sobre alguno o algunos de éstos ámbitos contribuyendo a la formación de una percepción de liderazgo, (...). La configuración particular de los procesos que definen el comportamiento político del líder, afectados por su relación permanente con los diferentes ámbitos de dominio político, derivará en cada caso en la conformación de un determinado estilo de liderazgo, (...) Por último, se debe tener en cuenta que los procesos de liderazgo están situacionalmente

determinados por los límites y posibilidades que impone la estructura de oportunidades, esto es el entorno del liderazgo” (Natera, 2001:139). Además “cabe deducir otros tantos estilos decisorios de los líderes: el estilo individualista-autocrático, el estilo consultivo, el estilo participativo y el estilo *laissez-faire*” (Natera 2001: 86).

El líder en política de inmigración es quien se enfrenta y es capaz de arriesgar por una idea, creérsela y defenderla, pero sobre todo, teniendo siempre presente la individualidad, a la persona, al inmigrante, en ello, hay que tener en cuenta que la capacidad de dirigir e influenciar propia del liderazgo político reside en gran medida en la posición organizativa y jerárquica que posee el líder en la propia administración, organización o partido político, su posición depende en ocasiones de su ocupación estratégica ante los demás: seguidores, electores y ciudadanía en general.

El líder actúa sobre la base de un proyecto imaginario que defiende y en el que cree, que pretende justificar y materializar ante su electorado y seguidores y que en la mayor parte de los casos tiene una proyección de realización a largo plazo. Además equilibrar los intereses políticos y los intereses de los seguidores es una labor difícil pero que tiene que tener presente en todo momento, para ello ha de conquistar con predicciones de resultados ficticios y ser capaz de proyectar soluciones futuras en un momento determinado.

Por otra parte, el gestor público actúa sobre la base del conocimiento científico demostrable y realizable, con hechos que son en su mayor parte no deseables a todos los implicados pero que sin duda son los que realmente aseguran un mayor éxito, la mayor parte de los gestores públicos suelen ser personal funcionario cuyo estatuto de función pública ofrece en teoría cierta seguridad de continuidad en el puesto. Ambos líderes y gestores ejercen su liderazgo sobre la base de una política pública que les orienta, y en ese comedido interaccionan. La actividad política de cualquier actor, ya sea líder o gestor, comprende tres procesos: la negociación, la adopción de decisiones y el trabajo en equipo.

Es interesante conocer al líder y gestor en cuanto a su perfil, tanto político como profesional, centrándose en variables, tales como, la experiencia, formación, afiliación y situación laboral, como implementan la política migratoria en lo relativo al trabajo en equipo, organización, recursos y problemática y qué tipo de liderazgo político, (siguiendo a Burns: liderazgo transaccional y liderazgo de la recomposición (*transforming leaderships*), tienen en el ejercicio de su encargo político, que tipo de líder político son siguiendo a Cerny. O bien “por lo que se refiere a los líderes transaccionales, identificamos a los líderes legitimistas o valedores del *establishment*, los líderes simbólicos, y líderes manufacturados, (...), en relación con el tipo de liderazgo de la recomposición, cabe distinguir a su vez

dos subtipos principales: los líderes emprendedores (public entrepreneurs) y los líderes carismáticos” (Natera 2009: 89 y 90), aunque también resulta interesante, por otra parte que, “Blondel propone clasificar a los líderes políticos en nueve categorías sobre la base de combinar dos dimensiones analíticas: i) el alcance o ámbito del impacto del liderazgo..., y iii) la intensidad o profundidad del cambio impulsado por el líder” (Natera, 2001: 125 y 126).

El análisis comparativo se realiza en virtud de los tres bloques estudiados, el perfil, la gestión de la política migratoria y el liderazgo ejercido entre todos los líderes y gestores, que han colaborado en el desarrollo de esta tesis y sobre la base aspectos concretos: el liderazgo político (transaccional y de la recomposición), el estilo de liderazgo político (individual-autocrático, consultivo, participativo y laissez-faire), el comportamiento del líder (adopción de decisiones - racional- estratégico o incremental-reactivo-, y agenda, trabajo político y tareas, y recursos y apoyos), entorno del liderazgo (estructuras de oportunidades) y, por último, si se puede identificar el tipo de líder (según el liderazgo transaccional - legitimista, simbólico o manufacturado- y según el liderazgo de la recomposición- emprendedor o carismático- o su tipología de liderazgo según Cerny - rutinario, integrador, catalizador o transformados - o tipo de gestor (doctrinario o utópico, conservador, dinámico o activista, personalista y administrador o tecnócrata). Para proteger su identidad se ha procedido a nombrar a los líderes con la letra L y un número del 1 al 18 y en el caso de los Gestores con la letra G y un número del 1 al 12. Se procedió durante la fase preparatoria a elaborar las cartas de convocatoria, autorización de los requerimientos de grabación y encuesta según la normativa en protección de datos, (véase cuestionario 1) y se mantuvo contacto telefónico con todos ellos, además se tuvo que realizar una adaptación continua de horarios.

### **1. Análisis del perfil profesional y político de los líderes y gestores: experiencia, formación, afiliación y situación laboral.**

El análisis del perfil profesional y político de los líderes y gestores que han participado en la tesis se ha sustentado en las entrevistas en profundidad, encuestas y grupos de discusión realizados y la clasificación de los roles, se ha tenido en cuenta las competencias no solo normativas sino expresivas e interpretativas. El perfil profesional y político de los líderes políticos está centrado en algunos elementos básicos como son la formación (académica como específica en inmigración), experiencia (disciplina de partido, trayectoria profesional o carrera política y/o técnica y años de ejercicio) e

historial profesional (afiliación y situación laboral) tanto en política como fuera de ella, así el perfil de cada uno de ellos es parte importante.

### 1.1 Líderes Políticos

A continuación se detallan cada uno de dichos elementos en cada uno de los 18 líderes entrevistados. En este sentido se ha establecido cuatro categorías de análisis en el perfil profesional y político: formación, experiencia, situación laboral y afiliación. Los datos están recogidos en la siguiente tabla 22:

Tabla 22 Perfil Profesional y Político de los Líderes

Líder-Fecha entrevista	Experiencia Política	Formación	Afiliación	Situación laboral
L1- 26/03/2012	31 años	Licenciado Superior: Ingeniería Técnica Agrícola	PP	Granadino, Autónomo, Parlamentario Andaluz
L2- 22/03/2012	10 años	Licenciado superior: Profesor Enseñanza Secundaria	PP	Granadino, Concejal, Funcionario Junta Andalucía
L3- 19/03/2012	2 años	Licenciado Superior: Derecho	Independiente	Funcionario Junta Andalucía
L4- 13/03/2012	22 años	Licenciado Superior: Derecho	PP	Granadino, Autónomo. Parlamentario Andaluz
L5- 06/03/2012	Muchos años, 2007 Concejalía	Agricultora	PP	Granadina, Autónoma
L6- 17/02/2012	10 años	Agricultor	PP	Granadino
L7- 22/02/2012	*	Licenciado Superior: Medicina	PP	Desde 1975 vive en el Municipio
L8- 01/03/2012	6 años	Licenciatura superior: Derecho	PP	Granadino, Funcionario del Estado
L9- 01/03/2012	6 años	Bachiller	PP	Granadina
L10- 12/03/2012	17 años	Diplomado Magisterio	PP	Granadino, Jubilado
L11- 12/03/2012	30 años	*	PP	Autónomo
L12- 05/03/2012	30 años	*	PP	Autónomo, Presidente del PP en Alhama
L13- 15/03/2013	+10 años	Licenciado: Ciencias Políticas y Sociología	PP	Teniente de Alcalde



L14- 29/02/2012	22 años	Licenciada superior: Medicina	PP	Concejala, Funcionaria Junta de Andalucía
L15- 24/04/2012	30 años	Licenciada: Psicología Diplomada: Trabajo Social	PSOE	Granadina, Funcionaria, Delegada Territorial de Consejería, Concejala
L16- 21/02/2012	7 años	Licenciada: Profesora Universidad	PSOE	Sevillana, Funcionaria, Delegada Territorial de Consejería
L17- 21/02/2012	9 años	Licenciatura: Ciencias Políticas y Sociología	PSOE	Granadina, Concejala
L18- 02/05/2012	13 años	Licenciatura: Profesor de Secundaria	PP	Granadino, Funcionario, Concejales, Alcalde Parlamentario Andaluz

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.\* No aporta datos

En la categoría de *formación* destaca que a pesar de la relevancia que tiene el poseer una formación adecuada en cuanto al ámbito de la inmigración para desarrollar políticas acertadas en esta línea, dicha formación es con frecuencia escasa o inexistente en muchos de los líderes que de forma directa o indirecta han de enfrentarse a las cuestiones que en este sentido se plantean. Sin embargo no ocurre así con los técnicos que han de aplicarlas o dar asesoramiento al político, pues su formación suele haber convergido con esta materia en algún momento, sino totalmente, sí al menos de forma parcial, aunque también en esto hay excepciones. Según los datos el 72% poseen titulación superior universitaria, un 5% titulación de bachiller, un 11% no tienen formación y un 11% no aporta datos. De modo que la conclusión es que en este caso la relación formación académica y formación específica no coincide al poseer titulaciones del ámbito de las ciencias sociales y jurídicas más relacionadas como derecho y ciencias políticas solo el 46% de los titulados superiores, el 31 % son enseñanza, el 15% son de sanitaria y el 8% restante de ingeniería.

En la categoría de *experiencia* tanto en el ámbito político como profesional se analiza la trayectoria política (o carrera política) y los años de político profesional. Existe una gran diferencia entre profesional de la política y político profesional, siguiendo a Alcántara se puede afirmar que “la idea de político profesional que se defiende en este texto es la de alguien que se dedica a la política gracias a un proceso electivo, o de designación por parte de otros que han sido elegidos, o que trabaja en instancias políticas como son los partidos o similares. Posee una vocación que le lleva a querer actuar en la vida pública con la intención de que su acción sea o bien transformadora o mantenedora del statu quo. Recibe una determinada remuneración que tiende a cubrir sus gastos vitales y su dedicación propende a ser a tiempo completo. Posee un nivel de conocimientos útiles para el

desempeño de su labor que le vienen de una formación específica y de la acumulación de experiencia y, finalmente, desarrolla una carrera más o menos larga” (Alcántara 2012: 22y 23). Se ha destacado que a la hora de tomar decisiones la autonomía del líder es un elemento fundamental, siendo la disciplina de partido un elemento clave. La disciplina de partido inclusive en un mismo partido es apreciada de distinta forma. Y así mientras L1 afirmaba que: “Conmigo por lo menos no la han tenido y entendiendo *disciplina de partido*, ‘haz esto o aquello’. Yo me vine a Granada para gestionar Granada, y para que prosperara; en ningún momento me han dicho ‘tiene que hacer esta calle o la otra’, o ‘no hagas esto’, he tenido absoluta libertad”, por el contrario, L10 reconocía que: “No me gustaría decir ninguna barbaridad, porque a veces la disciplina de los partidos son excesivamente acérrimas.”

Como reconoce Alcántara, en cuanto a la trayectoria política o carrera política, “los sistemas multinivel ofrecen más posibilidades de desarrollo de una carrera política, (...), además el inicio de buena parte de las carreras políticas da comienzo en los partidos, (...). Sin embargo, en algunos países desempeñan cierto papel como electorado otras instancias como los tanques de pensamiento, las agrupaciones empresariales, las organizaciones sindicales, los medios de comunicación u otras instancias... la Masonería, las Fuerzas Armadas o la Iglesia... A ellas se suma una tercera constituida por el sistema electoral” (Alcántara 2012: 109-111).

Esta variable para el L7 se basa según manifiesta en su experiencia profesional de la cual deriva su actuación política; L1 tiene una carrera política que se inicia en 1982 cuando se presenta a las elecciones generales por el entonces partido político Alianza Popular, siendo elegido diputado por Granada y más tarde en 1986 sería elegido senador. En 1990 consigue ser parlamentario andaluz, algo que repite en 1994. En 1996 será nombrado por el gobierno de Aznar delegado del gobierno en Andalucía y en 2003 gana las elecciones municipales en Granada consiguiendo la alcaldía en la que continúa; L2 en cuanto a su carrera política su interés por ella empezó desde muy temprano, antes de ser concejal puesto que ejerció durante ocho años en un pueblo hasta que consigue la concejalía del área que está desarrollando; L3 comenta que su carrera política se inicia en la última legislatura aun siendo independiente. Interesante reflexión respecto a este tipo de personas de Alcántara cuando dice: “Los denominados independientes, que tan buena prensa reciben por su supuesta libertad y autonomía, pierden su aparente imagen prístina en el momento de entrar en la actividad política, se convierten en uno más y apenas si su carta de presentación dura unos pocos meses” (Alcántara 2012:157).

Según manifestaba el L3 el Partido Popular le pidió colaborar, algo que aceptó aunque en realidad estuvo en el Partido Andalucista mucho tiempo, pero luego se retiró de la vida activa; L4

tiene una carrera política que se inicia en 1991 y en junio de 2012 consigue ser parlamentario andaluz tras las elecciones autonómicas; L5 tiene una carrera política larga, ya que se inicia hace muchos años en el Partido Popular, consiguiendo ser concejal de inmigración desde 2007 aunque en la actualidad es además concejala de pesca; L6 reconoce que se metió en política por “el gusanillo”, en 2003 entró de concejal en el Ayuntamiento e “inesperadamente, en 2011 la Alcaldía”; L7 reconoce que su objetivo en política estaba claro: “Y se había instalado ya en el pueblo la creencia de que nadie servía para nada, más que los suyos, la gente de ellos y de su condición política e ideología,(...). Por eso me metí en política. Y quise, hombre, siempre con fecha de caducidad. A mí, la política (...).No me gusta la política. Yo estoy en política, no soy político.”

Para el L8 su carrera política comienza por su interés en su pueblo, se afilia al PP y en 2007 se presenta a la presidencia del partido, las últimas elecciones no las gana pero con el pacto con convergencia andaluza consigue la alcaldía, pacto que se rompió al poco tiempo y ahora ejerce en solitario; L9 comienza su carrera cuando en 2007 el Alcalde le propone presentarse con él; L10 su carrera política comienza en las primeras elecciones democráticas, en esas no participó, sin embargo durante los años 1996 a 1999 consiguió la alcaldía, aunque el resto del tiempo estuvo en la oposición, no es hasta 2009 cuando vuelve a presentarse y alcanza la gobernabilidad del municipio, ya que la última y penúltima legislatura, decidió alejarse de la política.

Gobierna en mayoría absoluta; L11 comenzó joven su carrera política tal y como comentaba: “Pues empecé con 26 años, poco antes estuve en la cantera, y tuve la suerte de que me eligieron presidente del Partido Popular en el pueblo. Nos tiramos cuatro años en la oposición, estuve llevando el Grupo Popular los cuatro años”; L14 inicia su carrera política, aunque es militante del PP anteriormente, en junio de 1991 cuando entra a formar parte de las listas como concejala, desde 1991 hasta 1995 en la oposición y desde 1995 al 1999 será ya en el equipo de gobierno hasta 2003, que vuelve a estar en la oposición porque hay un pacto de tres partidos políticos, (el tripartito PA-PSOE-IU), aunque gana el partido popular. Desde 2003 a 2011 sigue siendo concejala hasta su actual nombramiento desde 2012; L13 era el número 14 en la candidatura de la capital granadina, y consigue ser concejal al sustituir a un compañero, a partir de ahí estuvo en la oposición y, luego en el gobierno. Milita en el PP.

En 2003 gana su partido las elecciones se queda pues en el Ayuntamiento como teniente de alcalde y el partido le encarga quedarse a cargo de la organización, en la dirección provincial, le nombran presidente del partido siendo posteriormente y en la actualidad senador. Hasta que en 2011 tras ganar de nuevo su partido en Granada con 16 concejales consigue la Presidencia de Diputación,

siempre sea dicho, tras 30 años de gobierno socialista; L15 siempre perteneciendo al Partido Socialista Obrero Español, en 1997 la nombran Delegada Provincial, en donde estuvo casi 8. Tras lo que consigue ser concejala, después diputada en el Congreso de los Diputados, donde ha estado 7 años. En 2011 la nombran Delegada de Gobierno hasta Septiembre de 2013 que le vuelven a dar otro cargo esta vez el de Consejera; L16 en el año 2006, recibe la invitación del Alcalde de Sevilla para ser Delegada Provincial. A colación se puede definir el término de cooptación, “por cooptación se entiende aquella modalidad de selección y nombramiento de líderes, candidatos y autoridades públicas en la que se ejerce la persuasión y el convencimiento para la aceptación del empleo o tarea a desempeñar”, (Robles, 2009b:60).

No era concejala, estuvo prácticamente tres años ahí, y de allí en diciembre de 2008, prácticamente se incorporó en enero de 2009, se fue primero para dirigir la Dirección General de Servicios Sociales e inclusión social, pero a los cinco meses de estar aquí o los seis meses le añadieron a esa Dirección General las competencias de drogodependencia y adicciones, hasta Septiembre de 2013 que tras la reestructuración de consejerías se procede a su cese; L17 empezó como concejala con 26 años, en cuanto a su experiencia profesional comienza cuando el líder del PSOE local de su municipio le solicita ayuda para redactar el programa electoral, donde le ofrecen ir en las listas y consigue ser concejala en el 2004. Años más tarde en 2008, la llama la secretaria del PSOE granadino y le ofrece la Dirección General hasta Septiembre de 2013 que tras la reestructuración de consejerías se procede a su cese; L18 que desde el punto de vista político ha estado ligado a la ciudad, ya que ha sido concejal, Alcalde y luego Parlamentario andaluz durante tres legislaturas del Partido Popular hasta su nombramiento en Enero de 2012 en la Subdelegación del Gobierno y por último L13 cuya carrera política se inicia cuando salta a ella según él por un lamentable acontecimiento.

En la variable estudiada *historia profesional* que integra la afiliación partidista, en este sentido siguiendo al profesor Robles: “Los líderes del partido son aquellos que controlan aquellos factores que les permiten beneficiarse en los juegos de poder” (Robles, 2009b: 59), y la situación laboral se nota en esta última hay ejemplos de una situación laboral en donde la política es una convivencia con la ciudadanía en un ámbito cotidiano, tal y como lo expresaba L10: “Yo soy maestro retirado y sobre todo a lo que me dedico y que es lo que más me gusta, es la agricultura y eso lo traduzco en política y no estaré mucho tiempo”. L3 se expresaba en cuanto a su situación laboral en la misma línea y explicaba: “Soy funcionario de la Junta de Andalucía del cuerpo superior de administradores generales, y de hecho los últimos nueve años estuve en el servicio de protección de menores en la Junta llevando el

tema de la asesoría jurídica, y todo lo que es relacionado con situaciones de acogimiento, adopción, de hecho allí tuve mucha relación con menores inmigrantes.”

También se aprecia esto en lo dicho por L13 : “Estudié Ciencias Políticas y Sociología; antes estaba trabajando y participaba con mi trabajo en el área de cultura y relaciones públicas en la Caja Provincial de Ahorros de Granada, y de ahí directamente salté a la política y empecé como concejal.”; L2 en el puesto actual llevaba diez años como profesor de instituto; L3 es funcionario de la Junta de Andalucía del cuerpo superior de administradores generales, los últimos nueve años estuvo en el servicio de protección de menores en la Junta, llevando el tema de la asesoría jurídica, y todo lo que es relacionado con situaciones de acogimiento, adopción; L5 lo único que quiso destacar es que es agricultora; en cuanto al L6 también decir que es agricultor; L7 ejercía como médico en el pueblo desde 1975; L4 es abogado en su propio gabinete; L8 y aprobó las oposiciones en 1976 para interventor militar dentro del Ministerio de Defensa; L9 que tiene que compaginar su vida personal con la profesional; para L10 su pasión por la agricultura es lo que realmente le gusta; L11 es autónomo desde los 21, lleva una empresa familiar, “y nada...en estas últimas elecciones, pues conseguimos sacar mayoría absoluta y aquí estamos, intentando hacer lo posible.”; L12 lleva 25 años trabajando tanto en la empresa privada, como pública; L14 es especialista en medicina interna e intensiva con plaza en el sistema sanitario; L15 en 1977 aprueba las oposiciones para el servicio de asistencia a los pensionistas del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Trabajo; y por último L16 ejerce como titular en la Universidad Pablo de Olavide (UPO) en el Departamento de Trabajo Social y Servicio Social. Los demás datos de las variables estudiadas son inducidos de las entrevistas realizadas.

## **1.2 Gestores Públicos y Técnicos**

El perfil profesional y político de los gestores políticos está centrado en algunos elementos básicos como son la formación, experiencia e historial profesional tanto en política como fuera de ella, así el perfil de cada uno de ellos es parte importante. A continuación se detallan cada uno de dichos elementos en cada uno de los 12 gestores entrevistados. En este sentido se ha establecido cuatro categorías de análisis en el perfil profesional y político: formación, experiencia, situación laboral y afiliación. Los datos están recogidos en la siguiente tabla 23:

Tabla 23 Perfil Profesional y técnico de los Gestores

Gestor/Fecha Entrevista	Experiencia Técnica	Formación	Afiliación	Situación Laboral
G1- 26/03/2012	17 años	Licenciatura: Derecho	*	Funcionaria Ayuntamiento de Granada
G2- 26/03/2012	21 años	Licenciatura Superior: Pedagogía	*	Funcionaria de la Junta de Andalucía, Jefa de Servicio
G3- 16/02/2012	28 años	*	No partidista	
G4- 05/03/2012	8 años	Diplomatura: Trabajo Social	*	Funcionaria del Ayuntamiento
G5- 05/03/2012	14 años	Mediador intercultural	*	Laboral del Ayuntamiento
G6- 19/04/2012	15 años	Diplomatura: Trabajo Social	*	Laboral de la Mancomunidad
G7- 12/04/2012	+30 años	*	*	Funcionario del Cuerpo Nacional de la Policía
G8- 09/04/2012	12 años	*	*	Funcionario de la Guardia Civil
G9- 11/04/2012	21 años	Licenciada superior: Derecho	*	Autónoma
G10- 20/02/2012	*	Diplomatura: Trabajo Social	PSOE	Trabajador Social Ayuntamiento Motril
G11- 21/02/2012	15 años	Licenciado superior: Psicología	*	Funcionario Junta de Andalucía
G12- 19/03/2012	22 años	Licenciado Superior: Psicología	*	Funcionario del Estado, Administrativo, Jefe Sección

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.\*No aporta datos.

En cuanto a la *formación*, según los datos el 67% poseen titulación superior universitaria ( se incluye grado, licenciatura y diplomatura), un 25% no aporta datos y un 8% poseen formación para el empleo (no reglada). De modo que la conclusión es que en este caso la relación formación académica y formación específica coincide al poseer titulaciones del ámbito de las ciencias sociales y jurídicas más relacionadas como trabajo social, pedagogía o psicología, es decir, el 75% de los titulados superiores son de estas disciplinas y el 25 % son de derecho.

La trayectoria profesional (carrera administrativa y/o técnica y años), es diversa según el profesional de referencia; así G1 que llegó a los servicios sociales de pura casualidad en el año 1996, será en febrero de 2009 cuando la nombran Jefa de Servicio de Administración y Apoyo Jurídico y

desde el 1 de octubre de 2011 como Directora General; para el G3 su trayectoria es una de sus características ya que viene dada por su propia condición de inmigrante, su historia es la historia de cualquier inmigrante ya que ha vivido en Madrid, en Barcelona, en Bilbao y ahora en Granada donde lleva 8 años. Su relación con la política es más bien crítica en materia de política de inmigración y con respecto a los gobernantes actuales en la gestión del trabajo con la población inmigrante. No pertenece a ningún partido político; G4 ejerce su profesión cuando entra en 2005 con una sustitución y se queda.

Su trabajo se centra en sacar hacia delante el tema de la mujer. Se encargó de montar la asociación de mujeres inmigrantes “Entre dos orillas,” además su labor promueve que se colabore con la escuela y se conozca de forma integral a las familias; G5 tiene una trayectoria laboral que se inicia hace 24 años en España, es de nacionalidad marroquí y lleva como mediador entre culturas 14 años. En principio su labor era eminentemente educativa (a través de la educación de adultos); G6 en relación a su experiencia profesional hay que destacar que empezó a trabajar en 1998 cuando aun no existía el albergue, se dedicaba a la oficina de atención al público para inmigrantes y es en el año 2001 cuando se produce la apertura del albergue, pasando de trabajadora social al puesto de directora y gestora del mismo; G7 lleva trabajando desde el principio en temas de policía judicial, la faceta de extranjería la ha tocado de lleno en la brigada; G8 tiene un perfil técnico caracterizado por una gran experiencia profesional desde que se crean los equipos de atención al inmigrante por parte de Guardia Civil en el 2001 en Granada.

El gestor G9 empezó a trabajar con extranjeros en el año 1992 al comenzar a acudir a su despacho como clientes, en concreto eran nacionales senegaleses cuyo asunto más solicitado era resolver su denegación de residencia en la regularización del 1991; y por último G10 empezó su carrera profesional como trabajador social de un centro de marginados sin hogar. De ahí continuó su trayectoria profesional como trabajador social de los servicios sociales comunitarios del Ayuntamiento y después como director del centro de servicios sociales. Es militante del PSOE, y ahora es representante técnico de la delegación territorial en un puesto de jefe de servicio en el cual lleva tres años y medio.

En algunos casos la trayectoria profesional se inicia normalmente como una actividad complementaria a una ocupación profesional distinta, que no siempre se abandona. Tal es el caso del G10, el cual afirmaba: “Soy representante técnico de la delegación de Igualdad y Bienestar social, funcionario de carrera y ahora mismo en un puesto de jefe de servicio que se llama de Acción e Inserción Social”; G11 aprobó las oposiciones al IMSERSO en 1998 cuando pertenecía a la Seguridad

Social, servicio que luego fue adscrito a la Junta de Andalucía. Desde entonces su carrera profesional se ha centrado en la coordinación y ha trabajado en casi todo en Servicios Sociales ya que sus funciones han pasado por varias consejerías: Educación, Empleo y ahora Justicia e Interior; G12 inicia su trayectoria profesional como funcionario del grupo A de la administración del estado, en 1991 es cuando ingresa en la administración, siendo su primer destino de auxiliar administrativo en la materia de extranjería, hasta que en 2011 le nombran jefe de la oficina de extranjería. Ha ejercido otras responsabilidades desde el diciembre 2007, tal como jefe de sección de la parte laboral, etc., y será en Octubre de 2012 cuando le nombran Jefe de la Dependencia de Trabajo e Inmigración de la Subdelegación del Gobierno en Granada donde continúa hasta el momento.

Destacar aquellos que específicamente hablan de su situación laboral: G1 es personal funcionaria ya que aprueba las oposiciones en el Ayuntamiento como asesora jurídica de los servicios sociales; G2 también funcionaria de la Junta de Andalucía desde 1992 ejerciendo dicho puesto hasta 2011, cuando le ofrecen la coordinación; y G9 que ejerce como abogada. Los demás datos de los gestores en cuanto a las variables estudiadas son inducidos de las entrevistas realizadas.

### 1.3 Análisis comparativo

El análisis de los datos en base al perfil profesional y político véase Tablas 22 y 23 aporta los siguientes datos, en cuanto a la *experiencia profesional* tanto política como técnica, según se trate de líder político o gestor público, se puede extrapolar la siguiente lectura comparativa, véase gráfico 5: en cuanto a los líderes entrevistados, estos manifiestan una variedad en el tiempo en años que han dedicado a la política, un 42 % de ellos es decir 4 líderes han empleado más de 30 años en su proyecto político; el caso de los gestores públicos es algo distinto, solo el 8 % de ellos, es decir 1 gestor ha empleado más de 30 años en su gestión pública.

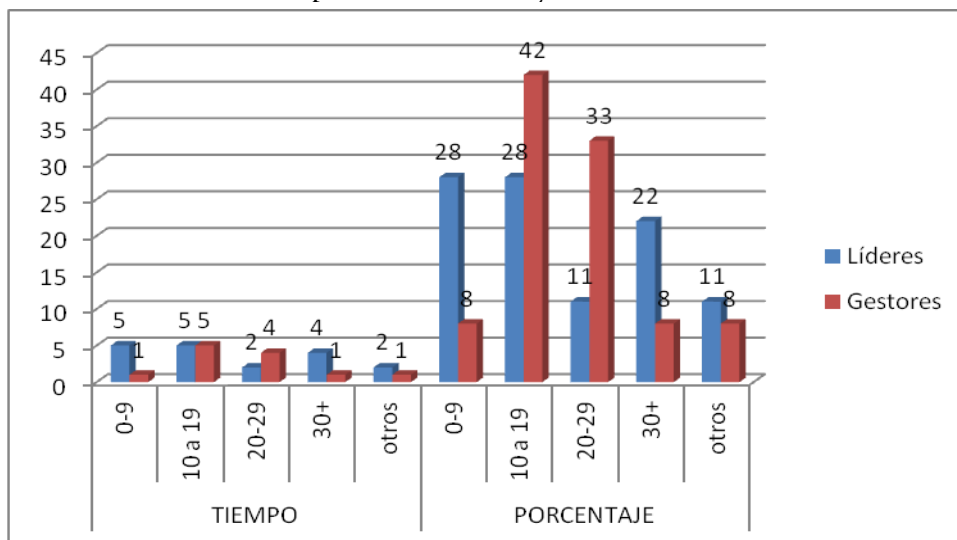
En cuanto al intervalo de 20 a 29 años de experiencia, solo se incluyen el 11 % de los líderes es decir 2 líderes, sin embargo son un 42 % de los gestores es decir 4 los que han dedicado su vida laboral a la gestión pública, el intervalo de 10 a 19 años es igual en número absoluto aunque no en porcentaje es decir: el 28% ( 5 líderes ) y un 33 % (5 gestores), en el periodo de menos de 9 años los líderes son un 28% de ellos (5 líderes ) frente a un 8% ( 1 gestor ).

Y por último el 11 % (2 líderes) y un 8% (1 gestor) o bien no aportan datos o bien los aportan poco definidos y nada concretos. En resumen en lo que se refiere a la experiencia política y



profesional, véase gráfico 5, se observa que los gestores poseen mayor porcentaje en número de años que los líderes, ya que hay un 75 % de ellos que llevan de 10 a 29 años en el ejercicio frente al 56 % de los líderes.

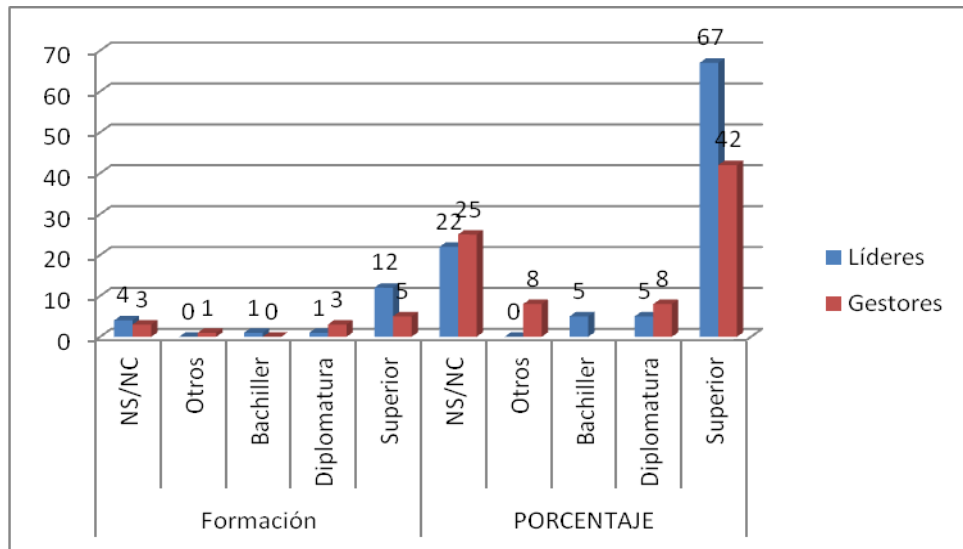
Grafico 5 Experiencia Política y/o Profesional



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

En la variable *formación* se da una diferencia importante entre ambos grupos sobre todo a nivel de formación universitaria, pues el 67 % de los líderes es decir 12 de ellos poseen grado o licenciatura frente a tan solo el 42 % ( 5 de los gestores ). Aunque un 5% de los líderes posee estudios de diplomatura es decir ( 1 líder ) en el caso de los gestores es un 8% de ellos ( 3 ) quienes la tienen, en cuanto a bachiller un 5 % de los líderes ( 1 de ellos ) frente a ningún caso en los gestores y por último un 22% ( 4 líderes ) y un 25% ( 3 gestores ) no saben o no contestan. De tal modo que en resumen, véase gráfico 6, se puede decir y en cuanto a la formación que el 67% de los líderes posee estudios superiores frente al 42% de los gestores.

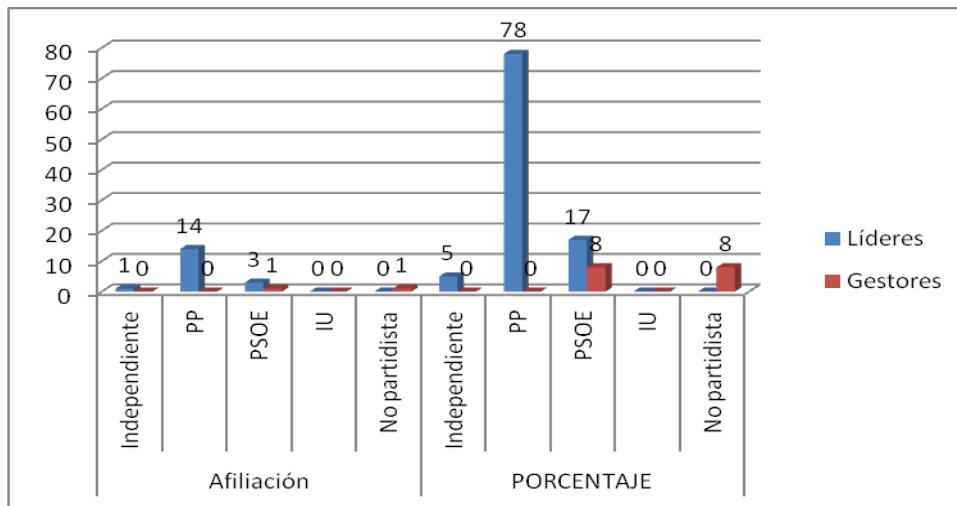
Gráfico 6 Formación.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

En *afiliación política* o a algún grupo político se da una mayoría significativa de los representantes políticos que sí defienden su participación en algún partido político, así los datos arrojan los siguientes porcentajes, el 94% de los líderes se encuentran afiliados a alguna orientación política, tan solo el 6% se considera independiente, de modo que un 78 % de los líderes es decir 14 de ellos, son afiliados al PP y un 17% afiliados al PSOE. En el caso de los gestores tan solo el 8% ,es decir (1 gestor), se define afiliado y al PSOE, otro 8% no se considera partidista y el resto un 84 % no se pronuncia al respecto. En resumen se da una relación intensa entre la militancia en un partido político y el ostentar una representación política, véase gráfico 7, siendo en el grupo de los gestores algo que no se ha definido como determinante y que apoya la idea de que para el ejercicio de la función pública no es necesaria la afiliación a un partido político, por lo menos no de forma evidente y manifiesta por los gestores.

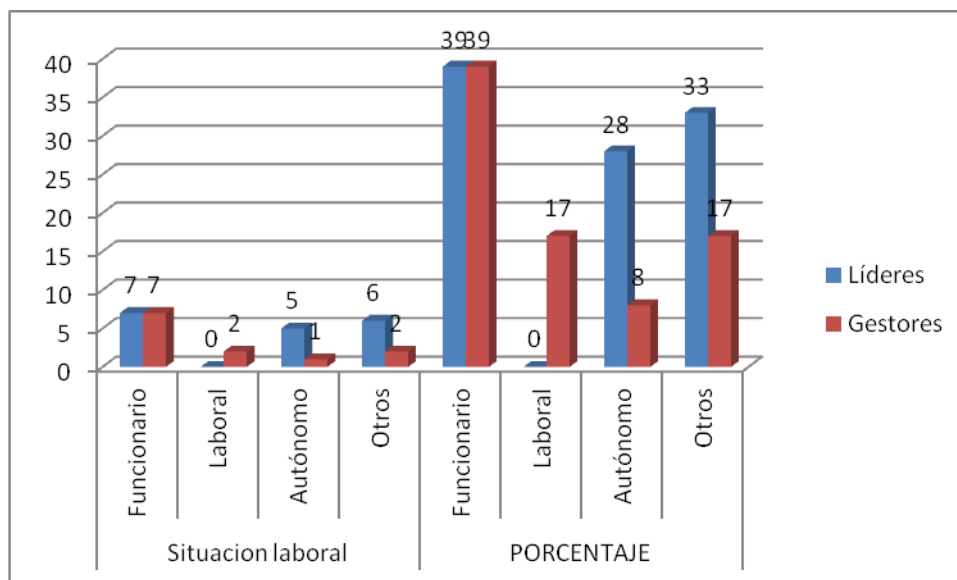
Grafico 7 Afiliación



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

En *relacion laboral* los líderes y gestores se mantienen en datos porcentuales al mismo nivel , es decir, un 39% ( 7 líderes ) y un 39% ( 7 gestores ) son funcionarios de alguna de las Administraciones Públicas: Autonómica, Central o Local. Un 28% de los líderes son autónomos es decir 6 líderes frente a un 8% ( 1 gestor). Respecto al tipo de régimen laboral en el caso de los líderes no hay ninguno con ninguna relación contractual frente al 17 % de los gestores que están adscritos a la Administración con algún contrato laboral es decir 2 gestores. Y por último un 33 % de los líderes ( 6 de ellos ) no se pronuncian frente a un 8% de los gestores ( 2 gestores). Por tanto en resumen se puede decir que se observa en lo que se refiere a la situación laboral, veáse gráfico 8, que hay cierta equiparación entre ambos la gran mayoría de líderes y gestores son funcionarios.

Grafico 8 Situación Laboral.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

## 2. Gestión la política migratoria, efectos del liderazgo y grado de eficacia: trabajo en equipo, organización, recursos y problemática.

El liderazgo político actual se desarrolla en escenarios de continua negociación y/o conflicto político. El administrado, ciudadano o interesado forma parte de este marco como principal protagonista junto con el líder político y el gestor público. Y como herramientas clave las medidas, programas y proyectos que la administración pretende poner en marcha y las actuaciones que se ejecutan desde la gestión o gerencia pública. El objetivo o meta final es conseguir un acuerdo inteligente y que evite riesgos e inestabilidad a la mayoría de las partes así como aporte los mayores beneficios a menor coste. El tipo de gestión realizada, sus efectos y grado depende de cada líder que es quien dibuja su proyección según su interés, conocimiento y demás caracteres definidos anteriormente en su perfil, así en los líderes estudiados se observan algunas similitudes y diferencias en sus enfoques y tratamientos de la política migratoria. El análisis de las variables está relacionado en dos bloques, por una parte todo lo que hace referencia al trabajo en equipo y la organización, y por otra los recursos y la problemática, por eso se ha optado por realizarlo de forma conjunta.

## 2.1 Líderes Políticos

El análisis de la gestión, efecto y eficacia de las políticas migratorias de los líderes y gestores que han participado en la investigación se refiere a la gestión de los líderes políticos y que está centrada en algunos elementos básicos como son el trabajo en equipo, la organización, los recursos y la problemática en la materia tanto en política como fuera de ella. Los datos están recogidos en la siguiente tabla 24:

Tabla 24 Gestión de la política migratoria de los líderes

Líder-Fecha entrevista	Equipo	Organización	Recursos	Problemática
L1- 26/03/2012	Amistad	Reuniones	Servicio Especializado	*
L2- 22/03/2012	Delegación	Reuniones	Educación. Empleo. Empresarial.	*
L3- 19/03/2012	Delegación	Reuniones	SAI. COAST. Programas específicos: prostitución, violencia género...	*
L4- 13/03/2012	Delegación	Reuniones	Servicio Especializado. Mesa inmigración. Hermanamiento	*
L5- 06/03/2012	Delegación	Reuniones	Educación	*
L6- 17/02/2012	Delegación	*	Interpretación e intermediación. Albergue	*
L7- 22/02/2012	*	*	Alojamiento. Problemas específicos: trata de seres humanos	<b>Crisis</b>
L8- 01/03/2012	<b>Delegación</b>	Reuniones	Servicio Especializado. Centro de adultos	Crisis
L9- 01/03/2012			Servicio Especializado	Diversidad
L10- 12/03/2012	<b>Trabajo en equipo</b>	*	*	*
L11- 12/03/2012	*	*	Formación especializada. Valores	Crisis
L12- 05/03/2012	*	*	Albergue	Crisis
L13- 15/03/2013	<b>Delegación</b>	*	SSCC. Área de Empleo	*
L14- 29/02/2012	*	*	SSCC. Programas de refuerzo	*
L15- 24/04/2012	*	*	Gobernación. Presidencia	Crisis
L16- 21/02/2012	*	*	Planes de inmigración. SSCC	*
L17- 21/02/2012	*	*	Planes de inmigración. Internacionalización	*
L18- 02/05/2012	*	*	Aplicación ley. Educación	*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.\*No aporta datos

La variable equipo es vista por los entrevistados desde tres perspectivas, una de ellas consideran el trabajo en equipo un tema relacionado con la amistad valor que facilita el trabajo diario, un segundo grupo que en el equipo lo importante es delegar y así distribuir las tareas a aquellos que conocen y tienen aptitudes para dicho trabajo y por último el trabajo en equipo en sí, en donde se reparten las funciones en virtud de un papel igualitario para conseguir un objetivo común.

En el primer grupo se sitúa el L1, ya que para él, lo más importante es la relación de amistad a la hora de formar un equipo de trabajo que pueda gestionar su política, así hablaba de sus concejales: “Es un grupo de amigos que se llevan estupendamente y que además no tienen más que un objetivo que es trabajar para Granada, yo he pedido dedicación exclusiva, el único que no la tiene, porque ha salido de presidente de diputación, viene solo a los plenos, porque está en otro trabajo, los demás no tienen otra dedicación, yo destacaría eso, la unión que entre ellos hay, para ir juntos para conseguir lo mejor para Granada, unas veces acertamos y otras veces nos equivocaremos. Trabajo en equipo que no es fácil.” La gestión de la política migratoria la delega completamente en las diferentes carteras que se relacionan con ella (concejalía de empleo y de bienestar social) de hecho su organización y forma de trabajar deja claro que el trabajo es convergente.

En el segundo grupo se encuentra por ejemplo el L2, defendía la delegación en cuanto a la gestión de la política pública que diferenciaba según las carteras que coordina: “Las competencias empezando por el área de educación, que tiene un Ayuntamiento no son muchas en este aspecto. Nosotros fundamentalmente nos encargamos de lo que es el mantenimiento de los centros de educación infantil, pero lo que fundamentalmente hacemos es desarrollar muchísimos programas educativos en todos los centros.”; el L3 cuando hablaba de que existen otros servicios: “Tenemos un servicio de traducción para las mujeres u hombres que necesiten ser atendidos, que no conozcan el idioma, el año pasado se elaboraron 14 informes de traducción de diferentes idiomas, de muchos idiomas; tenemos un folleto multilingüe, este va especialmente dirigido a mujeres por el tema de prostitución o de violencia de género, que también se ha repartido y ha tenido bastante éxito. Y tenemos lo que nosotros llamamos el hotel de asociaciones donde cedemos espacios para entidades de tema social, donde de las 19 ahora mismo hay 6 que son de inmigrantes, 6 asociaciones constituidas por inmigrantes o bien que están destinadas a la atención de inmigrantes.”; el L4 que alude a que su Ayuntamiento apostó por asumir la realidad del fenómeno y el incremento de la población inmigrante en el Municipio.

Así se puso en marcha la Oficina Municipal de Atención Integral al Inmigrante, dotada de una serie de profesionales expertos en legislación sobre extranjería, de intervención social con población

inmigrante e interculturalidad, posteriormente se creó la Concejalía de Inmigración. Según el propio líder: “En 2003 se pone en marcha la Concejalía de Inmigración, fue un compromiso electoral por las circunstancias especiales para poder facilitar la integración social, con financiación europea y estatal, trabajo reconocido por todos los sectores sociales.”; la L5 explicaba que la especificidad del Municipio en cuanto a que tiene una propia concejalía da cierto protagonismo a la política migratoria de hecho comentaba: “Todo recae en el área de inmigración, es decir independientemente a que luego haya una actividad puntual.”; la negativa respuesta a la política de inmigración existente y posible fue protagonizada por el L6 que comentó la actuación de la asociación que existe en la zona: “Hay una asociación Llano Acoge con una subvención de 600 mil euros ha pasado a 100 mil euros este año, la financiación es a través del CAS (Colectivo de Acción Social), para realizar cursillos y el reparto de alimentos que este año ha sido de 25 mil ó 35 mil kg de alimentos.”

En cuanto a los recursos humanos hablaba de la existencia de una mujer inmigrante marroquí que está contratada para realizar tareas de intermediación y de intérprete; el L8 establecía cierta delegación en uno de los recursos que está colaborando en la gestión es el centro de adultos algo que el político expresaba así: “El centro de adultos es donde han ido integrándose todos los padres o todos los trabajadores que venían directamente a trabajar, entonces se han incorporado ahí y ha sido el propio centro quien ha ido colaborando en ello.” Y por último el L13 en cuanto a la gestión ordinaria y diaria comentaba cuenta con un equipo de trabajo: “Mi secretaria particular, mi jefa de gabinete y el director general de la presidencia, esa son las tres vértices del triangulo del equipo, ellos en su distinto ámbito de responsabilidad van tomando decisiones, yo voy delegando y voy planificando mi tarea ordinaria y diaria, y luego políticamente mis diputados.”

Las materias o carteras en las que se divide conforman las diferentes políticas públicas que implementa, así lo explicaba: “Tengo trece,<sup>89</sup> y las temáticas, la diputada de igualdad, es que conforme se sientan los estoy viendo, el diputado de función pública, obras y servicios que es fomento, económica y hacienda, presidencia y relaciones institucionales, cultura, asistencia a municipios, contratación y patrimonio, deportes, turismo, en fin todas las áreas, unos emprendedores que puse yo en marcha y que para mí es muy importante es el que lleva ahora mismo el CIE, el empleo y desarrollo provincial, todas las áreas tienen una competencia específica, pero para mí la más importante es la de bienestar social, se ha convertido en la más importante de mi corporación. Es la que centraliza todo lo que hace referencia a las políticas públicas, en materia de inmigración y un poco el CIE también, ahí

---

<sup>89</sup> La estructuración de las áreas, delegaciones y atribuciones en Diputación han pasado en los dos años de gobierno, desde su constitución el 14 de Julio de 2011, por varios cambios, el último de ellos se ha efectuado en 21 Octubre de 2013. Existiendo ahora dos áreas y once delegaciones.

es donde las políticas de inmigración, en función de cómo venga la situación si es un problema social, va al área de asistencia y si es un problema de emprendedores, alguien que quiere montar una empresa, entonces lo llevamos a desarrollo local.”

La tercera perspectiva de la variable es el *trabajo en equipo* propiamente dicho el único líder que da valor al mismo es el L10 que destaca la importancia del recurso humano estaba más en el equipo y en él mismo que en la población inmigrante en sí, tal y como decía: “La gente, los equipos son importantísimos, en la política es bueno tener un poquito de experiencia, cuando la juventud participa siempre confía en ellos, y decir cuéntanos, simplemente la política es contar, no un cuento, pero sí una larga historia, de vivencias, de cosas que por supuesto si no las has vivido las desconoces, y eso es fundamental, y yo siempre soy de los que dicen que leyendo se aprende muchísimo, observando se aprende más que leyendo, pero practicando se aprende más que leyendo y observando.”

La segunda variable estudiada es la *organización*, en este sentido la gran mayoría de los líderes la entienden como la existencia o no de reuniones, así L1 decía: “Y nos reunimos los 15 concejales y yo, vemos la agenda de la semana, las cosas que hay que hacer, desde el punto de vista protocolario, de visitas, y debatimos, y cada uno saca su tema, pienso abordarlo así, que opináis y se abre un debate de cada uno de los temas, que plantean los concejales o yo, que muchas veces pregunto que en este tema que decisión tomamos, y la suerte que yo tengo es que jamás es que en los años que llevo hemos tenido que votar, se han dado opiniones, y nunca se ha tenido que votar.” L2 entre las tareas en este ámbito explicaba que: “Atendemos todas aquellas inquietudes empresariales que puedan surgir, pero hemos querido ahora ampliar un poco más las posibilidades de formación o de información hacia esos empresarios.”

El L3 en cuanto a la implementación de la política migratoria reconocía: “Nosotros tenemos un servicio específico, le llamamos Servicio de Atención al Inmigrante (SAI), es una unidad donde están trabajando cinco personas, o cuatro personas, en fin dependiendo del momento, pero específicamente están dedicadas a la atención al inmigrante, ¿por qué? porque hay una problemática específica que nosotros queremos atender, por ejemplo, los informes de arraigo y los informes de habitabilidad, aparte de eso hay una asesoría social y jurídica, y luego pues una asesoría social donde se informa de todos los recursos existentes.”; L4 aludía a que “El trabajo político respecto a la población inmigrante ha de ser transversal, tener en cuenta la realidad especial en que viven las personas, desde todos los servicios y áreas estatales y municipales, de hecho en todos los actos se tienen en cuenta para que se



sientan integrados. La población inmigrante trabaja y trabaja bastante, nos solemos reunir los fines de semana por que durante la semana es imposible.” Haciendo referencia a la gestión y trámite burocrático destacaba que: “Con el consulado se procedió a la firma de un acuerdo para que la población rumana no se desplace a Sevilla para firmar el papeleo, la cónsul ha delegado en el área de inmigración; descentraliza así la actividad administrativa y atención a todos los ciudadanos y le facilita a aquellas personas que no tienen recursos para desplazarse, a gestionar su documentación en el propio municipio.” El L5 o por último el L8 que la gestión de la política migratoria es importante decir que es limitada: “Nos hicimos cargo del Ayuntamiento en 2011, no teníamos ninguna experiencia en gobierno y entonces este era un tema totalmente nuevo para nosotros.”

Pero para el resto la organización se basaba más en términos de coordinación, colaboración y cooperación con otras instituciones, que daba cierta confusión con la gestión de recursos. Así para L7 está claro como se debe trabajar: “El método de trabajo es presencia física, los que pueden en el pueblo, los que viven en el pueblo y área, reuniones que vamos organizando a instancia de unos y de otros, reuniones más informales, pero reuniones de trabajo, pero que no tenemos un programa: los lunes nos reunimos, “quillo” que nos tenemos que reunir ya, vamos a reunirnos para cascar de esto, y eso solemos hacerlo cada semana o cada dos semanas.”; L10 el tiempo en la gobernanza política debe estar limitado eso es clave para el éxito: “La política es una práctica, también es cierto que soy partidario de que los mandatos, las legislaturas, los políticos debemos estar como máximo ocho años, porque al final la experiencia se vuelve en audacia, en este sentido no es lo más aconsejable.”

Y conocer los secretos de los otros líderes es para el Alcalde algo que ayuda a su propia gestión, tal y como comentaba: “es porque los líderes políticos si no sabemos contarnos nuestros pequeños secretos, que los hay, pues no seremos nunca buenos líderes políticos, y se aprende evidentemente, bueno de líderes políticos de otros partidos, se aprende muchísimo.”; para L13 la coordinación interinstitucional es algo que también destacó: “Habitualmente con la Junta de Andalucía y el Gobierno de España, hay encuentros periódicos y seminarios, donde se reúnen una vez al año y envío a funcionarios, técnicos y políticos para que vayan conociendo ese intercambio de experiencias que es muy importante, estamos muy en contacto con Diputación de Almería, porque en el plástico como ellos llaman, la zona de Roquetas, como el Ejido, pueblos como Roquetas con más de 100 nacionalidades, tienen problemas muy similares, procuramos hacer unas sinergias aprender unos de otros y contrastar que políticas hacen ellos y nosotros para resolverlo, y también estamos en contacto en algunos casos con consulados y embajadas, dado que muchos de ellos acuden a sus consulados y

embajadas, y yo recibo periódicamente muchos escritos de embajadas, problemas de documentos de contratos de trabajo, etc.”

También aludía a la cooperación interadministrativa: “Sí la hay y creo que están funcionando porque cada vez que surge un conflicto o un problema se ataja, tu puedes planificar que eso ocurra pero luego las personas están, y luego el equipo humano es muy sensible a esas cuestiones y me consta que, hace poco los visité, estuve en nuestros departamentos, me consta que están muchas horas trabajando al día para que eso se produzca, hay una comunión permanente entre esas administraciones”; para L14 la población inmigrante sea con documentación o sin ella cuando llegan al territorio ya son objeto de intervención desde la red pública de servicios sociales: “Los inmigrantes pasan a formar parte del sistema de servicios sociales comunitarios en el momento en que pisan el terreno sean, estén o no con todos los papeles en regla, tengan a la familia aquí o hayan venido de forma soslayada. En los servicios sociales comunitarios se les trata como uno más, es como una persona de hecho y de derecho para todas las cosas que se tengan que hacer.”

Continuaba explicando el apoyo que desde la Comunidad Autónoma le aporta a la intervención con esta población a través del programa de refuerzo: “A pesar de eso tenemos con la Junta de Andalucía, un refuerzo, porque claro al ir aumentando la población inmigrante, en pueblos tan pequeños como pueden ser Albuñol, Las Gábias, Cúllar Vega, son pequeños municipios, allí tenemos poco personal porque son pueblos, porque reciben inmigrantes porque hay más trabajo en el campo y los inmigrantes en principio, ahora ya menos, hacían los trabajos que los españoles de momento iban dejando, el campo era un sitio donde había muchos inmigrantes.”

La implantación de las políticas en inmigración reconocía la líder se concretan a través de convenios de colaboración y resaltaba la dificultad de financiación que incluso se ha reducido, lo que para ella también es un factor que influye: “Teníamos y tenemos un convenio; en 2011 nos dieron 86.440 euros para contratar algún trabajador social más y algún psicólogo más en estos pueblos en donde se le pueda dar asistencia y servicios sociales comunitarios, insisto en eso, este año 2012 ha sido 70.628 euros, 15.000 euros menos, pero entendemos que las restricciones llegan a todos”; L15 comentaba en la entrevista respecto a la gestión propia de su cargo: “En el Congreso de los diputados he estado llevando las áreas vinculadas con trabajo, con inmigración, con todas las políticas sociales y he sido portavoz de la Comisión del Pacto de Toledo de Seguridad Social y de la Comisión de Discapacidad. He llevado temas como la reforma de la Ley de Extranjería, y también me he encargado de organizar a todos los expertos en extranjería que tienen que ver con políticas sociales, toda la gama de expertos que hay ahora en la Universidad fueron preparados cuando estaba yo de delegada, hubo

esa posibilidad y se hizo.” Además las competencias están bien definidas: “La Delegación del Gobierno tiene competencia en Gobernación y en Justicia. Justicia en el ámbito competencial de la Junta en el sentido de poner los medios para que los órganos de justicia puedan llevar a cabo su función. Y después en la parte de Gobernación (que no Gobierno que son dos cosas diferentes), llevamos política interior, todo lo que tiene que ver con ordenación de policías desde el punto de vista de la formación, todo lo que tiene que ver con los planes de emergencia, todo lo que tiene que ver con el 112, con la seguridad en el ámbito competencial de la Junta, coordinar los equipos, todo eso.” Con el nivel local también tiene una función importante, tal y como comentaba: “Llevamos además Administración Local, lo que es la coordinación y el seguimiento de los Ayuntamientos y Diputaciones en sus funciones y en los acuerdos que toma, respetar las normas existentes; así de alguna manera tenemos que llevar el control del cumplimiento de la norma por parte de la Administración local.

Los diferentes líderes coinciden en potenciar la coordinación tal como L15, que además es la máxima representante en este tema en la provincia, así explicaba su función desde la consejería de presidencia de la que también depende: “Y después desde el área de Gobierno ¿que depende?, ya no, desde la Consejería de Gobernación y Justicia, sino desde la de Presidencia, es decir, tengo como dos consejeros, el de Gobernación y Justicia y el de Presidencia. Y de la Consejería de Presidencia lo que llevo es la coordinación de las Delegaciones, es el órgano transversal de la Junta de Andalucía en Granada, de alguna forma es la cara de la Junta en Granada, aunque cada uno defiende su propio departamento, yo soy la que coordina el trabajo de cada uno, aunque cada Delegado o Delegada tiene su propia independencia dentro de las órdenes que recibe de su Conserjería, nosotros, como bien dice la palabra somos delegados del Gobierno para hacer una serie de tareas, por lo tanto no es una acción directa de gobierno, sino una acción delegada de gobierno. Tengo esa tarea transversal de control, y eso es una tarea compleja, porque tienes que estar dando la cara muchas veces de cosas que ni siquiera gestionas.”

En síntesis su labor es muy representativa no solo por las materias de las que se responsabiliza sino por la movilización de recursos y programas que ello supone: “Soy la cara de la Junta a nivel provincial y soy la cara de la Junta en Granada formalmente. También llevamos un área que a mí me gusta mucho porque me recuerda a mis orígenes, que es el voluntariado, es una tarea fundamentalmente de apoyo a la acción voluntaria en las actividades que hagan las ONGs de determinados sectores de las distintas delegaciones.”; desde la Dirección General que gestiona la L16 habló del Plan que coordina la actuación en inmigración: “Participamos muy activamente del II Plan que bueno todavía está, aunque acabó en el 2009, pero está en vigor hasta que se apruebe el tercer

Plan Integral para la Inmigración”. La ejecución de las actuaciones se llevan a cabo, según manifiesta, a través de las Entidades Locales: “Fundamental nuestras manos son la Administración local: Ayuntamientos y Diputaciones y todo el entramado de Organizaciones No Gubernamentales, de asociaciones, además de otros agentes sociales como puedan ser los sindicatos y demás. En Drogodependencia sí gestionamos recursos.

L17 comentaba que: “En esos momentos el gobierno andaluz supo buscar una alternativa y diseñar una política orientada al cambio social que se venía encima; se diseña una política migratoria de carácter transversal que se coordina desde la Consejería de Gobernación en su momento, que afecta a todo el ámbito del gobierno andaluz, que se basa en la interculturalidad en una visión bidireccional de la acción política, es decir, no solamente la Administración tiene que llevar a cabo acciones con la sociedad para favorecer la integración de los extranjeros, sino que debemos la Administración recibir la información y las actuaciones y ayudar al tejido asociativo para favorecer esa integración también, y los esfuerzos no solamente deben partir de la sociedad receptora, sino de la población que llega que debe esforzarse en integrarse.”

Incluso desde su ámbito la líder realiza gestiones de política migratoria en otros países, tal y como decía: “Francia donde hay una generación entera de franceses, porque son franceses, que no se identifican con su país, ni se identifican con su política, ni se identifican con la ciudad donde viven, porque nadie se ha acordado de ellos ni ha hecho nada porque ellos sean considerados como y que partían del asimilacionismo un poco, para nada era bidireccional, ni una política intercultural. Francia ha sido siempre un modelo de integración asimilacionista, “si tú quieres ser francés tienes que aprender nuestra cultura, tienes que examinarte de lengua francesa, de cultura francesa, de normas francesas, y si lo superas el primer año perfecto, y si no te damos otro año y si no lo logras no te damos la renovación de tu permiso de residencia o trabajo, te tienes que ir.”

De igual forma comentó la experiencia en EEUU: “Estuvimos con la gente de la administración Obama y Bush para explicarles cuál era nuestro modelo de integración, y se quedaron alucinados, porque el concepto de “Estado del Bienestar” ellos no lo tienen; cuando tú les explicas que un extranjero, aunque esté aquí en situación irregular, tiene derecho a la sanidad, a la educación, incluso derecho de asociación, se llevan las manos a la cabeza, porque ellos para prestar cualquier servicio exigen la nacionalidad americana, obligan a renunciar a tu nacionalidad, es un modelo asimilacionista puro y duro, a pesar de que ellos luego se vanaglorian de que EEUU se ha creado por la inmigración y que su cultura es de todos los países y de todos ciudadanos que han ido allí y que todos tienen una oportunidad de crecer, que ese es el slogan de EEUU. El embajador de México en EEUU

estuvo ahí en Washington en las jornadas, y también el embajador del Salvador, y me llamo la atención mucho una frase que dijo el embajador de El Salvador, que decía “Estábamos rompiéndonos la cabeza buscando un modelo de integración en EEUU y resulta que el modelo ya existe, y está en España”; había también una responsable de inmigración del Ayuntamiento de Nueva York, imagínate lo que supone en Nueva York la inmigración y ver a esa mujer hablando y ver sorprenderse además de nuestro modelo diciendo: “Pero cómo podéis pagar eso, pero eso es inviable. Eso no se puede pagar cómo podéis pagar”. Pero a ver que en mi país prestamos la sanidad a todo el mundo, es un derecho reconocido en la Constitución. Su concepto de Estado no es el del Estado del Bienestar que nosotros en Europa damos por hecho y por sentado que debe ser así.”

La tercera variable son los *recursos* existentes y disponibles e incluso necesarios, para cada uno de los líderes este tema suponía una amplitud de datos acerca de las medidas que en su ámbito desarrollan. Para el L2 las políticas públicas educativas son de su atención también a los padres y a las familias: “Tenemos una escuela de padres en la cual se abordan con las familias todos esos temas.” En temas de inmigración el líder hablaba de la integración: “Hay programas educativos que desarrollamos, pero hay específicos que abordan temas de integración, y otros que lo abordan de forma transversal.”

En materia de empleo resaltaba la nueva estructuración del departamento: “Ahora mismo estamos en un proceso de reconversión, el área de empleo se gestionaba en su totalidad por el Instituto Municipal de Formación y Empleo (IMFE), que es un organismo autónomo ese organismo va a ser integrado en el Ayuntamiento dentro del área de empleo, va a desarrollar exactamente las mismas actuaciones que estaba desarrollando antes, pero creemos que así vamos a conseguir un cierto ahorro en servicios generales.”

Para L3 además del SAI, el Ayuntamiento cuenta con otros recursos específicos que aunque no están dirigidos a la población inmigrante, en un tanto por ciento elevado son utilizados por este colectivo, tal es el caso del COAST y del Centro de encuentro y acogida: “Igualmente, tenemos la atención en el COAST, que es el Centro de Atención al Transeúnte, personas sin hogar, donde también hay un 45% aproximadamente las personas que se atienden en el COAST, que son de origen inmigrante. El COAST es el centro para personas sin hogar desde donde se derivan a las personas que no tienen otra posibilidad o bien un recurso para hombre o mujeres o familias, es decir, una casa, una residencia; o bien pues se trabaja con ellos en asesoramiento de todo tipo y taller; también atendemos en el Centro de Encuentro y Acogida, es un centro destinado a personas que tienen adicciones, sea la adicción que sean, sobre todo estupefacientes.”

Una de las medidas políticas que ha puesto en marcha el Ayuntamiento reconocía el L4 ha sido el hermanamiento con un municipio de Argentina, Albardón en la Provincia de San Juan. Albardón<sup>90</sup> es un municipio que tiene una superficie de 945 km<sup>2</sup>, con una población que alcanza los 25 mil habitantes. El descubrimiento de una población emigrada de cinco a diez mil motrileños en la provincia de San Juan motivó que se firmara el hermanamiento, lo que ha supuesto el desarrollo de medidas de colaboración y trabajo conjunto, como la realización de unas jornadas de convivencia en el Municipio para fortalecer los lazos entre ambas ciudades.

El L4 continuaba exponiendo sus recursos y comentaba que el Ayuntamiento lidera la Mesa por la Inmigración que integra a todos los actores sociales. A pesar de los límites de la competencia institucional, ya que los servicios que presta son de asesoramiento básicamente, el líder entiende que debe ofrecer un servicio más cercano (servicios propios) y extraordinario: “Como decía un alcalde donde acaba mi competencia empieza mi incumbencia.”; los recursos para el L5 en cuanto a la gestión de la política migratoria hablaba de los que tienen en este momento: “Programas estamos llevando distintos, en los colegios llevamos varios espacios a lo largo del año, uno se llama Espacio de Paz, ese es a través de sensibilizar a la población a través de videos, de ver los estereotipos, un poco de intentar siempre suavizar, entre los niños.”

Para el L6: “Existe un recurso que es el albergue de titularidad pública ya que es la entidad supra-comarcal quien gestiona la política del centro; lleva funcionando desde hace 8 ó 10 años, vale 3euros y por no pagarlo se van a vivir a chabolas, aunque el albergue está en un 50% de ocupación, y allí los servicios son de ducha, lavandería, la mayoría de los inmigrantes son de carácter económico. Nadie quería el albergue en su pueblo, tenemos un albergue que es un “lujazo”, comida específica para su alimentación inclusive”; L7 habló del Albergue como el único recurso que existe en la zona como alojamiento alternativo, pero no se usa por la población inmigrante, el hecho de pagar hace que el albergue esté sub-explotado, porque está en subocupación, está ocupado al 30%, la gente no quiere entrar prefiere irse a las chabolas.”; L8 comentaba que tienen un servicio especializado cuyo conocimiento y explicación remite para más detalle a sus técnicos, servicio que es además el que más tiempo lleva trabajando la inmigración en la provincia de Granada; la característica fundamental era la variedad de culturas ya que existen treinta y tres nacionalidades diferentes aunque la mayoría es la marroquí comentaba la L9: “El Municipio es un pueblo que si algo se caracteriza es por eso por tener diversidad”. La gestión política se realiza a través de dos grandes áreas de trabajo: “Tenemos dos tipos

---

<sup>90</sup> <http://www.albardon.gob.ar/> accesado el 17 de marzo de 2012

de programas: uno de atención social que se divide en varias áreas (específica, psicológica, jurídica, intercultural e integración socioeducativa) y uno de ámbito socio laboral”.

El L11 hablaba de su gestión como representante político y en cuanto a la implementación de las actuaciones de su área comentaba que la situación económica ha influenciado aunque algunos proyectos se llevan a cabo: “Relativo a los proyectos y los programas que se estén realizando, que se hayan realizado y que conozca que afecten a la población inmigrante, pues ahora mismo tenemos en marcha, de hecho, están dos. Está Diputación y el de la Junta de 2011 que se acaba, hemos empezado con 2012, que creo que tiene de plazo hasta junio de este año y estamos poniéndolo en marcha. De hecho, tenemos en la calle la mitad del personal laboral que actúan en el Ayuntamiento con inmigrantes.”

La finalidad última de los programas es la integración así lo decía el líder: “El programa que han hecho de la Junta consiste en la integración del inmigrante con el municipio. En un programa de integración se busca que el inmigrante que venga de fuera conozca un poco las costumbres, la historia, y sobretodo consiga al final un trabajo estable.” La formación adquiere así un papel importante: “¿Qué es lo que hemos hecho? lógicamente lo hemos centrado en el tema, sobretodo del trabajo, el tema del trabajo es mezclar tanto a unos como a otros, y enseñarles una serie de oficios que hasta ahora ellos desconocían, se han estado dando unos cursos de jardinería, se han estado dando cursos de electricidad. El último que se dio fue de fontanería, y la idea es esa, que a la gente que se le da un trabajo, están trabajando una temporada con nosotros.”

La convivencia y el fomento de los valores interculturales es un tema del que también se preocupa: “Aparte de eso, también para intentar un poco el tema intercultural, se hizo el día de la paz una especie de feria intercultural en la que se mezcló, me parece que fueron 25 stands, y eran de distintos países cada uno. Bueno, y artesanía, tenías tipos de comida, cosas, historias, etc. Sobre todo para que, ya no sólo ellos conozcan lo nuestro, sino que nuestros niños, que son los que más participaban, los niños en esos stands, los colegios y los institutos, conocieran también su historia y sus costumbres.”

En su opinión las políticas públicas dirigidas a la población inmigrante se han dedicado a objetivos diferentes: “Normalmente se han centrado más en las necesidades del municipio, más que en la integración, que es lo que nosotros hemos intentado cambiar un poco el concepto. Entonces lo que hemos intentado es cambiar un poco el chip de que aprendan un oficio y buscarle siempre un tema en que sean siempre pareja extranjero-persona del pueblo para intentar que se comuniquen, hablen entre ellos y se den cuenta tanto unos como otros que no son tan distintos como parece.”

La escasez de recursos también está en la mente del político y así lo manifestaba en cuanto a la ejecutoriedad de los programas: “Hay que ser realista los programas no lo abarcan todo. Hemos buscado por eso mismo a los más necesitados, pero naturalmente no lo abarca todo. Todos los días tenemos aquí una cola de gente, porque no encuentran nada por otro lado, y al fin y al cabo, los municipios ya están bastante tocados económicamente como para que puedan hacerse cargo de todo, pero que es verdad que están mal, ya sean inmigrantes como sean del mismo pueblo.”

De hecho los recursos con los que cuentan a nivel técnico no es todo lo completo que debería ser: “Tenemos dos personas. Agente local de promoción y empleo, que es la que lleva directamente estos programas de inmigración, y luego a parte tenemos una persona que es la que es la jefa de contrataciones del Ayuntamiento, que obviamente está con ella, para hacerlo lo más correcto posible.”; uno de los líderes destacó los instrumentos a utilizar para gestionar las políticas, el L12 comentaba que: “Nosotros no tenemos ningún tipo de programas con inmigrantes excepto el albergue, y el albergue es para gente que no tiene donde comer ni donde dormir, y pueda hacerlo en el periodo de tiempo que dura la campaña, que no siempre es el mismo, no nos acogemos a lo que dure el tomate, sino que nos acogemos a lo que dure la subvención, normalmente unos cinco meses. Estamos dando servicio a gente que viene a trabajar: si hay trabajo, que venga, si no hay trabajo no podemos mantenerlo. No podemos mantener a la población que está en paro, eso son programas que tendrían que venir a gente desfavorecida del país, es que si no, se vienen de todos los países para acá, por lógica ¿no? Si en Marruecos no hay ningún tipo de ayuda social y en España me la dan, pues vamos todos para allá. ¿Conseguimos algo con que haya aquí una población inmigrante, no sé si son de cinco millones de marroquíes que todos se vienen a...?. Porque esa es otra, los marroquíes no están tan abiertos a trabajar en el campo y todo eso, ellos vienen todos los días a llorar aquí al Ayuntamiento a que quieren trabajar aquí, no en el campo. En el campo no están tan disponibles, están acostumbrados a ayudas sociales, y eso es un error.”

Además del albergue, la mancomunidad cuenta con algunos otros recursos: “Tenemos algunos servicios, como son el Plan Orienta y todo eso, que si algún inmigrante puede beneficiarse, pues va. Pero estamos siempre en temas de orientación. Lo que es todos los temas municipales, los Ayuntamientos que lo han decidido lo han solicitado y lo están ellos desarrollando”; L13 dejaba claro la existencia de programas específicos en materia migratoria: “Hay programas específicos y además yo creo que esos programas no solamente hay que mantenerlos también hay que impulsarlos, para que esa integración genere lo que todos deseamos, prosperidad, riqueza, y esa gente que viene a ayudar a hacer una provincia más próspera y más justa, puedan sentirse acomodados, y hay que articular una política



en todos los pueblos, hay que ayudar a los pueblos, es lo que nos están reclamando, hay pueblos que tienen 80 y 90 nacionalidades en este momento, ante esa situación tienes que aportar unas políticas concretas.”; L14 en cuanto a programas específicos para la atención de esta población, a la cuestión si existían ella era tajante: “No, a ver se hacen actuaciones para prevenir problemas de exclusión social, pero eso se hace con cualquier tipo de población que esté en peligro de exclusión social, para normalizar la atención a este grupo de población, exactamente igual que al resto de población, para ampliar la intervención social precisamente en las zonas pequeñas, lo que se hace es dar servicios sociales comunitarias a todo el colectivo de personas.”

A la pregunta de si se incluyen las prestaciones básicas que contempla la ley, ella respondía que: “Claro, lo que pasa es que son grupos de riesgo de exclusión social, gran parte de ellos, por eso se actúa como grupo de riesgo de exclusión social, pero igual que pueden ser grupos de riesgo de cualquier otra categoría dentro de lo que es la población normalizada”. A la cuestión si ¿dentro de cada uno de esos programas, por ejemplo, de ayuda al domicilio, teleasistencia, salario social, atención a la infancia, todo ese tipo de programas son también objeto de este tipo de población, tengan o no documentación?, la directora aclaró que: “Exactamente, igual que el resto de población oriunda de la zona, en el momento que pisan tierras españolas, los servicios sociales son universales en ese caso.”

El L15 respecto a la Administración local, hablo de los Planes de refuerzo de Planes de empleo en el entorno de los Ayuntamientos, algunos planes especiales y algunos otros que se hacen con fondos de lo que era antes el Plan Empleo Rural, pero que hoy es el Programa de Fomento del Empleo Agrario. También llevamos dentro de Administración Local todo lo que tiene que ver con formación, independientemente de lo que haga la Diputación a través de sus competencias, y llevamos también todo lo que tiene que ver con espectáculo y juego que es algo que a mí me entusiasma, el mundo de los actores y esas cosas, el control del juego y del espectáculo incluso también cuando tiran cohetes, el tema de licencias etc. en definitiva todo lo que es el Gobierno interior.”; L16 comentaba que “en la parte de servicios sociales no tenemos ningún recurso que gestionar ni ningún proyecto directamente nuestro que se ejecute, siempre lo hacemos a través de ahí.”

En cuanto a la gestión de la política migratoria esta se desarrolla desde dos ámbitos los Servicios sociales y la Drogodependencia: “Dentro de los contenidos de la parte de Servicios Sociales tenemos una organización curiosa. Tengo un servicio que trabaja todo el tema de inmigración y emigración, que es del que pivota la intervención pero tengo otro servicio que es muy relevante y que necesariamente está muy relacionado con éste, que es el de Barriadas (es el que de alguna manera trabaja todo lo que es zonas con necesidad de transformación social en Andalucía) y tengo otro servicio

que es el que coordina y trabaja los Servicios Sociales comunitarios, con Ayuntamientos y Diputaciones, con lo cual, pues son tres servicios, y nuestra planificación en el Plan Integral lo hacemos a través del Servicio de Movimientos Migratorios, pero está muy relacionado tanto con Barriadas como con Servicios Sociales comunitarios”. “Una de nuestras primeras actuaciones que considero relevantes es promover la inserción socio-laboral del colectivo inmigrante que vive en zonas con necesidad de transformación social; es uno de los programas a través del cual financiamos a la federación de asociaciones, lo que trabajamos es, formar y preparar a esta población para poder acceder a una inserción laboral.”

Para L16 el programa Surge es el que cubre un objetivo más ambicioso en tiempos de crisis, aunque la implementación difiera según la zona donde se ejecute: “Ya sea el Puche de Almería, donde el Surge de allí, por los porcentajes de atención a población inmigrante son altísimos. Quizás a lo mejor si nos vamos a Almanjáyar en Granada estamos hablando más de una población gitana; con los dispositivos Surge, se trabaja con población inmigrante y se trabaja con otro tipo de minorías.”

El acceso a los recursos es algo que la representante de la Junta destacaba: “Otra estrategia que desde esta Dirección General se viene realizando ya desde hace un tiempo, creo desde 2005 aproximadamente, es facilitar el acceso normalizado de la población inmigrante a los servicios sociales comunitarios como puerta de entrada al sistema de protección.”

La red de servicios sociales es la que materializa algunos programas: “Uno de nuestros programas más importantes ha sido y sigue siendo el refuerzo de los servicios sociales comunitarios a los Ayuntamientos y a las Diputaciones para la contratación de personal para, sobre todo, de aquellas ciudades o municipios donde el porcentaje de población inmigrante en términos relativos es superior. Eso se va evaluando tanto con los datos del censo como con los datos de los propios servicios de atención a personas inmigrantes y es un programa que se viene realizando desde hace tiempo, (...). Después con el paso del tiempo la utilización ha dejado de ser tan necesaria, pero incluso pusimos una línea de teléfono que tienen los trabajadores sociales, móviles para un servicio de traducción para aquellos municipios donde, el trabajador social era imposible que pudiera establecer una conversación con una persona extranjera que llega a solicitar información.”

Y destaca la actuación con el movimiento asociativo y los grupos de presión: “A ver, otra línea de trabajo que ha sido importante, facilitar el acceso a la información y a la orientación, desde aquí financiamos programas de información, de orientación, de asesoramiento a estos colectivos”. También la participación y el tercer sector es uno de los temas de la política de la dirección: “Otra línea de trabajo nuestra ha sido el tema de la participación y al fomento del asociacionismo y del voluntariado.

Apoyando a nivel económico con todo el movimiento asociativo, creación y el apoyo al asociacionismo de la población inmigrante y de la participación.”

Y como cierre a su gestión la atención social básica: “Después hay una línea atender la asistencia a esta población en sus necesidades más básicas: promover el alojamiento temporal, lo más normalizado posible para esta población, es uno de los programas que a nivel económico más ha supuesto para la Dirección General; con la merma económica de los últimos años ha sido de los programas que más se han priorizado, el del alojamiento temporal y la asistencia junto con el del refuerzo de los servicios sociales comunitarios. La red de albergues de Jaén, por ejemplo, para todo el tema de la recogida de la aceituna es muy importante, ese alojamiento temporal a través de albergues o centros de acogida, que gestionan y que organizan, los Ayuntamientos o la Diputación de Jaén, también en Huelva, también en Almería así como con asociaciones. Los proyectos que las asociaciones tienen de albergue, de centro de día o de comedores. Esa es la atención de esas necesidades más básicas de la población pues creo que es de las líneas y de las estrategias fundamentales de esta consejería.”

La política migratoria se implementa según la L17 de acuerdo a la orientación del gobierno andaluz: “La filosofía que por parte del gobierno andaluz ha tenido desde la década de los noventa supo responder a una coyuntura específica que empezaba a surgir en nuestro territorio.”

El desarrollo de los Planes de inmigración fueron a su parecer el instrumento de planificación que inició una respuesta a la situación que se estaba viviendo: “Y desde ese momento se puso en marcha el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que fue un plan de acogida, porque respondió a un momento en el que llegaba la población de inmigrantes a Andalucía. Tuvo una vigencia de cuatro años, desde 2001 a 2004; en 2006 se puso en marcha el Segundo Plan Integral, que ha tenido otros cuatro años de vigencia, que acabó en 2009. Actualmente sigue en vigor de forma transitoria, porque ya tenemos encima de la mesa del Consejo de Gobierno el Tercer Plan Integral para la Inmigración que es horizonte 2012-2015. El primer plan respondió a una fase de acogida, el segundo a una fase de integración, los extranjeros ya estaban aquí, ya eran vecinos de nuestras calles, de nuestros barrios. Y el Tercer Plan lo que nos trazamos es un siguiente escalón; ya no solamente los extranjeros están aquí, no solamente están integrados, sino que ya se han casado con autóctonos, tienen hijos nacidos en Andalucía, por lo tanto partimos de una realidad social distinta. Andalucía es una sociedad diversa donde vivimos personas que han nacido en distintos países, más de 125 países del mundo, donde tenemos culturas distintas, religiones distintas, y lo que tiene que hacer la Administración autonómica es prestar los servicios gestionando esa diversidad. Atendiendo a las

necesidades concretas de los colectivos que viven en el territorio, y esa es la estrategia que se marca el Tercer Plan, que es la gestión de la diversidad. El Plan Integral tiene aportaciones por distintas áreas: socioeducativa, sociolaboral, sociosanitaria..., y es un Plan que coordino yo, o sea, se coordina desde aquí en una comisión Interdepartamental que dirijo yo y de la que forman parte 29 Direcciones Generales de la Junta”; El L18 respondía a la gestión desde su ámbito remitiéndose a las propias leyes sin más, de modo que en cuanto al desarrollo de la política migratoria comentaba: “Más que proyectos lo que nosotros hacemos es aplicar la Ley de Extranjería fundamentalmente.”

La cuarta variable estudiada es la *problemática* que se encuentran o la que tienen que afrontar a lo largo de la implementación de su política migratoria, las informaciones al respecto han sido muy interesantes y variadas pero en la mayoría de los líderes ha sido la crisis económica el elemento obstaculizador más significativo. En el caso del L2 decía que junto al mundo empresarial está la población desempleada, así el líder reconocía que: “Es cierto que nos gustaría estar desbordados en esa materia, pero no es el momento de decirlo, no estamos desbordados y nos gustaría tener que contratar incluso a más personas que estuvieran haciendo ese asesoramiento empresarial, pero por desgracia donde estamos desbordados es en el Servicio Granadino de Colocación, que vamos por más de 20 mil inscritos.”

Para L3 la actuación frente a la violencia de género y la prostitución forma parte de su proyecto político así lo reconocía en la entrevista: “En el tema de la mujer también tenemos atención por supuesto a mujeres en situación de violencia. Colectivo de inmigrantes no(...).Tenemos una unidad móvil con Cruz Roja donde hemos detectado que bueno, se han atendido más de 200 mujeres, el 75% son inmigrantes, y de ellas veinte mujeres son transexuales, el 100% son inmigrantes. Aquí el colectivo de inmigrantes sí es muy significativo, la prostitución e inmigración por desgracia hace una situación muy vulnerable y muy dependiente. Trabajamos con ellas tanto en la unidad móvil donde hay una labor de orientación, asesoramiento y sobretodo el tema de prevención y salud, donde en fin, se les informa, se les orienta, enfermedades de transmisión sexual, SIDA, se les reparte todo tipo de preservativos, material, etc., se les deriva a recursos sanitarios que en muchos casos curiosamente no conocen, es decir, las mujeres que viven esta situación, sobre todo las inmigrantes, no es que no sepan dónde está su centro de salud, es que no conocen casi la ciudad. Luego tenemos varias líneas de ayuda con ellas, como son el Fondo Iniciativa Mujer, que en concreto con este colectivo pues tenemos cuatro programas para mujeres que viven en situación de prostitución, donde se conciertan con entidades la posibilidad de que estas mujeres que quieran salir de ahí tengan un centro, una casa, un hogar y que

luego tengan formación y talleres para poder reinsertarse laboralmente en otro ámbito. Muchos de los colectivos beneficiados de ese fondo, en torno a un 30% son asociaciones o bien inmigrantes.”; L5 continuaba explicando que tienen muchos programas pero que están viendo limitada su actuación por la crisis: “Bueno proyectos estábamos diciendo tenemos muchos más, antes contábamos con un programa que era a nivel estatal, ese ha desaparecido con la crisis, en el cual hemos hecho muchísimas cosas, desde talleres, desde encuentros, formación, eso se ha ido al traste, pero nosotros tenemos que seguir con la integración, entonces ¿cómo lo hacemos?”

Para L6 la situación actual también es preocupante y de hecho así lo decía en cuanto a la ejecución de los programas: “Con el tema de los inmigrantes llevábamos un programa bastante bueno de integración, pero nos ha pegado la realidad una bofetada.” Aludía a que las condiciones de convivencia en general no son aceptables para el colectivo de personas inmigrantes: “El salario es de miseria: 1,5 €/ hora, esclavitud, y condiciones infrahumanas chabolas en el siglo XXI. No podemos permitir eso. En el Municipio no puede haber chabolas, las destruimos antes de que se metan. Después veremos dónde los ponemos.”; al L7 en cuanto a la política migratoria lo que más le ha preocupado y ello tal vez por su condición de médico, es que: “Hay gente viviendo en chabolas, las chabolas son ubicaciones ad hoc que se preparan con materiales que no son los adecuados para construir una vivienda por una parte. Son ubicaciones o estructuras permeables al calor, al frío, a todo. No disponen de servicios sanitarios o higiénicos, ni de agua potable, ni de eliminación de aguas residuales. Y una de las ideas que teníamos era erradicar ese chabolismo.”

Para el L7 el problema de la trata de personas es algo que el líder se encontró y que antes según dice, no conocía, un tema complejo, sin embargo, no expresa cómo pretende gestionar su transformación: “Tenemos conciencia de la existencia de trata de blancas, de una manera que ralla la esclavitud y ante esto nos revelamos todos.” “En el programa político a nosotros incluso nos decían que teníamos demasiado valor cuando queríamos abordar la problemática del inmigrante en el Municipio, porque era como un tema tabú, nadie lo toca.” Todo lo que se centre en el tema laboral es un aspecto de su política de hecho la contratación es algo que le preocupa: “Porque queríamos ver de qué manera se podría un poco controlar la competencia desleal y el que se trabaje sin contratos, sin pagarles a cada uno el fruto de su trabajo. Es que es muy importante.”

Por otra parte, el tema económico ha influenciado en la creación de empleo y crecimiento en general y la crisis ha provocado que no haya financiación y pocos recursos, así lo comentaba: “La situación de crisis ya estaba previamente instalada en el Ayuntamiento. Pero bueno, agua pasada no mueve molinos, pero no deja de ser una realidad. No hay un céntimo.”; para L8 la situación

económica está influyendo considerablemente: “La situación presupuestaria a nivel Ayuntamiento, a nivel provincial sabemos que está muy difícil pero siempre esto lo hemos estado satisfaciendo con programas digamos de otras instituciones provinciales o andaluzas y hoy vamos a tener que soportarlas nosotros sin más remedio porque no podemos prescindir de este servicio.”

Al igual que el resto de políticos la L14 hacía referencia al marco competencial: “Es en la ley de servicios sociales de la Junta de Andalucía en donde las corporaciones locales tenemos las competencias exclusivas de los servicios sociales comunitarios, los servicios sociales especializados son competencia de la Junta de Andalucía; todo aquello que signifique tener más presupuesto, se puede tranquilamente hacer otras cosas, aunque no sean de nuestra competencia, pues existe una cierta laxitud cuando la situación es un poco más estrecha pues tenemos que ceñirnos a nuestra competencia”; L16 reconocía que el tema de las competencias es también algo que preocupa a la líder: “Siempre con la duda de si nos corresponde a nosotros o no nos corresponde ese tipo de estrategias, porque en definitiva estamos hablando de inserción laboral como objetivo último: de preparar, de facilitar acceso a la información, de facilitar el trámite de documentación, el acceso a formación e incluso, de hacer de intermediarios, con empresarios o con el acceso a puestos de trabajo. Y hago ese comentario porque esa duda siempre permanece en este tipo de estrategias. Desde hace mucho tiempo y desde que se trabaja en barriadas en este tipo de territorio como desde que existe el programa denominado Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo (SURGE), siempre hemos asumido que no nos corresponda del todo.”

Para la L17 el problema de la migración ha sido histórico: “Hasta hace 25 años nosotros éramos los que habíamos emigrado. Andalucía era la tierra de inmigrantes, era una región que exportaba mano de obra a otras regiones europeas, a otras regiones españolas, y por lo tanto no habíamos vivido con inmigración. En la década de los 90 cambia el panorama, empezamos a convertirnos en una tierra activa económicamente, empezamos a desarrollarnos en distintos espacios y es cuando Andalucía empieza a ver cómo llegan personas a sus territorios buscando la oportunidad que antes teníamos que buscar nosotros fuera.”; la L18: “tenemos un volumen de trabajo muy importante, la sección es de las más numerosas en cuanto a personal que trabaja en la Subdelegación en Granada y al mismo tiempo son cientos de expedientes diarios; lo que tratamos por un lado es hacer cumplir la Ley de Extranjería.”

Aunque por otra parte reconocía que hay otras tareas que realizan: “Pero también asesorar a las personas que tienen algún tipo de dificultad, bien para obtener un permiso de residencia temporal, bien por motivos de trabajo, etc. y también doble sentido, españoles que tienen que viajar fuera

también se les atiende en las necesidades que plantean, bien sean motivos de trabajo fundamentalmente o de estudios y a los inmigrantes se les hace ese control en cuanto a la permanencia en territorio granadino, el motivo, y también por desgracia aplicar cuando es necesario el tema de las expulsiones, porque estén en situación irregular, si hay algún tipo de delito obviamente se aplica también la orden de expulsión.”

Según comentaba su trabajo se centra en extranjería y en instalaciones: “Nosotros tenemos más de 100 mil peticiones al año de todo tipo, y dentro de ello gran parte, por no decir más de la mitad, tienen relación con extranjería; he estado visitando las instalaciones, al final lo que te plantean es cómo mejorar, son instalaciones por las que pasan todos los días cientos de personas, en un principio había unas instalaciones poco edificantes hasta el punto que la mayoría de los extranjeros que acudían a diario estaban en la calle a la intemperie total, calor, frío, agua de todo. Se les ha hecho unas instalaciones dignas donde hay un sistema de cita previa, donde hay una sala de espera amplia y confortable, todo eso a mí me lo comentaban los funcionarios que allí trabajan con satisfacción.”

Y terminaba hablando de la importancia de la educación como esfuerzo y sensibilización de los más jóvenes: “Hay que hacer un esfuerzo, la educación tiene mucho que ver, es decir, yo creo que hay que sensibilizar a la gente joven, especialmente a los niños en los colegios de que los inmigrantes no son competidores, son personas que en su momento han buscado una mejor, un mejor futuro y vienen aquí también a trabajar y a ayudarnos.”

## **2.2 Gestores públicos y técnicos**

La perspectiva de los gestores públicos es bien distinta de los líderes, de hecho en ella influye tanto la formación académica como la propia experiencia en el tema migratorio y en la administración pública. La gestión de los gestores públicos se centra en algunos elementos básicos, como son, el trabajo en equipo, la organización, los recursos y la problemática profesional tanto en relación con los políticos como fuera de ellos. A continuación se detallan cada uno de dichos elementos en cada uno de los 12 gestores entrevistados. Los datos están recogidos en la siguiente tabla 25:

Tabla 25 Gestión de la política migratoria de los gestores

Gestor/Fecha Entrevista	Equipo	Organización	Recursos	Problemática
G1- 26/03/2012	Delegación	*	Servicio Especializado. SSCC. COAST	*
G2- 26/03/2012	Equipo	*	Idem	*
G3- 16/02/2012	*	*	Defensa intereses. Voluntariado. Interculturalidad	*
G4- 05/03/2012	*	*	Servicio Especializado. Programas. Asociacionismo. Hermanamiento	Crisis
G5- 05/03/2012	*	*	Idem	*
G6- 19/04/2012	*	*	Albergue	*
G7- 12/04/2012	4 equipos de trabajo	Relación humana	Aplicación ley	Mena. Prostitución
G8- 09/04/2012	Trabajo en red investigación	*	*	*
G9- 11/04/2012	*	*	Aplicación ley	Burocracia. Reforma legal
G10- 0/02/2012	Delegación	*	Refuerzo de los SSCC	*
G11- 21/02/2012	*	*	Competencias Ley	Crisis
G12- 19/03/2012	Trabajo en equipo	Convenios bilaterales	Aplicación ley. Informes SSCC. CIE	Prostitución

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.\*No aporta datos

Las variables analizadas son las mismas que para el caso de los líderes, en cuanto al *trabajo en equipo* la delegación y el trabajo en equipo en sí, son los instrumentos más utilizados, pero lo que más desarrollan son los temas referidos a la organización y la problemática. El G8 comentaba en cuanto al equipo la importancia del establecimiento de redes lo que le ayudó a consolidar el trabajo que se estaba realizando así como la coordinación con las demás administraciones implicadas tal y como reconocía: “Y así lo hicimos a través de contactos para saber las inquietudes que tenían, los problemas



que tenían y si de alguna forma podíamos ayudar a servir un poco de enlace entre esa inmigración, los problemas que tenía esa inmigración y las Administraciones o, en fin, los distintos estamentos y llegar a trasladar eso a los responsables que pudieran saber cómo estaba la situación.”

En la variable *organización* el G1 defendía que: “El sentido dinámico de la sociedad se refleja en cosas tales como que en el pasado nosotros teníamos algún proyecto de organización y mediación en comunidades de vecinos en Zona Norte, no sé si tú recuerdas eso, Virtudes, principalmente con población granadina y con población gitana. Y ese tipo de cuestiones se nos están planteando ahora con el tema de los inmigrantes, a nivel de las viviendas, del rechazo, no solo ya de los otros usuarios de los servicios sociales, sino del rechazo de los vecinos de la comunidad de propietarios sobre el tema de que entren a vivir inmigrantes o senegaleses o un rumano o incluso chinos. Aquellos en los cuales se produce una acumulación. No suele ser una familia o dos familias, como puede pasar con los que proceden de América del Sur, sino por contra es una acumulación de gente el tema de los pisos pateras y todo esto. Son con ciertas nacionalidades.”

La gestión del trabajo de los gestores G4 y G5 se realiza en una oficina especializada, allí el trabajo es destinado y centrado en la población inmigrante e incluso en cuanto al género G4 reconocía que era mayoritaria la población femenina: “Sobre un 70% de mujeres inmigrantes, me centro un poco más en sacar hacia delante el tema de la mujer (montamos la asociación de mujeres inmigrantes “Entre dos orillas”), y cuesta mucho trabajo porque lo principal es hacer comprender a las mujeres que ellas también tienen que salir a la calle. El Municipio fue uno de los pueblos que ha recibido los premios de políticas migratorias, tres veces. Ha sido premiado por el tema de la integración de los inmigrantes.”

La coordinación en este tema es algo que la oficina tiene siempre presente e incluso en un centro como este el trabajo no tiene horario determinado así lo reconocían los técnicos: “Por las tardes tenemos varios grupos de inmigrantes que llegan después de trabajar; nos coordinamos con el centro de salud, y el centro de educación para aprender el español. Entonces tenemos varios grupos de varios niveles, tengo por ejemplo los miércoles, los jueves y los viernes tres grupos que se dedican a educación vial, el carné de conducir. No pueden conducir con el permiso de conducir de Marruecos, ni tampoco pueden convalidarlo, entonces, acuden al centro de adultos para sacarlo, y lo aprovechamos como una vía, si no aprendes el español, es una barrera de integración, lo primero es resolver el tema de la lengua.” Comentaba la G4 que la coordinación se extiende a otros recursos: “Aparte de los temas que se llevan con el centro de adultos, lo que es el trabajo diario, ellos llevan sus proyectos y nosotros

colaboramos con ellos. También existe otro proyecto que es de unidad entre culturas que lo llevamos con el Instituto La Contraviesa, se inició hace unos años desde el año 2006 , lo que es intercambios culturales con distintos pueblos de Marruecos.”

El trabajo con el movimiento asociativo es uno de los aspectos de la gestión y del resultado de la implantación de la política migratoria en el Municipio, de hecho, la colaboración con las asociaciones se tiene muy presente entre las actuaciones a llevar a cabo, tal y como reconocía la G4: “Al año siguiente hicimos con las asociaciones intercambio, fueron asociaciones de mujeres a Assilah, conocieron allí cómo trabajan las asociaciones, que es bastante interesante, un concepto muy distinto del que tenemos nosotros en España. Aquí normalmente las asociaciones generalmente trabajan porque se les da una subvención y lo poco que pueden hacer. Allí son ellas las que mueven el Municipio, o sea, son las que si se hace algo es porque lo promueve una asociación. Y eso les gustó bastante. Estuvimos una semana en Assilah y las madres se vinieron súper encantadas. Al siguiente año lo mismo, lo hicimos con Ifrán, pero siempre tratábamos de buscar un tema.”

Con población inmigrante de nacionalidad marroquí es muy importante la música por ello en su tercer año de trabajo la oficina dedicó especial atención a este tema: “El tercer año fue la música. Grupos musicales del Municipio los desplazamos al festival internacional de Ifrán. Salieron por televisión, por todos sitios...vamos, aquello fue... un autobús de 48 personas no cabía más nadie. Tres grupos musicales, más políticos, más representantes, ha sido una experiencia muy buena los tres intercambios que hemos tenido con estos pueblos. Y son actividades como estas las que cuesta mucho trabajo montarlas, pero son las que no debes dejar nunca de hacer. Porque lo primero es la atención directa, que es el vecino que tenemos allí, después el conocimiento, si no conoces, no puedes llegar al respeto, no puedes llegar a la comprensión y a relacionarte con esa otra persona.”

Pero la situación de crisis también ha reorientado la actuación desde la oficina con estos programas y actuaciones de hecho así lo reconocían los técnicos: “El año pasado no se hizo porque siempre la hacemos en mayo, el año pasado mayo fueron las elecciones, hubo cambio de gobierno, no entró la subvención, pues una cosa por la otra y este año estamos un poco ahí en el aire. No sabemos porque subvención no hay, pero sabemos que algo tenemos que hacer.”

Y finalmente apoyaban uno de los aspectos fundamentales en la política migratoria la formación, ya que la formación para la integración y para el empleo es uno de los temas que con mayor empeño desarrolla esta oficina, tal y como lo decía el G5: “Exactamente, claro, pues la formación para el empleo que utilizamos es para el centro una vía para la integración. Para hacer muchas actividades conjuntamente con la asociación de mujeres y con el Ayuntamiento y con la oficina de atención al

inmigrante.”; El G7 respecto a la gestión técnica desde su ámbito profesional resaltó que su trabajo esta previamente establecido en la normativa, aunque también el aspecto más humano de la inmigración reconocía era un tema que preocupaba: “ Nosotros no sé si para bien o para mal nos atenemos mucho a la concepción policial que tenemos de nuestro trabajo, nos ocupamos de hacer cumplir lo que la normativa de extranjería nos marca y no nos ocupamos de nada mas o de poco más, desde el punto de vista humano, ese sí que nunca jamás lo olvidamos, y siempre que podamos, dentro de nuestra medida, ayudar a un inmigrante o familiar del inmigrante, lo hacemos y además muy gustosamente. Por lo demás nosotros tenemos que hacer cumplir esa normativa, la normativa nos marca quién puede estar aquí y cuando no se puede estar aquí, dentro de eso, si estamos muy focalizados a perseguir, perseguir no es la palabra más adecuada, ni la que más me pueda gustar, tenemos que conseguir la expulsión de aquellos que están delinquiendo aquí y están haciendo un daño en la sociedad y ahí es donde más nos estamos centrando, inmigrantes que están delinquiendo y que nosotros intentamos detener y expulsar.”

Uno de los equipos más representativos de ejecución de la política migratoria es donde trabaja el G8 que respondía a la cuestión respecto a cómo fueron sus inicios y lo que en la actualidad se hacía, dando importancia al establecimiento de redes y contactos relacionados con el trabajo con esta población así como la coordinación entre las instituciones: “Y lo hacíamos con el vehículo e íbamos a los sitios donde estaban asentados. En el caso de Granada era Zafarraya en la época del tomate, que allá por el verano, siguiendo un poco las temporadas del campo. Al poco tiempo de estar funcionando se hizo una jornada, un encuentro en la Dirección General de Guardia Civil, se hizo un encuentro de todos los equipos de España que en ese momento estaban funcionando, para saber cada uno cómo lo estaba haciendo y unificar un poco criterios de actuación.”

La primera tarea que realizaría una vez constituida el equipo fue una investigación previa de la población a la que se dirigían: “Empezamos por hacer un estudio también de la población que teníamos porque era muy diversa, o sea, muy diversa de muchos países y, sobre todo en la costa. Nos ponemos en lo que era la aceituna, la temporada de aceituna en los montes orientales o nos poníamos en Zafarraya por un lado eran de origen marroquí, pero teníamos la zona de Huétor Tájar, que era el espárrago más bien sudamericano, principalmente bolivianos. Y la costa ya era muy diversa, esto iba encaminado, aunque era toda la inmigración, pero principalmente a los de terceros Estados, porque los comunitarios al fin y al cabo los derechos eran distintos.”

La gestión en el refuerzo de los Servicios Sociales Comunitarios es mecanismo para actuar de forma gradual y selectiva para algunos gestores públicos, tal es el caso del G10: “Nosotros miramos las prioridades reforzamos a través de esto las zonas que tienen mayor presencia de colectivos inmigrantes, hay un trabajador social y asesor jurídico en Motril, dos trabajadores sociales y asesor jurídico en el Ayuntamiento de Granada y trabajador social jornada diferente los demás municipios de más de 20 mil habitantes: Loja, Almuñécar, Baza, Guadix, Armilla y Maracena, es la prioridad que hacemos.”

Las funciones que desarrollan los técnicos contratados para el programa de refuerzo comentaba que en la práctica no era una labor específica para la población inmigrante: “¿Esta persona qué desarrolla? No desarrolla un programa específico para el colectivo inmigrante, utilizamos el mismo símil que el sistema sanitario: somos el médico de cabecera y el médico especialista. Nosotros somos ahora mismo el trabajador social comunitario en general (damos los servicios sociales genéricos), y si hay una demanda específica pues iríamos a los servicios sociales especializados.”

La competencia es un tema que todos los gestores nombran ya que es el marco desde donde pueden ejecutar los diferentes proyectos y programas: “A nivel autonómico la prestación de los servicios sociales esta delegada en las corporaciones locales y Diputación y para los Municipios de más de 20 mil habitantes tiene la competencia delegada por la Junta de Andalucía de prestación de los servicios sociales y de menos de 20 mil habitantes la Diputación Provincial. En concreto tenemos 20 sub-centros de servicios sociales, 13 adscritos a la Diputación, 8 al Ayuntamiento de Granada y uno a los Ayuntamientos de más 20 mil habitantes.”

Por ello es la coordinación interdepartamental también algo presente en su trabajo: “Está el departamento de coordinación de la dependencia, que se encarga de la asignación del recurso de dependencia, luego hay otro departamento: el de solidaridad, que se encarga de la gestión del programa del salario social. En las tres situaciones, en los tres departamentos es igual. Luego, reuniones periódicas con los servicios sociales comunitarios, porque son los órganos nuestros que ejecutan en el territorio y el otro departamento es el de barriadas, y hay 8 o 9 personas trabajando con los programas específicos de plan concertado y los programas específicos que tenemos convocatoria.”

La distribución de competencias es un tema que refirió el G11 cuando explicaba cual era el modelo de intervención con esta población: “Desde el año 2000 el modelo que se creó en la Junta de Andalucía fue que cada consejería atendiera al inmigrante desde el punto de vista o del área que le tocaba. O sea los programas de educación corresponden a educación, y los programas de servicios sociales corresponden a servicios sociales. Nuestra misión ha sido coordinar. Y la competencia está establecida en el Decreto que creó la Dirección General en su día, en el año 2000, que después se ha

ido transfiriendo a la Consejería de Empleo también aquí. Tenemos competencia en materia de coordinación de las políticas migratorias, en materia del conocimiento de la población, de la inmigración, desde cualquier punto de vista. Mi teoría es la siguiente hasta el año 2000 la competencia en materia migratoria prácticamente era del Estado, más que migratoria era de extranjería, así estaba concebida en la ley anterior a la del año 2000. Pero en el año 2000 la ley habla de que el extranjero tiene, se le reconocen unos derechos que antes no estaban plasmados en la ley: el derecho a la educación, el derecho a la Sanidad, el derecho a la asistencia judicial gratuita, a los servicios sociales, si tenía documentación, si no tenía y estaban empadronados podían tener los derechos iniciales a los de servicios sociales básicos, derecho a la educación básica, de alguna forma se recoge ahí en la ley, si esos derechos están transferidos las Comunidades Autónomas como es el caso de la educación o de la salud en Andalucía, entonces la competencia era de la Comunidad Autónoma.”

En las zonas con necesidades especiales se puso en marcha un programa de actuación preferente como instrumento importante en el tema de la inmigración: “Tuvimos un plan piloto también de barrios de actuación preferente, que terminó el año pasado, también en colaboración con el Estado, con el Ministerio de Empleo, ahora se llama Empleo, antes era Trabajo e Inmigración, en Granada trabajamos en el Polígono de Almanjáyar, en Almería y en Algeciras, en Sevilla también en la zona Macarena; entonces era un proyecto que trataba de valorizar el entorno, el barrio en el que viven las personas inmigradas, pero trabajando con la sociedad de acogida, que el proyecto no fuera solamente al inmigrante, que se trabajara sobre la totalidad, sobre el barrio. Haciendo programas de talleres, de infinidad de actuaciones para las personas que viven en estos barrios se integren unas con otras y, sobre todo, también en previsión de evitar estos conflictos que hay no deseados en determinados barrios por el tema de la inmigración; evitar lo que pasó en Francia hace unos años y, como una nueva forma de trabajar no tenemos que trabajar solo con los inmigrantes, con las personas inmigrantes, sino también, con todas las personas que en un contexto determinado están en una situación desfavorecida y tenemos que hacer que de ello surjan iniciativas de autovaloración, de promoción, para salir de ese gueto, de ese mundo que les aprisiona.”

En cuanto a la gestión de la política migratoria existen ciertas limitaciones en el marco jurídico, y en el competencial son las más claras, el G12 reconocía: “Que lo único que puede hacer la subdelegación es hacerse eco, pues algunas veces se ha hecho jornadas de difusión, siempre hay canales de comunicación abierta, intentamos tenerlos tanto con otros organismos públicos, como con organismos no públicos, organizaciones, ONGs, pueden ser también los colegios profesionales, abogados, gestores administrativos, etc.” Además comentaba que la competencia migratoria no la tiene

el ámbito local y por tanto todo viene ya regulado: “Las políticas públicas vienen establecidas desde el gobierno, nosotros solo tenemos que ponerlas en práctica. Desde aquí lo que hacemos es hacernos eco y dar difusión a esas políticas, pero esas políticas vienen plasmándose en normativa, en legislación y en instrucciones de aplicación de esa ley, las políticas públicas cuando se toman en momentos de bonanza económica se puede facilitar que venga mano de obra extranjera eso se hace con un reglamento con condiciones concretas. Toda la transposición normativa de la UE en materia migratoria, el tercer pilar de construcción de la UE, seguridad, la firma del convenio con Schengen para su supresión de fronteras interiores, cuando todas sus reformas legislativas son políticas, por ejemplo con reagrupación familiar, se extendió el derecho de trabajo a los mayores de 16, cuando venían, pero al mismo tiempo se restringía la venida de ascendientes que fueran menores de 65 años, se crea unos tipos de permisos de larga duración, hay modificaciones en la política de nacionalidad, quienes pueden acceder a la carta de naturalización, quienes obtienen la nacionalidad española, la ley de memoria histórica,... podíamos estar hablando de mucho, todas estas medidas vienen así, desde el gobierno. La mayoría de todas se llevan desde aquí menos las de nacionalidad que las lleva el Ministerio de Justicia, pero las demandas las llevamos aquí.”

Con respecto a la estructura orgánica y competencias comentaba: “Esto es una materia estatal, o sea nosotros somos administración periférica del Estado, entonces las políticas públicas las plantea el gobierno, en estos 20 años he visto muchas estructuras orgánicas, hace poco éramos apellido de un Ministerio Trabajo e Inmigración y ahora estamos en Empleo y Seguridad Social, hay también una remisión a una agencia estatal de inmigración y migración en la ley de agencias que al final no se ha implantado, pero ahora las políticas públicas en materia de extranjería e inmigración ha sido refugio de las políticas que vienen de los servicios centrales, fundamentalmente de la dirección general que está en la secretaria general de migración e inmigración. Las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos quieren tener algo que decir en materia de extranjería, y eso se hace con unas reformas legislativas, y se pone el informe de arraigo, o a las Comunidades Autónomas se las deja que participen en la mano de obra desempleada o las políticas transversales que hacen. La oficina de extranjería fundamentalmente se encarga de otorgar autorizaciones administrativas de residencia y trabajo fundamentalmente, por los 40 y tantos procedimientos que hay, pero también resuelve expedientes sancionadores que instruye la policía, que la jefatura superior de policía de Andalucía oriental cuya sede está en Granada, pues tiene una brigada provincial de extranjería y fronteras.”

Otro tema de interés son los convenios internacionales: “Los convenios bilaterales con varios países se hacen con mano de obra aquí con diferentes características o por ejemplo cuando en los años

2005 y 2006 se produce la crisis de los cayucos en Canarias, se hicieron unos convenios de repatriación con los países del golfo de Guinea.” En cuanto a la gestión de los contingentes comentaba: “Cuando aparecen los contingentes, (o la selección de mano de obra extranjera en el exterior para canalizar los flujos migratorios), esto pasa por muchos fases, el efecto llamada, canalización de flujos, una serie de tópicos digamos, o de lugares comunes que se vienen dando conforme, vamos avanzando el fenómeno migratorio.”

Una reciente medida son los informes de integración y/o refuerzo, algo que comentaba con críticas: “Estos informes aparecen como dos figuras nuevas en la nueva reforma del reglamento de extranjería, no sabemos exactamente el uso que hay que darle, ya hay una instrucción de la dirección general de inmigraciones, de febrero de 2012, y ahora en el boja del día 6 o 7 ya dice la Comunidad Autónoma el procedimiento y quien es el encargado, sobre este informe tengo muchas críticas soy muy escéptico y no tengo clara su viabilidad, evidentemente lo vamos a implantar, lo tenemos que poner en práctica, porque digo esto, porque hay mucha inseguridad jurídica en este informe, porque hay un vacío que no está claro y que no haya venido a completar ni siquiera la instrucción, el informe se puede aportar en el caso de que no se cumpla algún requisito para renovar el permiso de residencia, pero no se dice que requisito, no es lo mismo que tengas antecedentes penales, con prisión por 8 años, por homicidio intencionado, que tener un descubierto a la seguridad social, que se pueden dar los dos o uno, etc.”

Las críticas son centradas además en el contenido de lo que hay que justificar con dicho informe: “Por otra parte el informe de refuerzo de integración es tremendo, si vemos los elementos que tiene que cumplir es un máster en derecho, tiene que saber los derechos y deberes en la UE, en la Comunidad Autónoma correspondiente, tienes que haber hecho una formación y además en centros formativos reconocidos, en principio como hasta marzo no sabíamos en la Comunidad Autónoma Andaluza quien era el órgano encargado de emitirlo, aparece en la Consejera de Empleo, estamos hablando de esfuerzo de integración no de aspectos de empleo o laborales, ¿porqué aparece ahí? si alguien me lo puede contar, podía estar en otra consejería como bienestar e igualdad social, que se ocupa más de este tipo de materia, pues no lo sabemos, desde aquí no vamos a requerir al menos en primera instancia ese informe de esfuerzo de integración para no remitir a los ciudadanos extranjeros, cuando no se cumplan los requisitos no necesitamos hacer cursos, porque cuando no se cumplan los requisitos vamos a tomar una valoración jurídica y vamos a decidir resolviendo sobre el fondo de la cuestión, además ni es un informe preceptivo ni es vinculante.”

A la cuestión que se le hacía respecto a si iba a contar con los Ayuntamientos para poner en marcha ese informe, era rotundo: “Pues no, porque es de la Junta, es competencia de la Junta, de la dirección general de coordinación de políticas migratorias, lo pone en el boja, pone todo el procedimiento, los otros informes que de momento, de escolarización de menores tampoco es del Ayuntamiento, porque la competencia educativa la tiene la Comunidad Autónoma, en los otros dos sí, de hecho quiero hacer un par de reuniones una con servicios sociales de diputación y otra con los municipios que vamos por independientes.” El informe de arraigo es otro tipo de actuación que se elabora desde las Entes Locales: “El arraigo es uno de los 9 o 10 supuestos de circunstancias excepcionales que hay a lo largo del reglamento que es absolutamente distinto. El de arraigo no es preceptivo ni vinculante pero es sustitutivo de un requisito que si no se da hay que tenerlo.”

En cuanto a la coordinación con otras entidades comentaba que: “Este tipo de relaciones por funcionamiento y estructura jerárquica de la administración se tiene desde los servicios centrales, se entiende que son relaciones bilaterales, nosotros tenemos un Ministerio de Asuntos Exteriores que es el contacto, si te apunto en tema de menores sí que hay una relación directa que me consta del servicio de protección de menores, cuando tenemos casos de rumanos acompañados, o incluso acompañados que se les quita la custodia a los padres y pasan a estar tutelados, y se pone en conocimiento también otro cauce de comunicación cuando se toma una medida sancionadora contra un ciudadano rumano se pone en conocimiento del consulado pero en este caso se pone a través de la Comisaría de Extranjería y fronteras de Madrid. También atendemos peticiones de información que nos puedan hacer, recientemente hemos atendido al Cónsul de la República Dominicana que nos estaba pidiendo información simplemente por cuestiones operativas, cuantos ciudadanos de su país residían en Granada, esa pregunta no se puede responder tan fácil, yo le puedo decir las autorizaciones que he dado, pero no donde viven, les puedo dar permiso de estudiante, de régimen comunitario, de régimen general y luego hay una información que si que tiene límite a través del Instituto Nacional de Estadística a través del padrón, si hay información de los empadronados, pero puede ser que tenga la residencia en otra provincia. Le puedo dar información sobre la gestión que tú controles.”

En cuanto a la tercera variable los *recursos*, los gestores recalcan por lo general la importancia de los recursos especializados en lugar de los mas generalistas: así la política migratoria municipal para la G1 queda materializada en el recurso concreto existente destinado a la población inmigrante, aunque reconoce que la actuación con esta población se realiza desde los cauces normalmente establecidos para toda la población: “Surgió la necesidad del servicio especializado que fue el servicio



de atención a inmigrantes (SAI), que se basa en la atención jurídica. Ese servicio se ha estabilizado en su funcionamiento, tiene bastante demanda, sin perjuicio de que nosotros seguimos atendiendo desde los servicios sociales al resto de las personas en el resto de problemáticas que puedan tener, porque entendemos que la intervención no debe ser sectorializada en el sentido de gueto ni nada por el estilo, sino que debe ser una intervención comunitaria, o sea, normalizada y solo especializada en aquellas demandas muy específicas que requieren los conocimientos legales o sociales necesarios y, luego también todo esto nos llevó a necesitar servicios de traducción para poder atender a gente que no sabía hablar español, luego atención social y mediación intercultural, sobre todo para temas de vivienda. Y ya nos surgieron otras competencias que nos vinieron dadas, como regaladas por el Estado, que fue el tema de la emisión de los informes de arraigo para obtener la regularización, el permiso de residencia y los informes de habitabilidad para conseguir la reagrupación familiar.”

Para G2 la intervención con la población inmigrante estaba conexas con la normativa en la materia tal y como exponía la técnica: “La idea era relacionar con las reformas legales que ha habido, fue cuando se aprobó la primera ley de inmigrantes y se estableció una forma excepcional de conseguir la regularización a través del arraigo social. Como integración entre comillas, y luego el tema de la reagrupación a través de los informes de habitabilidad para evitar que vinieran menores en condiciones inadecuadas de vivienda, entonces ahí se empezó a abrir líneas de subvenciones desde la Junta de Andalucía. Pero nunca han sido lo suficientemente intensas para cubrir la necesidad que existía y el Ayuntamiento ha tenido que aportar gran parte del coste de esos proyectos.”

El acceso a la vivienda o el mantenimiento de la habitual es algo que desde el departamento se ha tenido que tener también en cuenta como un grave efecto de la crisis: “Últimamente con la crisis se ha incrementado mucho el tema de inmigrantes transeúntes que solicitan el alojamiento alternativo a través de albergues, como consecuencia de que han perdido el trabajo que necesitaban. Nosotros también en esto hemos ido un poco a bandazos con la política de inmigración. Y digo bandazos no en un sentido despectivo, sino en los cambios que la política de inmigración ha podido llevar en estos años.”

Además la G2 completaba diciendo que: “También tenemos un gran volumen de mujeres extranjeras en el Centro Municipal de Atención a la Mujer. En la atención a las mujeres con violencia de género se está trabajando también y hay mayoritariamente población inmigrante.”; la persona que dirige el único albergue para inmigrantes en la provincia es la G6, quien demostró que conoce perfectamente las características de la instalación que dirige y los programas que se ejecutan para materializar la política migratoria y cuya gobernabilidad es propia de la Mancomunidad, así lo

comentaba: “El albergue es de titularidad de la Mancomunidad pero se financia de ayudas públicas procedentes de la Administración: Asuntos sociales y de la Delegación de Empleo. En un primer momento el albergue se constituyó para desarrollar cuatro programas, que eran: acogida y alojamiento, atención al inmigrante, sensibilización y mejora de las infraestructuras. En la actualidad de estos cuatro programas solo se están pudiendo desarrollar uno, el de acogida y alojamiento, debido a la falta de recursos condicionada por la situación de crisis. Esta abierto durante un periodo aproximado, de cuatro, cinco o seis meses, depende del periodo agrícola y de las necesidades que surjan.”

Para ella el alberque ha sido una solución dado que ha estabilizado muchos problemas y sobre todo ha resuelto muchos otros con los que se encontraban los propios Ayuntamientos, a pesar de la falta de implicación de los políticos, con un proyecto que es único en Europa y que solo ha servido como una buena opción para la opinión pública.

El hermanamiento entre pueblos es un tema que especialmente ha desarrollado el Municipio y en ello han tenido un papel protagonista sus propios técnicos así hablaba G4: “Nos hermanamos con Alhucemas, primero, luego con Assilah y después con Ifrán. Tenemos hermanamiento con esos tres pueblos. Todo empezó un poco desde el consulado con el que también tenemos bastante contacto, con el consulado de Marruecos, se nos propuso la idea de eso, de montar una serie de actividades, invitar a un pueblo de Marruecos. Se vinieron un grupo de niños y estuvieron una semana con nosotros. Nosotros montamos lo que nunca se había montado en ningún sitio, una semana entera de actividades no para inmigrantes, sino de inmigrantes para mostrarle al resto del Municipio esa cultura. O sea, Marruecos, Rumanía, Inglaterra. Pues nosotros lo que hicimos fue traernos distintos grupos musicales de todos los países, de todas las nacionalidades, degustaciones gastronómicas de todo tipo, actividades infantiles para los niños, conferencias, charlas y dentro de eso un grupo de niños que vinieron al pueblo estuvieron una semana con nosotros. Vinieron aquí le enseñamos la Alhambra, estuvieron con otro grupo de niñas, dos meses después fuimos nosotros a Alhucemas. También una aventura porque era la primera vez que salíamos un grupo de niñas a otro país, luego las niñas no se querían venir.”

Y por último, para el G12 uno de los recursos de internamiento utilizados son los Centros para extranjeros (CIE): “De los centros de inmigraciones hay una política clara, el internamiento está definido en el reglamento como medida cautelar tendente a garantizar la consecución de una medida firme, con la privación de la libertad exigen autorización judicial, eso esta supervisado por el poder judicial; la política es que solamente se solicita internamiento de las ejecuciones que llamamos cualificadas, de gente con antecedentes penales o muchos policiales, y también de aquellas que se van a ejecutar inmediatamente, normalmente los que vienen en pateras, que acabamos de recibir 2 este fin

de semana, viene una de magrebíes y una de subsaharianos, no se juntan. Los magrebíes en menos de 48 horas llegan a Marruecos, no hace falta centro, con los subsaharianos sí, vienen documentados hay que mandarlos a los consulados, coger identidad, y ya ha pasado el periodo mínimo, y puedes o soltarlos, y no los vuelves a encontrar o solicitar el internamiento en el CIE e intentar la devolución en 40 días ampliable en 60 que es lo que establece la normativa española, recordar que la normativa de la “vergüenza” de la UE lo ponía en 6 meses, fuera de eso hay que ponerlos en libertad y se quedan en un limbo jurídico, tienen que abandonar el país, y no tienen documentación, o se van a otro país, o se quedan pero no se puede documentar.”

Respecto a la *problemática* los gestores aunque también la crisis es importante, en la mayoría de los casos hablan de problemas concretos y específicos con los que se encuentra la población inmigrante y los propios técnicos. La G2 completaba la información argumentando: “Son usuarias de servicios sociales y en tanto o en cuanto tienen una situación de precariedad económica y necesitan una ayuda económica familiar, se le tramita al igual que se le tramita a una persona que sea de Granada o que sea, nacional. Y son usuarios igual que cualquier otra persona, el albergue de transeúntes que hay en Granada en algunas ocasiones como personas individuales en el COAST y en otras ocasiones hacen uso de las viviendas familiares que hay, incluso como mujeres, también hay un piso que es para mujeres inmigrantes.”

La prostitución es uno de los temas que enumeraba la G1: “También trabajamos mucho el tema de la inmigración con la prostitución, tenemos un convenio con Cruz Roja para la financiación de la unidad móvil que se desplaza. Y claro entre las mujeres prostitutas suele haber bastante población inmigrante y se están haciendo actuaciones específicas pero como con el resto de mujeres.

El perfil de la población inmigrante era algo que concretaba como determinante en el diseño de la política pública para la G2: “Y nosotros ahora nos encontramos con una población inmigrante que tiene muchas necesidades básicas, que no tienen trabajo, que se encuentran en una situación laboral de falta de regulación, de regulación de los papeles me refiero, pero no es la población inmigrante de hace años que no se atrevía a salir de su casa ni a ir por la calle porque la pudiera parar la policía ni a venir a un centro de servicios sociales por que la pudiera parar la policía y acto seguido expulsarlas, no. Se trabaja también con muchas nacionalidades distintas. Se trabaja con mucha población marroquí, con mucha población rumana. Tenemos también varios asentamientos rumanos, hay proyectos de intervención específicos ya dentro de comunitario, para esta población, porque las necesidades son diferentes, son circunstancias distintas, condiciones también de residencia diferentes y

se hace un programa de intervención. Se priorizan aquellos casos en los que hay menores en situación de riesgo. Está claro, porque son los más vulnerables. Y luego se está trabajando mucho también con mujeres, con grupos de mujeres, que llevan residiendo también aquí algunos años y tienen dificultad en integración con el tema de cultura.”

A pesar de que la labor del G3 como representante de la única asociación de la zona y la más representativa del grupo de marroquí en la provincia, no es considerada de carácter técnico sí es de carácter voluntario y ha servido en algunos momentos para hacer presión sobre determinadas actuaciones de la política municipal migratoria en el Municipio de Zafarraya, Alhama de Granada y en la propia Mancomunidad de la Comarca de Alhama de Granada, su función según explicaba ha sido focalizada en la defensa de los intereses de la población inmigrante: “ Estuve aquí hace 17 años o por ahí y veía cómo la gente vivía, y sentí que tenía una responsabilidad, entonces hablé con ese hombre<sup>91</sup> porque es amigo mío y dijo: “tú lo que tienes que hacer es dejárselo a la asociación y el hombre tampoco se fiaba de los inmigrantes de que los inmigrantes podían llevar la asociación.”

Los inicios del movimiento asociativo fueron complicados tal y como reconoce, aunque la asociación pudo salir adelante por la necesidad de actuación y la ayuda de subvenciones públicas: “El hombre que estaba a cabeza de la asociación no servía..., entonces él cogió gente de la política que querían meterse en la asociación gente del Ayuntamiento, le dije desde el principio que metiera gente ahí pero que no hay que meter el asunto de la inmigración con la política y dijo: no, no se mezclan, y luego cuando lo mezclaron, entre ellos mismos tenían problemas, es que él no ayudaba, nos perjudicaba, un día estábamos haciendo una Asamblea, discutieron, y quería cargarse la asociación, y dije yo: no, la asociación se deja, la gente que no quiera que se vaya, ahora yo me buscaré gente a ver si pueden apoyar la asociación.”

Otra de las características ha sido que el carácter voluntario es algo necesario pero que requiere mucho esfuerzo y a pesar de ello se consiguen mejoras para la población que tiene interés que adquiera unas condiciones mínimas, así reconocía: “Estoy trabajando de voluntario, y no tengo sueldo ni tengo nada, pero es que te quema y para llevar cosas así de voluntario hay que saber aguantar, hay que ser pasota un poco, porque si tú haces caso a toda la gente no luchas.” La apertura al exterior y el conocimiento de otras culturas es uno de los intereses de la asociación: “Los jóvenes que viajan como están haciendo en Europa, cogen un autobús y se van a un lado, cogen otro autobús y se van a otro lado, y nosotros estamos intentando hacer eso con los niños del pueblo, para llevarlos a Marruecos, es una responsabilidad muy fuerte, pero hay que intentarlo.”

---

<sup>91</sup> Representante político del Municipio

Por último comentaba su propia opinión del albergue de inmigrantes, que es en sí el único recurso de alojamiento en la zona, su punto de vista es bien diferente de la que tienen los líderes políticos: “El albergue es sólo de gente con papeles pero resulta que tiene una subvención, luego la gente está pagando, no sé, 5€ para dormir y comer, hay gente que duerme en la calle. No hay nadie que tenga que dormir en chabola como dice el alcalde porque si no multan con 600 euros pero el albergue tiene 80 plazas, y aquí hay mil o mil y pico personas.”;

Para el G7 su trabajo en la brigada de extranjería se realiza a través de cuatro equipos, tal y como explicaba: “Mi labor aquí es coordinar los cuatro grupos que hay de la Brigada de Extranjería. El grupo primero se ocupa de las redes de inmigración, redes de prostitución, de trata de seres humanos, el grupo segundo se encarga de las expulsiones, de todo el trámite documental de las expulsiones, el grupo tercero, se ocupa de básicamente de temas documentales también en cuanto a apátridas, cartas de invitación, nacionalidades, etc. Y el grupo cuarto es un grupo también que se dedica a la expulsión de inmigrantes ilegales pero que están reclusos en prisión, se encargan únicamente de la población reclusa, y menores, menores no acompañados básicamente.”

Con menores no acompañados el funcionario respondía que el trabajo lo realizaba el grupo especialista en ello: “El tema de menores es totalmente distinto, lo que hay es un programa que se llama MENA, Menores Extranjeros No Acompañados, y lo que se hace en estos casos, el menor ingresa en un centro, se determina si verdaderamente es menor ya que hay menores muy claros y hay menores que realmente están sin documentar, y no sabemos y se solicita prueba geométrica y ya es el fiscal el que determina si es menor o mayor de edad. Si es menor ingresa en un centro, se le reseña y ya la Junta de Andalucía y el centro asume la tutela.”

Los sectores de población son muy diversos ya que además de extranjero puede ser delincuente o estar sometido a algún tipo de delito, continuaba explicando: “Por ejemplo yo trabajo con víctimas, muchísimos extranjeros víctimas de prostitución, por ejemplo, y trabajo con extranjeros delincuentes porque un proxeneta puede ser un ciudadano cubano, un ciudadano colombiano, paraguayo, también con ciudadanos españoles que pueden estar implicados, pero por ejemplo en prostitución lo que más trabajo es en (TSH) es decir, tráfico de seres humanos que son víctimas, mujeres extranjeras la mayoría. El enfoque que tenemos ahí, es un enfoque totalmente de víctima, también la Ley de Extranjería recoge todo lo que es el Protocolo Marco que se firmó de trata, nosotros aplicamos e iniciamos todos los procedimientos que haya que iniciar para que esa persona obtenga su residencia, acorde con lo que recoge la Ley, si colaboran y dependiendo de su situación personal en fin todo lo que contempla el artículo 59 bis de la Ley de extranjería. El equipo segundo trata más al extranjero irregular, siempre

más enfocado al extranjero que delinque, el equipo tercero toca nacionalidad, comunitarios, informes hace muchísimos y el grupo cuarto trabaja con población reclusa, aparte de lo que hemos comentado de menores.”

Para el G8 el trabajo desde el equipo especializado se concretó en sus inicios en instrucciones concretas y en campañas temporeras: “A partir de ahí se habían dado unas misiones concretas y empezamos a trabajar con eso, con la inmigración en la provincia, en el ámbito de la provincia de Granada. Se disponía de un furgón tipo oficina para ir por los asentamientos de los inmigrantes, como la competencia de Guardia Civil se circunscribe a lo que son poblaciones donde no está el Cuerpo Nacional de Policía había que quitar la población de Granada, la población de Motril y la población de Baza, porque es donde sí existe el Cuerpo Nacional Policía en el resto nos teníamos que desplazar, y lo hacíamos con este vehículo e íbamos a los sitios donde estaban asentados. En el caso de Granada eran Zafarraya en la época del tomate, en la zona de invernaderos Motril, Carchuna, Calahonda y la costa pues era más amplia porque el cultivo bajo plástico conlleva que las temporadas sean más largas, de nueve meses más o menos.”

La G9 manifestaba un gran conocimiento técnico en la materia así lo demostró en la entrevista cuando se habló de la gestión de la política migratoria, en su opinión: “Ha sido una política totalmente restrictiva de denegaciones de permisos de residencia y trabajo e incoaciones de expedientes de expulsión y ejecución de expulsiones porque ha sido una medida que siempre ha estado en la ley. O sea, la expulsión se materializa o no se materializa, pero evidentemente los flujos migratorios son una materia que se regula desde el Estado y es una competencia del Estado y desde ese punto de vista se ha pasado de no existir una manera de regularizar (una persona que está en España o que quiere entrar en España) a acto seguido a no dar por circunstancias de oportunidades, no sé las valoraciones que se han tenido en cuenta, a permitir la regularización de cualquier persona con unos requisitos mínimos.”

El procedimiento de regularización fue un tema que se ha desarrollado en las políticas públicas de las últimas legislaturas, así lo comentaba: “Además ha habido si mal no recuerdo una regulación en el 1991, en el 1996, en el 2000, en el 2001 y en el 2005 y después de eso tenemos la ley actual, que establece la regularización permanente, porque hasta la ley que tenemos nosotros ahora mismo la única forma de poder entrar legalmente en España era, valga la redundancia, entrando legalmente, o sea, con un permiso de trabajo a través de un visado que se obtenía en el consulado. Existía la figura de la exención de visado, en la legislación antigua, que era para las personas que estaban aquí y cumplían una serie de requisitos, se les perdonaba que tuvieran que ir al consulado a solicitar el visado, y en algunos casos se establecía esa figura de exención de visado, pero la norma general era el visado.”

Una de las actuaciones de la política actual ha sido el denominado arraigo social y laboral: “El llamado “arraigo” establece varios supuestos, el más genérico, cuando una persona lleva tres años residiendo irregularmente en España y tiene una serie de requisitos que es un contrato de trabajo y demás, y entonces tiene acceso a la regularización. Desde mi punto de vista plantea una serie de problemas, porque cuando voy a presentar la solicitud de residencia para un extranjero que lleva tres años residiendo en España, ¿de algo habrá tenido que vivir esos tres años?, y querer ignorar eso me parece y me piden que aporte un contrato de trabajo.”

La burocracia administrativa es un elemento que en la gestión diaria dificulta el normal desarrollo de un trabajo ágil con población que en su mayoría están sufriendo situaciones graves de todo tipo, una de esas dificultades es la gestión del contrato de trabajo: “Cada día se dificulta más el tema del contrato, o sea el contrato tiene que ser más perfecto, evidentemente, porque la situación económica es mala, pienso que se hace así para evitar el comercio de contratos, pero puede tener el efecto contrario, que el que tiene un contrato bueno lo venda más caro (evidentemente el problema está ahí). Si me están pidiendo que acredite un contrato de trabajo las personas van a seguir presentando documentación, porque esa posibilidad existe, y luego lo que pasa es que en el 90% de los casos realmente no van a trabajar en la empresa que les ha hecho el contrato.”

Para el G12 uno de los aspectos que se trabaja es la prostitución de mujeres, a este respecto comentaba: “El tema de la prostitución es un tema muy complicado: primero, hay un tema de orden social que esta incluso en el legislativo, si se le va a legalizar o no, o incluso eso digamos que es social, parece que no, pero hay un problema de orden legislativo si detectada la prostitución se considera una profesión de trabajo o no, de amenidad y hay sentencias del supremo que dicen que sí que es una relación de trabajo. Y luego hay un tema de delito el que induce a la prostitución que es un proxeneta, o delincuente, tienen varias perspectivas, social y policial. Respecto a ciudadanas extranjeras que ejercen la prostitución podemos volver a otra consideración más, si están en situación regular o irregular. Si están en situación regular es porque ya han pasado por la oficina y han obtenido un permiso de residencia evidentemente no con la categoría profesional de prostituta, la habrán obtenido con otra categoría profesional desde servicio domestico, o camarera de hotel, los establecimientos de prostitución suelen registrarse como establecimientos de hostelería, si no hay una sentencia judicial que diga que ahí se ejerce la prostitución no hay motivo para no dar el permiso de trabajo. Hay que demostrar la prostitución para actuar. Luego tenemos la otra vertiente que tiene un permiso como profesora de instituto y ejerce la prostitución que se podría dar. Y tercero, que se detecte la presencia de extranjeras en situación irregular y ejerciendo la prostitución y ahí se activan distintos protocolos,

como el de colaboración con la justicia, incluso el trata de blancas, pero todo eso lo hacen los servicios policiales, porque la perspectiva es de delito, si no hay colaboración y no hay delito lo que hay es una ciudadana extranjera en situación irregular, que no tiene un agravante superior por ser prostituta, y procederá un expediente sancionador que terminara en expulsión o multa, cuando se producen estas detenciones todos tienen asistencia jurídica gratuita e intérprete en su caso, eso se lleva con los servicios sociales. Entonces es un problema complejo.”.

### 2.3 Análisis comparativo

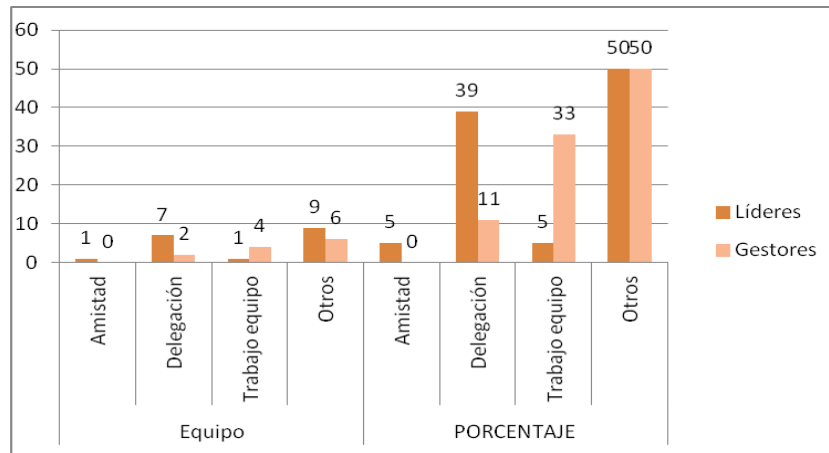
El análisis de los datos en base a la gestión, véase Tablas 24 y 25, se realiza según el estudio sobre las variables equipo, organización, recursos y problemática en la gestión diaria de su trabajo tanto del líder como del gestor. En cuanto a la gestión de la política migratoria en la variable pertenencia, constitución o utilización del *equipo*, el 50 % de líderes ( 9 de ellos ) y el 50% de los gestores ( 6 ) se decantan por otras formas de gestión del equipo que no definen o no saben establecerlas, por otra parte, sí tienen claro que en el equipo es importante considerar la delegación, el trabajo en equipo y la amistad, según esto, el 39% de los líderes es decir 7 de ellos plantean como fundamental la delegación en algún miembro del equipo para la gestión del trabajo frente a un 11% de los gestores ( 2 de ellos).

Sin embargo, el trabajo en equipo es más importante para el grupo de gestores, éstos en un 33% se orientan por esa forma de gestión, es decir 4 de los gestores, (como es el caso del uso de redes de apoyo y contactos) y en el caso de los líderes tan solo 1 lo manifiesta así, es decir un 5% del grupo de líderes. Por último un 5 % de los líderes (1 líder) consideró como más prioritario desarrollar la amistad, esta variable no es de interés para los gestores.

En resumen y en cuanto a la gestión de la política pública hay coincidencia en el elemento equipo, véase gráfico 9, (en otras formas de gestión) ya que la mitad de los líderes y gestores no se pronuncian por algo diferente de lo estrictamente establecido en las competencias y funciones establecidas.



Grafico 9 Equipo líderes y gestores.



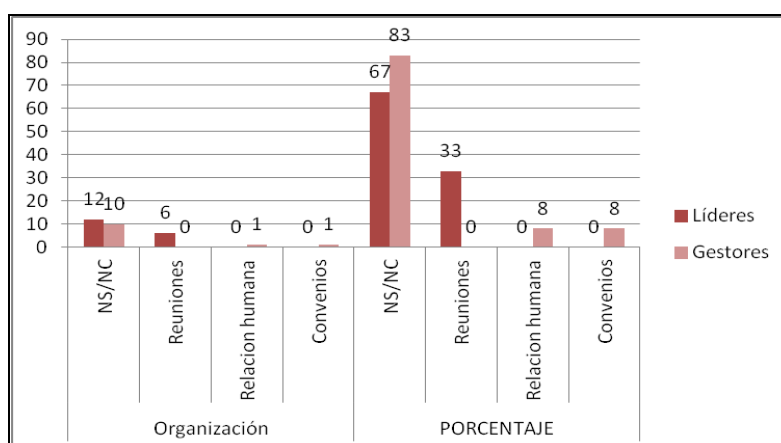
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio

En la *gestión* de la política migratoria otra variable estudiada ha sido la organización, funciones y estructura diseñada para poner en marcha todos los programas, proyectos y actuaciones necesarios, en este sentido, siendo un tema fundamental para poder dirigir la planificación y programación de la política, ambos grupos no son muy conocedores ni defensores expresamente de esta necesaria actividad, así el 67 % de los líderes ( 12 líderes) o no saben o no contestan y por lo tanto no aportan datos al respecto, igual que un 83 % de los gestores ( 10 de ellos ).

Sin embargo, sí tienen claro en un 33 % de los líderes ( 6 de ellos ) que las reuniones son el principal instrumento de la organización, algo que no consideran los gestores, por otra parte establecer convenios de colaboración con otras entidades es para los gestores en un 8% ( 1 gestor ) algo importante al igual que el tipo de relacion personal que se establezca lo que consideran en un 8% ( 1 gestor ) como otro elemento a tener en cuenta en la organización.

Ambas variables no son apoyadas por los líderes. En suma la organización es un tema en gestión que no destacan especialmente, véase gráfico 10, de hecho los líderes no lo aprecian ni los gestores, sin embargo en los líderes se observa predilección por las reuniones frente a la relación humana o el establecimiento de convenios que valoran más los gestores.

Grafico 10 Organización líderes y gestores



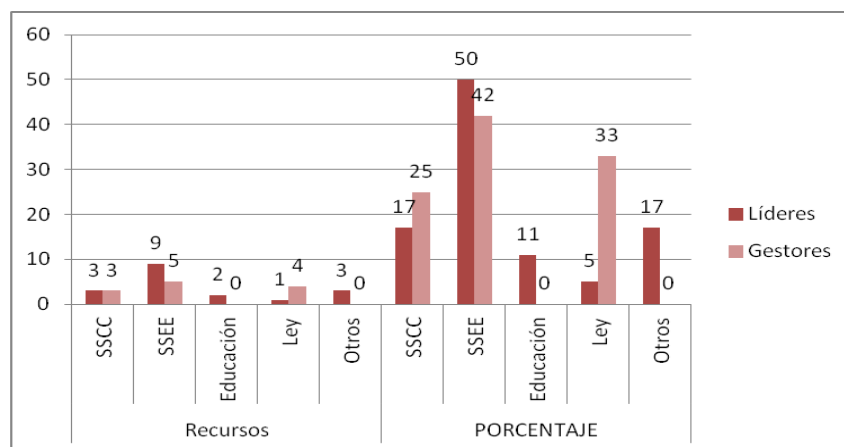
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio

Dentro de la gestión de la política migratoria el uso y disposición de los *recursos* es uno de los elementos necesarios para poder ejecutar las diferentes políticas públicas, en este caso, tanto líderes como gestores reconocieron la importancia de estos, en concreto, los líderes en un 50% opinaban que los servicios sociales especializados (centro de internamiento de inmigrantes, servicio especializado y de traducción y albergues) son el principal recurso de que se sirve la política migratoria, es decir 9 líderes, también lo era para los gestores, los cuales en un 42 % ( 5 de ellos ) consideraron los SSEE como primer recurso, la segunda opción para los líderes eran por igual los servicios sociales comunitarios y otras alternativas existentes en un 17% es decir para 3 líderes en ambos supuestos, para el grupo de gestores los SSCC suponían ser importantes para un 25% ( 3 gestores ) pero no se pronunciaban en otras alternativas.

Los recursos educativos para los líderes en un 11% es decir para 2 de ellos eran la tercera opción y para los gestores no mostraron interés es este tipo de posibilidades, sin embargo, el marco normativo era para los líderes la última opción en un 5% de los entrevistados consideraban que eran un posible recurso, es de decir para 1 líder, y en caso de los gestores por lo contrario es la tercera opción ya que para un 33 % de ellos es decir para 4 gestores el recurso legal es fundamental.

En resumen en este aspecto hay una consideración generalizada tanto de líderes como de gestores en cuanto a los servicios especializados SS.EE. como los instrumentos más adecuados de la política migratoria, véase gráfico 11.

Gráfico 11 Recursos líderes y gestores.



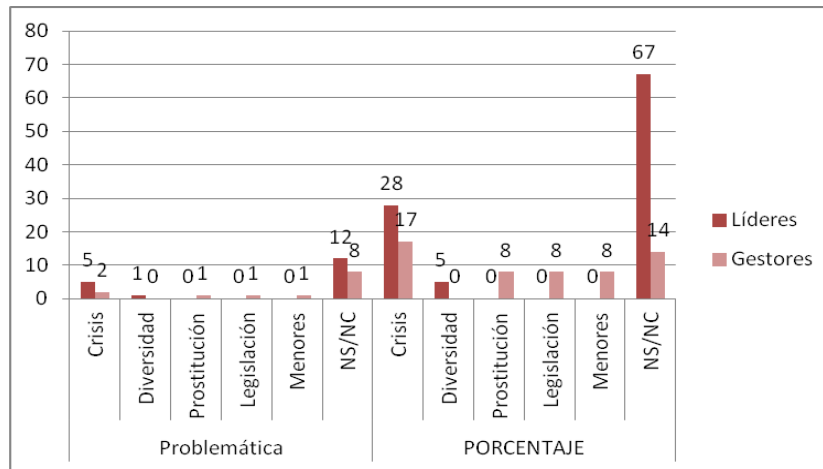
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

En la gestión de la migración e inmigración surgen multitud de *situaciones problemáticas* que de una forma u otra pueden incrementar o disminuir la eficacia y eficiencia de la política de inmigración, tanto gestores como líderes se ven influenciados por ello, para éstos en una mayoría un 67 % ( es decir 12 líderes ) no se pronuncian o no saben que problemas existen en la gestión de la labor política, en el caso de los gestores una mayoría también es decir el 14 % ( 8 de ellos ) se orientan a lo mismo y no opinan, por otra parte, sí se pronuncian ambos grupos en cuanto a la crisis como fenómeno que está afectando su gestión, así para el 28% de los líderes ( 5 ) y para los gestores el 17% ( 2 ) es el principal problema.

Para un 5% de los líderes es decir para 1 de ellos, el problema que sigue es la diversidad o que existan diferentes nacionalidades, y para los gestores en un 8% es decir para un gestor es importante la prostitucion, para un 8% también un gestor el problema de los menores no acompañados y por último otro 8% por tanto un gestor el problema está en la legislación que no se adapta a la realidad. El grupo de líderes no se pronuncia en estas problemáticas.

En resumen en cuanto a la problemática con la que se enfrentan en la gestión de su política pública, véase gráfico 12, curiosamente la respuesta de ambos es fuera de pronóstico ya que en el caso de los líderes en una mayoría importante no observa nada destacable al igual que los gestores, aunque sí es la crisis en el caso de los líderes el elemento más importante y también en el caso de los gestores.

Gráfico 12 Problemática líderes y gestores.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

### 3. Análisis desde el liderazgo político, capacidades y habilidades reales y necesarias: disciplina de partido, coordinación, colaboración e integración, inteligencia emocional, escucha activa y asertividad, comunicación, información y sensibilización y planificación, financiación y establecimiento de prioridades.

Las autoridades político-administrativas locales y provinciales han sido los actores que han movilizado el proceso de inclusión de la inmigración en la agenda política por medio de la elaboración e implementación de actuaciones derivadas de políticas activas y preventivas, de ahí la importancia de estos actores administrativos y las autoridades públicas. “A partir de los roles, actividades y funciones identificadas como relevantes del comportamiento de los líderes políticos, junto con las observaciones empíricas realizadas en diversos grupos de políticos, puede definirse un marco general de referencia para el liderazgo político a partir del cual determinar el mapa de competencias de los líderes políticos” (López y Leal, 2005:78), de modo que en esta investigación se han considerado algunas relevantes en este sentido.

Hoy es más plausible para el líder poseer habilidades mas adaptadas al entorno global, la reflexión de Alcántara no deja lugar a dudas: “donde si hasta hace muy poco la capacidad de liderazgo se subrayaba como la más relevante para un político hoy, sin embargo, se considera que es la habilidad a la hora de manejar técnicas de campaña y de comunicación, así como poseer una gran versatilidad que permita manejar escenario de negociación permanente y el trabajo en equipo” (Alcántara 2012:160).

El análisis de los datos en base al liderazgo véase Tablas 26 y 27 se realiza en torno a la información que aportan las variables referidas a las capacidades y habilidades, y en concreto se destacan del analisis las siguientes:

- Disciplina de Partido (DP)
- Coordinación, colaboración e integración (CC)
- Inteligencia Emocional, escucha activa y asertividad (IE)
- Comunicación, informacion y sensibilización (CSI)
- Planificación, financiación y establecimiento de prioridades (PFP)

### 3.1 Líderes Políticos

Analizar las capacidades y habilidades de los líderes tanto reales como necesarias era una parte importante para focalizar el liderazgo político de los líderes estudiados así la diferenciación entre ellos era notoria en algunas de ellas y bastante difusa en otras, véase tabla 26:

Tabla 26 Liderazgo político de los líderes

Líder-Fecha entrevista	Disciplina de partido	Coordinación. Colaboración. Integración	Inteligencia Emocional. Escucha activa. Asertividad	Comunicación Información. Sensibilización	Planificación.Financiación Prioridades
L1- 26/03/2012	*	*	*	Si	*
L2- 22/03/2012	*	Si	*	*	*
L3- 19/03/2012	*	Si	*	*	*
L4- 13/03/2012	*	*	*	*	*
L5- 06/03/2012	*	*	*	Si	*
L6- 17/02/2012	*	*	*	*	*
L7- 22/02/2012	*	*	Si		*
L8- 01/03/2012	*	*	*	*	Si
L9- 01/03/2012	*	*	*	Si	*
L10- 12/03/2012	Si	*	*	*	*
L11- 12/03/2012	*	*	*	*	Si

L12- 05/03/2012	*	*	*	*	Si
L13- 15/03/2013	*	*	*	Si	*
L14- 29/02/2012	*	*	Si	*	*
L15- 24/04/2012	*	*	*	Si	*
L16- 21/02/2012	*	Si	*	*	*
L17- 21/02/2012	*	Si	*	*	*
L18- 02/05/2012	*	Si	*	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.\*No aporta datos

#### - Disciplina de Partido

El L1 comentaba su visión centrándose como era lógico en él: “A mí en todos los cargos que me ha dado el PP en el marco global en el que se mueve en el PP, que es un partido liberal, que respeta la familia, que quiere la libertad de empresa, de opinión por supuesto y de todo, a partir de ahí, lo que he hecho es hacer lo que en cada momento creía que tenía que hacer en la gestión del Ayuntamiento de Granada, en ningún momento he recibido la llamada de ningún superior jerárquico para decirme tienes que hacer esto o aquello, he hecho dentro de ese marco aquello que consideraba que necesitaba Granada, no he recibido directrices, otros partidos lo hacen.” En cuanto a la *disciplina de partido* era tajante, a la cuestión ¿En su partido no hay disciplina de partido?: “Conmigo por lo menos no la han tenido, y entendiendo disciplina de partido, haz esto o aquello, yo me vine a Granada para gestionar Granada, y para que prosperara, en ningún momento me han dicho tiene que hacer esta calle o la otra o no hagas esto, he tenido absoluta libertad”.

Ser capaz de *gobernar por el interés general* es una habilidad que defendía como uno de los aspectos importantes en su política: “Cuando tomas medidas siempre tienes que pensar tomarlas para el interés general, que luego haya 5, 6 o 30 que se sientan dañados por esas medidas, pues sí, pero el político tiene siempre que ver las cosas desde la perspectiva general, los resultados de anoche mismo<sup>92</sup> en Granada, el apoyo al Partido Popular ha sido del 54,74 % de los votos, la capital de Andalucía que más apoyo ha tenido del pueblo, supongo que algo tendrá que ver mi equipo y yo en esos resultados

<sup>92</sup> Se refiere a las elecciones autonómicas del 25/03/2012

electorales, todo, parte o nada pero algo tendrá que ver y ese es el termómetro que tenemos.” Otro de los aspectos que resaltaba era el acercamiento a la ciudadanía: “Luego está el termómetro personal y yo estoy todos los días paseando por la ciudad, me paro con todo el que quiera hablar conmigo y a mí la gente me trata con respeto y cariño no he encontrado a nadie que me diga un insulto.”

La confianza en la gente que le ha elegido es algo que reconoce como una de las capacidades a desarrollar por lo que implica, que es en definitiva, la gobernabilidad: “Yo creo que la sociedad por lo que yo veo, es más consciente de los esfuerzos que hay que hacer que los propios políticos, porque yo cuando hablo, y hablo con mucha gente todos los días, entienden que hay una situación económica muy complicada y que hay que ajustarse el cinturón (como se dice vulgarmente), lo que no le gusta a la gente que les obligues a ajustarse el cinturón y tú no lo hagas, es normal.”

La confianza del pueblo se mantiene con la demostración de un equipo político que también responde a su mismo nivel: “Nosotros tenemos que hacer un ajuste tanto nuestro, (me refiero a la institución) y también a nuestros sueldos, pero la sociedad entiende perfectamente que si quieres tener unos servicios tienes que tener unos impuestos para cobrarlos, lo que no entienden es que no vayan de verdad a hacer esos servicios, y que ahora mismo hay una situación complicada y que hay que estrujarnos, lo entienden perfectamente; es verdad que para el político es más agradable gobernar con alegría económica, y decir te voy a hacer esto que decir no te voy a hacer esto, la gente es bastante más consciente de lo que algunos políticos piensan. Tendremos que hacer una serie de ajustes como no puede ser de otra manera, y hay cosas que cuando hay dinero se pueden hacer y hay cosas que cuando no hay dinero no se pueden hacer. Yo habría traído grandes buenos conciertos, es una cosa muy bonita, ¿pero es necesaria?, pues no, hay que priorizar y quitar todo eso que es muy bonito que es lo que más te luce desde el punto de vista político, pero ahora no puede ser”.

Tal vez una de las mayores limitaciones que existen para ejercer unas verdaderas habilidades es la *disciplina de partido*, sin embargo no a todos los líderes les supone un obstáculo en su liderazgo, el L10 comentaba: “No me gustaría decir ninguna barbaridad, porque a veces las disciplinas de los partidos son excesivamente acérrimas, y decía que no me gustaría decir ninguna barbaridad, porque soy de todo un poco, sobretodo porque comprendo que no está la razón absoluta, nadie la tiene y todos los partidos tienen bastantes ideas buenas y en todos los partidos hay de unos y de otros, no los voy a calificar de buenos y de malos, pero eso es fundamental y creo que además enriquece mucho que en los gobiernos haya pluralidad, las mayorías absolutas son muy practicas para llevar a cabo los proyectos pero la pluralidad es importante, ahora mismo estamos tres partidos, IU, PSOE y PP, pero

de todas maneras bajo mi mandato todo el mundo tiene participación, todo el mundo tiene responsabilidad.”

- Coordinación, colaboración e integración

Una de las cualidades que se reconocían por algunos líderes era la *colaboración con el tejido social*, así lo defendía el L2: “En colaboración con algunas organizaciones como es la asociación granadina de atención a personas con parálisis cerebral (ASPACE), hacemos convenios, tenemos colaboraciones específicas, con ASPACE se trabaja el tema de la integración de esos chavales, se da a conocer la asociación en los colegios, también hay programas en los que se trabaja la integración con inmigrantes, con asociaciones incluso de mayores hacemos talleres inter-generacionales con Oferta Cultural de Mayores (OFECUM), es decir, son muchas instituciones, muchas administraciones, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones también en la zona norte, asociaciones de gitanos, con las que también hemos tenido relación. En el Instituto de Educación Secundaria (IES) la Paz, que también está en la zona norte, también tenemos un convenio de colaboración, de tal forma que los alumnos van a hacer formación también en nuestro centro de norte, el que tenemos en Parcelas, en norte tenemos dos centros del IMFE.”

Dicha colaboración se extiende también a fundaciones y a la Universidad de Granada: “Tenemos paralelamente lo que se llama la Fundación Granada Educa, que depende directamente del Ayuntamiento y en la cual también participa la Universidad de Granada en su propia gestión se enfoca más a la educación infantil. Tenemos seis escuelas municipales infantiles, cuatro que gestionamos nosotros directamente y dos que son las dos últimas que se han hecho, que son municipales pero que las gestionan empresas externas. La Fundación gestiona esas seis escuelas municipales y a la vez también desarrolla algunos programas educativos en colaboración con el área de Educación”. Sin embargo el líder reconocía que: “En el área de educación los convenios con otras instituciones o los acuerdos de colaboración son mínimos ¿Por qué? Porque tenemos competencias muy distintas.”

En la coordinación con otras entes locales reconocía ciertas dificultades: “Con Diputación es muy difícil, aunque podríamos hacerlo, de aquí para atrás no ha habido ningún convenio de colaboración que yo conozca, porque la Diputación no realiza prácticamente actividades en nuestros centros educativos de la capital y nosotros no podemos salir a desarrollar ninguna actividad fuera de la capital, porque no tenemos competencia. En el ámbito de los convenios de colaboración en el área de



empleo sí son muchísimos, ahora por ejemplo vamos a clausurar un programa que es el “Vive Red” que lo hemos hecho en colaboración con el Ayuntamiento de Jaén y el Ayuntamiento de Albolote.” Respecto a otras Administraciones comentaba: “En el caso de la Administración Autonómica, ellos tienen unas competencias muy claras y nosotros otras, aunque sí se ha hecho últimamente un esfuerzo en el ámbito del Consejo Escolar Municipal y se ha creado un grupo de trabajo que ya se ha reunido en una ocasión para conocer perfectamente los programas educativos que desarrolla la Junta de Andalucía en los centros y los que desarrollamos nosotros, porque en algunos casos hemos detectado que estamos haciendo cosas muy parecidas, ver si estamos duplicando servicios, en la coyuntura económica en la que estamos todavía hay que afinar mucho más en ese tipo de acciones, porque no estamos para derrochar recursos, y si lo está la Junta de Andalucía pues no es necesario que lo hagamos nosotros y si lo hacemos nosotros no es necesario que lo haga la Junta. Pero ahora se ha creado un grupo de trabajo en el ámbito del Consejo Escolar Municipal, con representantes del Consejo Escolar Municipal, puesto que allí está representada la Junta de Andalucía, los sindicatos, los padres, los profesores, los inspectores y el propio Ayuntamiento que es quien convoca y quien preside.”

La coordinación se extiende también al área de empleo: “ El área de empleo tiene multitud de convenios: con Confederación Granadina de Empresarios, con Jóvenes Empresarios, con OFECUM, con Voluntariado Senior de asesoramiento empresarial (SECOT), que es otra asociación también de mayores pero con un perfil muy técnico, muy formados, con una gran experiencia en el mundo empresarial que desarrollan también programas con nosotros; tenemos convenios también con Caja Granada, de hecho en los próximos días vamos a firmar un convenio que ya está aprobado pero falta la firma en el ámbito de los micro-créditos, para poder ofrecer ese micro-crédito hasta de 12mil euros para poder desarrollar iniciativas empresariales; también estamos a punto de firmar, ya está todo resuelto, con la propia Diputación de Granada el primer convenio de colaboración Ayuntamiento-Diputación de Granada para poner todos nuestros servicios a disposición, es decir que no se quede nunca nada sin utilizar, sino que si le sobra un despacho o un técnico a la Diputación lo puedan utilizar los usuarios de Granada y a su vez también nosotros poner a disposición todos nuestros centros, con el Colegio de Economistas también tenemos un convenio de colaboración con el Centro de Iniciativa Empresarial, que lo tenemos en la zona norte.”

La derivación al resto de recursos de empleo es algo que también está en su agenda: “Y por eso vamos a comenzar a derivar (cuando sea necesario o el perfil de la empresa que se quiera desarrollar así lo requiera) esas inquietudes o esas iniciativas empresariales a la Confederación Granadina de Empresarios. Si lo viéramos oportuno lo debemos derivar para que también en la Diputación pueda

tener ese tipo de asesoramiento, con el Colegio de Economistas también podemos derivar en base a esos convenios a personas por ampliar las posibilidades de información o de asesoramiento empresarial que ofrecemos a los granadinos.”

La *atención es integral y transversal* y se normaliza desde la propia red de servicios sociales y se atiende a esta población por los mismos cauces que el resto, así lo reconocía el L3: “Pero esto no quiere decir que no se les atiende igual que cualquier ciudadano en los servicios sociales comunitarios, es decir, tenemos ocho distritos, con ocho CSS, donde se les atiende indistintamente como cualquier ciudadano, sea un problema de una escolarización, sea un problema de una asesoría jurídica, social, y a partir de ahí todos los programas que tenemos en marcha en el Ayuntamiento, tenemos una atención importante a inmigrantes, por ejemplo, servicios sociales comunitarios, las ayudas económicas familiares que son ayudas que se dan cuando hay menores a cargo de familias que tienen situación de riesgo, de los 200 y pico mil euros que damos, 94 mil son para inmigrantes, es decir, en torno a un 44% de esta ayuda económica va dirigida al colectivo de inmigrantes, hay que atenderlos especialmente, sobre todo en los últimos años, con la crisis, donde han aumentado las necesidades.”

Para L3, una de las principales metas es la *integración* así lo comentaba haciendo referencia a uno de los programas que implementan: “Tenemos otros programas: “Rebélate, vive sin drogas”, este es un programa dirigido sobre todo a infancia y juventud que desarrollamos en verano, y en donde aquí sí hay una población importante de inmigrantes que en torno al 33%, porque la mayoría son niños o niñas en situación de riesgo, el 70% o el 80% de los niños derivados a este programa son de familias que viven una situación más precaria, en torno a un 33% de los chavales que atendemos unos 2 mil son de origen inmigrante, ahí se trabaja mucho también la integración; en infancia y juventud trabajamos mucho la integración, y ese programa Rebélate, continuamente la trabaja, no sólo la integración con inmigrantes sino la integración en todo tipo, hay niños discapacitados, niños de diferente naturaleza, y niños de centro de menores, niños en situación de desamparo, y se hace un trabajo muy bonito durante todo el verano de integración y concienciación frente a la droga y a la vez un poco de vida comunitaria, deportiva, en valores.”

La *duplicidad de intervenciones* es algo que resaltó L3 como una gran debilidad de la actual política pública del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)<sup>93</sup>: “La dependencia tiene disfunciones importantes, primero los procedimientos administrativos, eso fue un disparate, se hacen dos procedimientos iguales por la administración local y otro por la administración autonómica, duplicando trabajo, alargamos el procedimiento eso hay que racionalizarlo.” Así como otra debilidad la no proporcionalidad en la adjudicación de los recursos: “Y por otra parte el sistema, aunque es un derecho subjetivo, es decir, como la sanidad o la educación, la dependencia no puede estar como está ahora mismo, es decir, una persona que tenga un sueldo de 4 mil euros tiene derecho a la dependencia y el copago es ínfimo, no puede ser, no es justo ni es racional, eso hay que reformarlo. Y a las Administraciones locales nos está tocando asumir ahora mismo algo que ya deberían haber asumido otras administraciones, estamos atendiendo a dependientes moderados, y la Junta debió el 1 de enero de 2011 haber puesto en marcha el grado 1 nivel II y no lo puso. No me parece mal que la Administración Local sea la que en definitiva atiende al dependiente, pero siempre y cuando se siga realizando el pago y las prestaciones.”

La *coordinación con el tercer sector* era parte de la idea de liderazgo para L7: “Las otras medidas han sido hablar con las asociaciones de inmigrantes que hay en el pueblo, también con la Cruz Roja y nos hemos convocado en varias reuniones y lo hemos estado tratando, hemos estado tratando el tema.” Entre otras cosas la competencia legal es un tema que destacaba: “Porque necesitamos primero imbuirnos de un armamento legal, de una normativa jurídica”. L10 respecto a la labor política, da mucha importancia al *trabajo en equipo*, tal vez sea esa la razón de su continuo éxito en las urnas: “Todos los concejales tienen sus días excepto yo que cobro un poquito por el Ayuntamiento, no cobran más que por asistencia, pero los concejales se han echado su responsabilidad, y es muy raro que no haya aquí uno o dos concejales, aquí está el de hacienda, agricultura, esa es la vida política y sin cobrar, ellos dependen de sus profesiones, otros tienen la profesión de que están en paro, pero sin embargo aportan un granito de arena importantísimo en la política, qué más da ser alcalde, concejal o teniente de alcalde, para esto tiene que ser siempre un equipo, ese equipo funcionará si el equipo de funcionarios, de trabajadores en el Ayuntamiento es todo una piña y nos contamos todo lo bueno y todo lo malo, milagros en los Ayuntamientos existen pocos.” Para la L16 la *coordinación* es uno de los

---

<sup>93</sup> “El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a todas las personas en situación de dependencia, sirviendo de cauce tanto para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, como para la optimización de los recursos públicos y privados disponibles.” ([http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/index.htm)) .

aspectos más característicos del liderazgo cuando ejerce como representante política: “La coordinación siempre la lleva Políticas Migratorias, está el Consejo y desde ahí es donde se establecen cuales son las estrategias de coordinación, liderados por la Dirección General de Coordinación, pero indiscutiblemente está Educación, Sanidad, Vivienda, también creo que Empleo y nosotros, creo que somos cinco Consejerías llamadas a entendernos en este tema y en otros. Porque además nos entendemos por la Estrategia de Zonas con Necesidad de Transformación Social, estamos obligados a entendernos por la intervención en estos territorios con un tipo de población. No es un tema en el cual tengamos nosotros el protagonismo absoluto, sino que la coordinación es básica, la intersectorialidad es fundamental a nivel de Junta como lo inter-institucional, porque no es la Junta por sí sola, sino la Junta y la Administración local, ni la Administración local puede, ni la Junta puede. Y estamos llamados a entendernos así.”

La *integración* es uno de los aspectos que en la conjunción de culturas reconocía como un elemento importante la L17: “Y no solamente debe ser el inmigrante que llegue a un territorio el que renuncie a su cultura para integrarse y de forma asimilacionista en un territorio, sino que partimos de la base de que la persona que viene, viene con su bagaje cultural y no tiene porqué renunciar a él, sino que se deben dar las condiciones en Andalucía para que pueda integrarse sin dificultades, no renunciando ni a su religión ni a su cultura ni a su identidad.”

La idea de la integración es algo esencial desde la normalización del acceso a los recursos, así lo explicaba: “Y lo que teníamos era, es que favorecer su integración y que fuera un ciudadano más, que tuviera acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones; no pusimos nunca en marcha ningún servicio específico para inmigrantes, sino que todos los servicios desde la comunidad autónoma se prestan en igualdad de condiciones, en las mismas ventanillas y con los mismos profesionales, no hay una política específica para los inmigrantes, sino que lo que hacemos es que reforzamos los servicios públicos allí donde vemos que es necesario porque ha llegado más población. Nuestra idea es favorecer la integración sin hacerle renunciar a nadie a su cultura de origen, porque no tiene sentido.”

Para la líder un claro ejemplo de *coordinación* y *planificación* es el plan integral de inmigración andaluz: “Entonces de lo que se encarga la Dirección es de fomentar, de coordinar estos planes y toda la acción del gobierno en materia de inmigración, estos planes son el instrumento principal, el Plan Integral para la Inmigración de Andalucía es un ejemplo, podría ser un magnífico ejemplo de diseño, implementación y evaluación de una política pública. Se diseña atendiendo a la realidad de la sociedad

andaluza, teniendo en cuenta los datos del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones y el contacto con el tejido asociativo a través del Foro Andaluz de la Inmigración, de los agentes sociales: sindicatos, empresarios, Ayuntamientos, y atendiendo a la información, la participación de más de 29 centros directivos del gobierno andaluz, de todo el gobierno.”

También la coordinación se materializa en el Foro Andaluz que es uno de los recursos que sustenta el diseño de la política migratoria andaluza: “Tenemos el Foro Andaluz de la Inmigración donde están representadas las entidades sin ánimo de lucro pro inmigrantes y de inmigrantes, las más representativas de Andalucía; los sindicatos, la CEA (Confederación de Empresarios de Andalucía), Ayuntamientos designados por la Federación Andaluza de Municipios en materia migratoria; gente del mundo de los medios de comunicación, hay gente de reconocido prestigio que ha trabajado en el mundo migratorio y que están incluidos dentro del foro, y distintos centros directivos de la Junta de Andalucía, sus representantes. Ahí se diseña la política, el plan lo implementamos desde el gobierno andaluz con acciones ejercidas directamente desde el gobierno y otras en colaboración con entidades sin ánimo de lucro, como Cruz Roja, Cáritas, Accem, todas las entidades que trabajan con nosotros, todos esos que participan para crear el plan integral luego también lo implementan de alguna manera, los centros directivos de la Junta sí, y las entidades también, porque en la práctica subvenciono a Cruz Roja o subvenciono a Accem, para que lleven a cabo acciones de sensibilización, planes concretos de acogida en la campaña de la aceituna en Jaén, por ejemplo, es decir, luego en la práctica ellos están participando de todas esas acciones también que se llevan a cabo en colaboración con el tejido asociativo, y esas entidades son las que, tanto de inmigrantes como pro inmigrantes, son las que luego nos sirven de hilo conductor a la actividad que realizamos como administración y nos retroalimentamos continuamente.”

Por otra parte con el resto de niveles de gobierno, la coordinación también se realiza como elemento clave en la política migratoria andaluza: “Con el gobierno central la interlocutora soy yo y el consejero de empleo, que somos los dos que asistimos a la conferencia sectorial de inmigración a nivel estatal, y en las reuniones de directores generales en materia migratoria a nivel estatal, que consejo que hay asisto yo, es decir, que somos el único interlocutor que tiene la Comunidad Autónoma en materia migratoria; con el nivel europeo no, el nivel europeo es directamente el Gobierno de España quien hace de interlocutor del resto de Comunidades Autónomas, aunque es el propio Gobierno de España el que muchas veces nos llama para asistir a determinados foros y ámbitos. Por ejemplo el Ministerio español, junto con FUNCIBA que es la fundación de Ciudadanía y Valores, participó en unas jornadas que hubo en EEUU sobre temas migratorios, cuando en EEUU surgió el problema con la

frontera de México, hubo una reunión de trabajo en la que el Gobierno de España nos pidió a Andalucía y a Valencia que fuéramos.” Todo esto lleva a un aspecto interesante que es la adaptación a los cambios, a las nuevas realidades, esto es una capacidad que resalta en el diseño de políticas públicas migratorias: “Por lo tanto esos principios que vienen contemplados en el Plan luego tenemos que ir adaptándolos, las políticas, las necesidades concretas en el territorio y de la población. Y continuamente estamos revisando y lo hacemos en el Foro y lo hacemos en la Comisión Interdepartamental, y diariamente con todas las entidades que forman parte del tejido asociativo andaluz.”

El énfasis en la coordinación, intermediación y asesoramiento como capacidades más importantes en su trabajo era considerado por L18: “Aquí nosotros lo que tenemos fundamentalmente es coordinación en múltiples facetas, la Asociación de Inmigrantes Retornados desarrollan programas, por ejemplo de introducción a personas que se van a ir al extranjero, o de personas que viven ya aquí y que necesitan cualquier tipo de asesoramiento, igual que esto tenemos niveles de intermediación y de cooperación con cualquier Ministerio siempre y cuando algún programa específico tenga relación con inmigrantes, sobretodo asuntos sociales, es decir, lo que es la Secretaria de Estado, pues también hay una relación bastante importante respecto a la aplicación de políticas que les puedan afectar a los inmigrantes en la provincia; ya desde el punto de vista cultural también puede haber, pero ya son aspectos específicos relacionados con estancias, con proyectos muy concretos culturales, intercambios culturales, etc. la verdad es que el abanico es amplio, no hay nada definido, pero siempre en función de lo que te piden y de los programas que cada ministerio ponga en marcha, nosotros obviamente hacemos esa labor de intermediación entre ambos, otro aspecto recoger inquietudes y propuestas de grupos inmigrantes etc. para proyectarlas hacia arriba, hacia cualquier otra institución.”

La coordinación con las instituciones diplomáticas forma parte de su trabajo diario: “La relación con consulados fundamentalmente es con los que más extranjeros tienen en la ciudad, especialmente hay buenas relaciones y por tanto bastante fluidas con Senegal, con Marruecos, con Argelia, con Bolivia en fin, hay una serie de consulados que hay una relación bastante. Hasta el punto que por ejemplo hace poco que ellos tuvieron elecciones en su país, y aquí nos pidieron que de alguna manera custodiáramos una mesa electoral que se puso en el Ayuntamiento y una dotación de policía hizo la vigilancia pertinente, ha habido dos elecciones.”

- Inteligencia Emocional, escucha activa y asertividad

El liderazgo es defendido basado en tres habilidades de un líder, así lo reconocía el L7: “La primera habilidad ser congruente, la congruencia. La segunda habilidad la tolerancia, no considerarse nunca por encima de nadie. Otra, que no se trata tanto de habilidad como sino de condición, ser una persona honrada, ser honrado.”

Algo muy importante y novedoso como es la *escucha activa* era destacada por uno de los líderes en concreto el L11 decía: “Yo creo que sobre todo lo que hay que saber, saber escuchar al personal, porque normalmente son ellos los que te van a plantear más o menos el camino a seguir, sobre todo es tener la línea clara con lo que quieres.” Y el tener las ideas claras de lo que se pretende liderar: “Una línea clara ¿qué es?, intentar todo el trabajo que genera una entidad pública sea para la mayoría de la gente posible, un poquillo más o un poquillo menos, lo más repartido, lo más homogéneo posible. Y mucha seriedad, y mucha seriedad, y mucha seriedad sobre todo. Tener las cosas claras y, en fin, pues como todo, me vuelvo a repetir. Y luego, sensatez un poco y mucho cómo lo hago.”

La necesidad de unas habilidades concretas en el ejercicio del liderazgo por los gestores públicos y líderes políticos en ambos casos así lo ha resaltado L14, que incluso hablaba de unas de ellas: “Lógicamente el trato diario con la persona necesita un tipo de habilidades y actitudes diferente de las personas que está detrás de una ventanilla o delante de un ordenador, eso está clarísimo, y en los servicios sociales comunitarios lo que estas tratando a diario son con personas que vienen a plantearte generalmente problemas, de todas las índoles, y teniendo en cuenta que uno de los temas de los servicios sociales comunitarios es información, valoración y asesoramiento, información diciéndole a donde pueden dirigirse, que es lo que tienen que hacer, que mecanismos tienen, valoración del problema o tema que te traen para saber a donde los puedes dirigir o como hay que darle solución a eso, y asesoramiento; entonces una persona que tiene que estar trabajando a diario con este tipo de problemas o personas, tiene que tener unas actitudes especiales, o unas ganas especiales de trabajar en ese ámbito. Los trabajadores sociales, educadores, los psicólogos, como los mediadores interculturales, tienen que ser personas que tengan una predisposición a ese trabajo comunitario y que lo amen, y en cualquier trabajo si no lo amas es difícil sacarlo adelante y en este especialmente porque estás trabajando con personas, yo siempre lo pongo en relación con la medicina, muy difícilmente vas a ser un buen médico si no amas a la persona que tienes enfrente, no porque la conozcas sino porque es ser humano.”

- Comunicación, información e integración

La *comunicación* fluida con la ciudadanía a la hora de dar a conocer las actividades que se están llevando a cabo desde una posición de liderazgo condiciona también esa percepción del político como un líder ante la población y en la medida en que transmita de forma positiva sus actuaciones posibilitará una confianza importante ante los electores. Así lo entiende L1 cuando dice que “Lo importante es que la opinión pública y los ciudadanos te reconozcan que lo estás haciendo bien, y automáticamente te conviertan en líder. Felipe González era un gran desconocido, aparece y ¿porqué se convierte en líder?, porque tuvo unos momentos muy brillantes en la transición en la oposición y después en el gobierno, o sea, casi todos son iguales, características así específicas, lo importante es que tenga mucha capacidad de comunicación.”

El elemento *comunicativo* es bastante complejo y en él influyen tanto el mensaje como la forma del mismo, así como el medio y el receptor. Con frecuencia es difícil transmitir un mensaje político al tener que adaptarlo a un determinado formato en el que influyen el tiempo o la forma en que se hace, por ejemplo. Es una tarea a la que han de enfrentarse los líderes políticos a la hora de difundir sus políticas, y pueden optar por distintos modos de hacerlo. L3 explicaba que: “Por supuesto que tiene que ver la crisis, lo que pasa es que quienes hablan de prioridades sociales y luego no las ejercen pues delata mucho, lo que pasa es que esas cosas son muy difíciles explicarlas a la ciudadanía, el Plan Concertado por ejemplo, mientras lo explicas pasan diez minutos y la gente no tiene capacidad de atención, son mensajes muy cortos lo que se da, pero yo creo que una de las claves del futuro es avanzar en la consolidación de ese Plan Concertado.”

La importancia de *comunicación* y *dialogo directo* con la población transmitiendo un mensaje es algo que es necesario para L5 así lo expresaba: “Aunque sea una concejal me involucro, estoy siempre metida, aquí se dice en el ajo. Si hay una reunión estoy con ellos con los técnicos y la población, pero no sólo en la reunión, sino que cuando tenemos un torneo de fútbol incluso me puedo poner una camiseta y estar también.” Y por otra parte reconocía que el uso de los *medios de comunicación* es algo necesario: “Y soy muy poco partidaria de las cámaras, soy una de los concejales que menos sale a lo mejor en televisión, porque no me gusta mucho, evidentemente como política tengo que dar esa publicidad y que la gente sepa lo que estamos haciendo porque si no, no se van a enterar, pero que lo hago más porque me gusta que porque salga en televisión, o por hacer quizás esa propaganda y demás.” El L6 no se pronunció al respecto.



Por otra parte, la *sensibilización* a través de la comunicación fluida es un elemento clave, según L7: “Insté a que las reuniones se celebraran algunas de una manera monotemática y el tema fuese la explicación clara de la Ley de Extranjería, los derechos que tiene el inmigrante cuando llega a nuestro país y, según en qué condiciones llega, y que se lo explicaran juristas, gente que esté al tanto de este tema.” Y por último la *integración* desde un respeto y normalización es defendido cuando alude a que hay que: “Facilitarles que ellos se incluyan en nosotros, en nuestra forma de ser, y facilitarles que ellos se vean incluidos en nuestra forma de ser que hagan pueblo, que hagan ciudadanía. Para hacer pueblo y para hacer ciudadanía respetando siempre su manera de pensar, evidentemente cómo no, respetando siempre sus creencias, pues evidentemente cómo no, respetando siempre sus formas, sus lazos, sus uniones, entre ellos, familiares, de amistad, cómo lo entienden, pues si es que es natural, si es que eso no tiene otro tipo de interpretación, si es que eso es así, hay que respetarlo al máximo.”

El tema del *bilingüismo* es una asignatura pendiente y que se debe potenciar para L8: “Los marroquí cuando vienen aquí conocen el marroquí y el francés, ya conocen dos idiomas. No conocen el español.” Y la colaboración con el movimiento asociativo es parte de su liderazgo político en concreto con la asociación socio cultural de mujeres inmigrantes: “La asociación es exclusivamente de inmigrantes y la colaboración con nosotros; los vi haciendo buñuelos pero como si fuesen naturales del Municipio de siempre. Porque es un producto típico de aquí de la zona.”

La integración es un tema conseguido en el Municipio para L9, y es una integración mutua: “La población inmigrante está integrada perfectamente, de hecho, a mi me hace gracia por ejemplo cuando me toca llevar o llevo los niños al cole, los niños inmigrantes de padres inmigrantes, no les hablan en el idioma de sus padres sino que ellos hablan en español, castellano. Hay personas, gente de aquí casada con inmigrantes o al revés, o sea, que los niños tienen las mismas costumbres ellos si llega la navidad saben lo que tienen que hacer, participan en el carnaval, participan en nuestras fiestas. Nosotros igual que ellos estamos integrados.”

*Comunicar* los proyectos y las actuaciones a la ciudadanía es algo que no se hace o se hace mal así lo afirmaba la L15: “¿Y cómo lo hemos hecho? porque la gente también te pregunta cómo lo hemos hecho y eso que no ha trascendido mucho en Andalucía porque tampoco lo hemos contado demasiado, nosotros somos malos contadores, los gobernantes del Partido Socialista somos malos contadores, contamos poco o mal, yo no sé lo que nos pasa.” L10 en cuanto a la comunicación política afirmaba que: “El político tiene que dar razones para que la gente pida explicaciones, eso es

fundamental; yo estoy haciendo esto, pero además antes de hacerlo te estoy diciendo cómo lo harías tú, cómo me aconsejas que lo hagamos antes de decir esto es lo que hay.”

- Planificación, financiación y establecimiento de prioridades

La *planificación y el establecimiento de prioridades* es un elemento presente en la implantación de sus políticas públicas según L1: “Y eso es lo importante priorizar ahora mismo, los Ayuntamientos que podamos encender la luz y no nos la corten, que podamos limpiar la ciudad, que paguemos las nominas.” Uno de los temas que destacaba L2 era que igual que hay capacidades hay incapacidades y una de ellas se refiere a la financiación: “Si esta incompetencia a la hora de financiar los proyectos sigue, y no se hace frente a los pagos que tienen comprometidos, puede llegar un momento en que el Ayuntamiento sea totalmente incapaz de seguir adelantando dinero. Aparte que también se pierde un dinero muy importante en los intereses que pagamos, puesto que nosotros para poder asumir ese dinero que no nos pagan el resto de administraciones tenemos contratadas unas pólizas de créditos; en esas pólizas de créditos se nos van 55mil euros anuales en intereses, de los cuales si nos pagaran lo que nos deben, no tendríamos que tener ni un céntimo en créditos, porque el IMFE en este caso nunca ha gastado más de lo que ingresaba. Cuando el retraso en el pago es de la Junta no le reclames los intereses que no te los va a pagar, con lo cual estás perdiendo dinero que podrías desarrollar ahí y podría llegar el caso (si esta deuda sigue subiendo) de tener que renunciar a algún programa porque no podamos asumir nosotros adelantar el dinero durante tanto tiempo.”

La *financiación* es un tema que también preocupa a L3 y que reconoce no es equilibrada con la aportación del resto de entidades públicas: “En Granada tenemos en torno a 9 o 10% de población inmigrante, unos 26 mil. Este servicio de atención al inmigrante está inspirado en su origen también con un programa de ayuda de la Junta de Andalucía, que es el Programa Específico para Inmigrantes, o mejor dicho incluso dos programas, porque hay varios, uno el FAIREA y otro el Programa de Inmigración, estos programas que se inician con una dotación económica y van aumentando, de hace dos años para “acá” se han caído en picado, es decir, nosotros tenemos 96 mil euros de un programa y unos 40 mil en el otro, y ahora mismo el Programa de Inmigración está en 44mil, y el programa del FAIREA está en 13 mil, es decir, seguimos prácticamente aportando tres veces más, o casi cuatro veces más en alguno de ellos, de lo que aporta la Junta para mantener el número de personal contratado que presta atención a los inmigrantes.”

La financiación pública es uno de los principales pilares para poder ejecutar políticas y es uno de los principales problemas su retraso, disminución y eliminación: “ Sí quería subrayaros el tema de la reducción de las aportaciones de la Junta de Andalucía, porque en los últimos dos años se han venido abajo de forma exponencial, el Ayuntamiento de Granada que no tiene obligación de aportar ni un solo euro, porque no es como otras líneas de ayuda donde “Ud. tiene que poner el 30 o el 70% y nosotros le damos tanto”, aquí no, nos compromete a nada, sin embargo estamos aportando tres veces más de lo que aporta la Junta, y con lo cual estamos manteniendo el programa. Es curioso porque consulté con el Ayuntamiento de Córdoba qué había estado haciendo hasta la anterior legislatura, gobernado por otro color político, y curiosamente detectamos que no ponía ni un euro más el Ayuntamiento de Córdoba; por lo tanto, yo soy de los que dice que las políticas sociales o las políticas en este caso de inmigración son de quien las ejerce, no de quien se cuelga la etiqueta de tal o cual color político, el Ayuntamiento que se compromete, el que de verdad lo ejerce, y el que no, pues se puede tildar de lo que quiera, pero que hechos son amores.”

El L4 no se pronunció respecto a las capacidades y habilidades de un líder estas son puestas por el pueblo y la ciudadanía en su opinión.

En el sistema educativo es muy importante trabajar, ya que la *sensibilización* es fundamental, de hecho así lo manifestaba la L5: “En los colegios llevamos varios espacios a lo largo del año, uno se llama Espacio de Paz, sensibilizar a la población a través de videos y ver los estereotipos, eso se hace entre niños para intentar que ellos vean que al final somos todos iguales, esos programas se hacen y se desarrollan a lo largo del año, del curso escolar. El día de los Derechos Humanos que también participamos bastante con ellos, con Educación en este caso. Y el día 21 de marzo como el Día de la Discriminación Racial, que son fechas clave que nosotros a lo largo del año las seguimos manteniendo respecto a los colegios, a los niños, aparte de las clases de español y castellano que se hacen para los dos, para mayores y para menores.”

La principal queja en la gestión de la política de inmigración en su zona es la falta de recursos económicos ya que la dependencia de subvenciones ha hecho que con la crisis la situación se vea muy limitada: “Antes contábamos con un programa que era a nivel estatal, ese ha desaparecido con la crisis, seguimos teniendo y atendiendo a esta población, pero sin embargo, a la hora de subvencionarnos hemos visto cómo ha menguado de un año para otro, de pasar de 52 mil a 17mil, con una población de 7110 extranjeros, ha pasado a cero. Pero nosotros tenemos que seguir con la integración ¿cómo lo hacemos? Tienes que seguir dando unos servicios, ahora mismo por lo pronto tenemos a través de FAIREA, y a través de los recursos municipales de los propios trabajadores que yo tengo en el área,

son de los cuales voy tirando e intentando sacar adelante esto y a través de la propia población inmigrante que muchísimas veces también gracias al apoyo de ellos seguimos trabajando.” Una de las iniciativas diferentes en el ámbito cultural que este Municipio implementa ha sido: “La puesta en marcha de un programa denominado, Motril en Común, en el cual mostramos todos los recursos que tenemos en Motril, excursiones, convivencias, torneos de fútbol, tanto de hombres como de mujeres, es decir, intentamos un poco la convivencia, y la convivencia no sólo entre las distintas nacionalidades, sino también con los propios autóctonos de aquí.”

También comentó que una de las características del colectivo es su sentido autónomo respecto a la ayuda pública: “Ellos lo que quieren es pedir no que tú les pidas, es que a veces se vuelve todo al contrario, es decir ellos vienen aquí a para que tu les ayudes no para que tú termines pidiéndoles no siempre con todos. Vamos a intentar seguir con el asesoramiento jurídico, eso lo mantenemos, seguimos haciendo talleres de asociacionismo, en el cual para que se sigan creando asociaciones porque también son fuertes a la hora de pedir y de poder, no sólo pedir porque a veces siempre terminamos diciendo “pedir” porque es lo que más nos hacen, pero sí también de hacer cosas por ellos mismos y por los demás.”

Y no siempre es necesaria *financiación* reconocía L7: “Y hay muchas cosas que se pueden hacer sin necesidad de dinero. La primera, llevar al ánimo de todos, de unos y de otros, un poco estas ideas, estos conceptos. Esa es la primera de todas. Cuando la gente se apacigua, se apacigua con la razón, se apacigua con la lógica, no se apacigua con el corazón, ni con los sentimientos. La gente se tranquiliza con la lógica, con la razón, con el sentido común y luego ya cada uno se manifiesta según la forma de sus sentimientos, según la forma de sentir que tenga.”

Para L12 su focalización está en la *planificación* de la política pública, sin una adecuada y previa política, no hay resultado: “Estamos dando servicio a gente que viene a trabajar: si hay trabajo, que venga, si no hay trabajo no podemos mantenerlo. No podemos mantener a la población que está en paro. Cómo vamos a cogernos a todos estos programas, estos tendrían que venir a gente desfavorecida del país, es que si no se vienen de todos los países para “acá”. Por lógica ¿no? Si en Marruecos no hay ningún tipo de ayuda social y en España me la dan, pues vamos todos para allá. ¿Conseguimos algo con que haya aquí una población inmigrante, no sé si son de cinco millones de marroquíes que todos se vienen a...? Porque esa es otra, los marroquíes no están tan abiertos a trabajar en el campo y todo eso, ellos vienen todos los días a llorar al Ayuntamiento que quieren trabajar aquí, no en el campo. En el campo no están tan disponibles están acostumbrados a ayudas sociales, y eso es un error.”

La puesta en marcha de *planificación prioritaria* necesaria era defendido por el L13 e incluso comentó que la implementación de las políticas públicas independientemente de la coincidencia en el tiempo con Europa, se traduce en que: “Hay dos tipos de políticas, la táctica y la estrategia, lo que me interesa más es la actuación inmediata, cuando existe el problema yo no puedo esperar a ver lo que me dice Europa, de aquí a que me conteste Europa tengo ya seis meses un problema que puede estallar en las manos, nosotros no somos el problema, tenemos que ser la solución; me preocupa que en las últimas encuestas del CIS<sup>94</sup>, el segundo problema de Andalucía son los políticos, tenemos que darle gestos y muestras de que esto no es así, nosotros estamos para solucionar problemas no para creárselos, no queremos que nadie se sienta ofendido, aquel que crea que no tiene culpa, que va con unas siglas o con otras, se equivoca, la clase política tiene que intentar dar ejemplo, y que los gestores resuelvan los problemas cuanto antes.”

En ocasiones el papel de la comunicación política ha pasado desapercibido, o no ha trascendido demasiado, quedando en un segundo plano, tal como destacaba: “Hay quien cala más, quien llega más, quien da una charla y embelesa a la gente y a gente que no engancha; y los políticos lo que pretendemos es que la gente enganche. Tú puedes tener un mensaje magnífico, que si no lo vendes bien no tienes nada”.

### 3.2 Gestores Públicos y Técnicos

Analizar las capacidades y habilidades de los gestores tanto reales como necesarias era una parte importante para focalizar el liderazgo político de los gestores y técnicos estudiados así la diferenciación entre ellos se pone de manifiesto en los datos de la tabla 27 y respecto a las variables:

- Disciplina de Partido
- Coordinación, colaboración e integración
- Inteligencia Emocional, escucha activa y asertividad
- Comunicación, información y sensibilización
- Planificación, financiación y establecimiento de prioridades

---

<sup>94</sup> Se refiere al Centro de Investigaciones Científicas.

Tabla 27 liderazgo político de los gestores

Gestor/Fecha Entrevista	Disciplina de partido	Coordinación /Colaboración/ Integración	Inteligencia Emocional/escucha activa/asertividad/	Comunicación/Información/ Sensibilización	Planificación/ Financiación Prioridades
G1- 26/03/2012	*	Si	*	*	*
G2- 26/03/2012	*	Si	*	*	*
G3- 16/02/2012	*	Si	*	*	*
G4- 05/03/2012	*	*	Si	*	*
G5- 05/03/2012	*	*	Si	*	*
G6- 19/04/2012	*	Si	*	*	*
G7- 12/04/2012	*	Si	*	*	*
G8- 09/04/2012	*	Si	*	*	*
G9- 11/04/2012	*	*	Si	*	*
G10- 20/02/2012	*	*	*	*	*
G11- 21/02/2012	*	*	*	Si	*
G12- 19/03/2012	*	Si	*	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.\*No aporta datos

- Disciplina de Partido

No aportan datos al respecto tal vez por identificar esta con el partido político o con la oposición.

- Coordinación, colaboración e integración

La situación de cambios legales está provocando brotes discriminatorios para G2: “Se escuchan comentarios despectivos del tema del inmigrante: “¡Claro!, es que estas ayudas se las dais a ellos y a nosotros no”, aspectos que se tratan según G1: “Se está trabajando también este tema con las familias, porque sí que están percibiendo un mayor rechazo, incluso en barrios o en zonas en los que hasta ahora ha sido muy solidario.”

Las actuaciones con esta población según la G1 se centraron en sus inicios en la *colaboración* con el tejido social: “Durante mucho tiempo nos apoyamos de una manera bastante fuerte, con asociaciones como Granada Acoge, que estaban haciendo una función muy importante en esa materia y también Cruz Roja e incluso Caritas.”

La colaboración con otras entidades o *trabajo en red* como denomina la G2 es un elemento clave con esta población: “Lo que sí se está trabajando mucho es en red con las distintas entidades que trabajan en la zona, donde están los centros de servicios sociales y muchas asociaciones con financiación o simplemente asociaciones de voluntarios, y se está haciendo un trabajo muy coordinado. Estamos aunando esfuerzos y se están consiguiendo muchos avances con estas familias.”

El uso de los mecanismos de *participación ciudadana* es un recurso fiable para poder reformular la política pública, uno de estos al que aludía la G1 son las Juntas de Distrito de los barrios desde donde se está orientando el conocimiento y preocupación por esta población en los últimos tiempos: “Las Juntas de Distrito son mensuales y allí los vecinos van a plantear las quejas y en muchos casos esas quejas van referidas a circunstancias de este tipo: “es que yo vivo en tal edificio y resulta que tengo varias familias de tal nacionalidad que acumulan la chatarra en la puerta”, damos respuesta a través de los servicios sociales comunitarios, se están haciendo funciones de mediación, y se están resolviendo muchas circunstancias precisamente porque faltaba ese entendimiento.”

La G6 opinaba sobre la actuación política ya que entre las principales capacidades que se debe liderar en política migratoria está la coordinación política por encima de la técnica y así lo defendía: “Es necesario hacerles ver la necesidad de una cooperación, dado que por ejemplo a la Mancomunidad no le ha costado nada y no está dispuesta a depositar ni un euro en ello, lo que resulta incomprensible debido a que es un proyecto bastante innovador y que garantiza derechos tan importantes a los inmigrantes como un lugar digno donde dormir y donde poder comer una comida de calidad.”

Dicha *coordinación tanto interna e interdepartamental como externa e interinstitucional*, sobre todo con los profesionales de los municipios, es una labor exaltaba y defendía como eficaz en ese trabajo común por el G7 quien reconocía como muy importante ejercerla: “Tenemos que estar coordinados, para eso están los jefes de grupos, estoy yo y está el Comisario, todas las mañanas tenemos nuestro *breafing*<sup>95</sup> como es lógico, se exponen problemáticas y posibles soluciones, no solamente tenemos que coordinarnos entre nosotros, es que tenemos que coordinarnos con la Comisaría General para muchas cosas, ahora mismo vengo de los juzgados de hablar con fiscalía que es lo deseable, hablar con fiscalía y

---

<sup>95</sup> Se refiere a instrucciones

hablar con los jueces. Con todas estas instituciones para hacer bien el trabajo creo que es una obligación y no una necesidad”. También comentaba la importante coordinación con el sistema judicial: “Siempre las solicitudes de internamiento las resuelve el juzgado de instrucción, hay un fiscal de extranjeros que es el coordinador de todo el tema de extranjería, pero el que siempre va a resolver sobre situaciones de internamiento es el juez de instrucción el día que esté de guardia.”

Con respecto a los profesionales municipales reconocía que existe mecanismos para establecerla: “Reuniones periódicas con ellos no sería operativo, no sería racional, son muchas las policías locales que hay en el cinturón de Granada y eso no sería asumible, diez mil, pero sí que en cuanto pudiera haber cualquier tipo de problemática, está el teléfono; nos conocemos personalmente con la inmensa mayoría de los jefes de policía local, y con la guardia civil tenemos unas magnificas relaciones, tanto con la comandancia como con los pueblos. Y con otras brigadas de jefatura igualmente, estamos obligados también a coordinarnos porque muchos de los que vienen aquí, inmigrantes ilegales han delinquido en áreas de policía judicial, ya sean por atracos, por robos, ya sea por estupefacientes, siempre tenemos que estar coordinados, y hablar mucho.”

Además en este aspecto de la coordinación el gestor hablaba de la que se establece necesariamente con el *movimiento asociativo*: “Asistimos a un foro de prostitución, se reúnen con ONGs, tenemos contacto con todo eso, estamos muy pendientes de todas esas cosas que hay sociales para ayudar a todas estas víctimas, porque por ejemplo yo cuando una víctima denuncia, le tengo que poner en contacto con recursos específicos en tema de trata, nos reunimos cada 3 o 4 meses, tenemos un contacto muy directo. Y luego también participa Cruz Roja, Guardia Civil, el Ayuntamiento, el Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía y de ahí salen recursos nuevos, opciones que hay, algún programa formativo, cosas y sobre todo tenemos por nuestra parte un contacto directo con ellos porque al final todas estas víctimas una vez que denuncien tengan apoyo social, porque si no, todo el tema de investigación en este ámbito no conlleva a nada.” Una de las habilidades que destacaba el funcionario era la vigilancia constante de los grupos de índole racista y xenófobo: “Tenemos que estar muy atentos a la evolución de esos grupos, al latir de esos grupos porque en un momento determinado se puede montar una bien gorda como ocurrió ya en París hace unos años.”

La colaboración y coordinación también es un elemento importante en el trabajo con esta población G8 reconocía que: “El problema que se contaba con el tema de la situación irregular era que había que dar cuenta al Cuerpo Nacional de Policía que es el competente para que iniciara un expediente de expulsión, pero cuando lo que se trataba era de recoger la denuncia por un delito, en la



medida de lo posible se le ayudaba a ese extranjero a que se regularizara por el hecho de haber denunciado. Y entonces hablábamos con el fiscal encargado de extranjería para que vieran que era víctima de un delito, independientemente de la infracción administrativa, y claro, se conseguía que se le pudiera regularizar por colaboración.”

La coordinación es un aspecto que surge de forma progresiva para G11: “Los Ayuntamientos (salvo algunos que sí habían iniciado ya programas específicos para inmigrantes, hasta el año 2005 en el que el FAIREA se pone en marcha y obliga a las CCAA a que el 50% vaya dirigido a las Corporaciones locales), de alguna forma sentían que eso no era una competencia suya, que era del Estado o de la Autonomía, hasta el año 2000 se podía decir que era del Estado, porque las Autonomías no tenían mucha competencia, pero con la ley de extranjería, la Autonomía tiene que hacer frente a lo que establece: sanidad, educación...y la Autonomía asume competencias, por eso se crea esta Dirección General, se crea la comisión interdepartamental y se ponen en marcha más programas de los que hasta su momento se venía haciendo. En el año 2005 a los Ayuntamientos de los Municipios donde hay una población inmigrante importante, se les destina unos recursos por transferencia, y empiezan a asumir protagonismo en el tema de la integración de los inmigrantes. Ahí es donde se pone de manifiesto esa coordinación. Coordinación que sigue siendo necesaria en estos momentos porque además el plan de barrios demuestra que cuando hay coordinación en un barrio determinado, en un contexto, en un territorio, las cosas son mucho más fáciles, porque no es necesario poner más recursos muchas veces sino ponernos en contacto.”

El G11 reconocía que se está dando un incremento en la consideración de la UE respecto al tema migratoria: “Lo que sí es cierto es que Europa, desde Maastricht ha ido aumentando sus competencias en materia de extranjería o de seguridad y es verdad que Europa está más presente que hace unos años, las políticas Europeas de lucha contra la discriminación y el racismo y demás son las que más preocupan ahora mismo en Europa y si algo nos llega va a ser por ahí, por esa línea.”

La coordinación es fundamental en la cooperación entre las administraciones para G12, de hecho en la gestión de la inmigración es un elemento muy importante: “La comunicación con otros organismos de la organización del estado, se hace en esta modalidad de petición y emisión de informes, con las administración autonómica, tenemos una coordinación fluidísima con la Consejería para la igualdad y bienestar social sobre todo a través del servicio de protección de menores y extranjeros no acompañados, y cada vez mas vamos a atender a través de los informes de escolarización de menores y de fuerzas de integración con otras Consejerías de Empleo y de Educación, y también colaboramos con la administración local con esos informes de disponibilidad de viviendas adecuada, y ahora mismo

estamos pendientes de tener una puesta en común con los informes de arraigo que ya hemos hecho muchos cuando entró en vigor la ley 14/2003 y últimamente con las últimas modificaciones normativas que ha habido que notificar cuestiones más bien de orden práctico; también llevamos a cabo una labor de difusión en funcionamiento desde febrero.”

- Inteligencia Emocional, escucha activa y asertividad

El *contacto con la población* y no el trabajo simple burocrático de oficina era algo que destacaban los técnicos G4 y G5 como muy importante: “Lo primero es la atención directa al inmigrante. O sea, solamente con tener una oficina debido a la falta de recursos, estamos dos en la oficina y yo sigo compartiendo lo que es trabajo social con él, pero también estoy llevando padrón y estadística.”

Una de las competencias básicas es dar *confianza* a la población y eso se consigue no solo con el trabajo de campo diario sino con una actitud abierta y de previo conocimiento: “Entonces lo primero es que el inmigrante cuando llega ya sabe a quién se tiene que dirigir. Nos conoce. Sabe lo que preguntar y sobre todo por lo que es, lo primero es la atención directa. Luego tenemos mucha colaboración con el Centro de Adultos.”

Así se pronunciaba también el G8 pues comentaba que una de las capacidades más necesarias es dar confianza a la población: “Se buscaba el que tuvieran esa confianza para poder denunciar y saber que no les iba a ocurrir nada porque se les iba a facilitar la documentación. Hubo un caso en Loja que denunció al empresario y se le documentó por colaboración. A raíz de esa confianza una chica marroquí, la primera banda que se desarticuló en la costa. Desde Marruecos intentan hacer una explotación sexual, pues las tienen retenidas, secuestros con fin de explotación sexual localización en Gerona o sea que fue una labor en principio clara, no se veía el resultado porque había que coger la confianza de esas personas que era muy complicado, muy complicado.”

Con la propia población inmigrante no documentada se denota en muchos casos cierta inseguridad en cuanto a acercarse a la guardia civil. El técnico reconocía que algo que tenían siempre presente era que: “Se trataba de coger confianza porque el ver un vehículo de Guardia Civil delante de inmigrantes que no tenían documentación era un poco complicado, era un poco complicado llegar a ellos”, e incluso a veces el tiempo era un factor que no ha importado para hacer su trabajo: “Y al final, al final de la charla aquello se convirtió en las doce y media de la noche, claro ya se convirtió en un resolver el caso particular de cada uno el interés era y eso se fue ganando confianza.”

La G9 manifestaba que la abogacía va más allá de la cuestión técnica hacia la humana, de ahí que la *inteligencia emocional* es algo que ha aprendido en su trabajo y que es útil para entender la situación general de la inmigración, pero reconoce que es algo complicado de manejar: “ En todos estos años hemos tenido etapas de todos los colores, cuando tienen su residencia o incluso que llevan un tiempo irregular, si sufre su familia cualquier desgracia en su país de origen y no puede ir, pierdes al haberte jugado la vida porque para llegar aquí los que vienen en pateras se juegan la vida o renuncias a eso ya que estas aquí, o a lo mejor se ha muerto tu padre o tiene una enfermedad grave un hijo y no puedes ir, son situaciones muy dramáticas; además desde el punto de vista jurídico realmente la solución es bastante complicada. No sé cuál sería la solución, es un problema tan grande que veo los problemas que se plantean, pero no se me ocurre alternativa, porque si no existe esa vía se quedan siempre irregulares y teniendo en cuenta no sólo el aspecto jurídico o legal, sino el aspecto humano, una persona que está en situación irregular en un país no se siente ni persona, va escondido a todas partes, va con miedo que le pregunten de dónde es o de hablar por el acento.”

- Comunicación, información y sensibilización

Sin la *comunicación y aceptación de ayuda de la población* inmigrante no se puede hacer nada resaltaba como muy importante G3 y por lo tanto no se puede obligar a realizar una u otra actuación: “La verdad es que el problema es cuando a una persona le estás ayudando, lo primero es que quiera ayuda y si sabes puedes, le ayudas” y el segundo aspecto que resaltaba era el aprendizaje y conocimiento de la cultura española como forma de lograr esa colaboración: “Lo que tenemos que hacer es intentar cultivar a los jóvenes para que entiendan la cultura española, la cultura de allí, que somos multiculturales.”

- Planificación, financiación y establecimiento de prioridades

Los continuos cambios y alteraciones en la *normativa y en la planificación* de la política de inmigración, es un factor que ha incrementado la inseguridad en materia migratoria así lo comentaban ambas gestoras G1 y G2: “Porque hemos pasado de años en los cuales se aprobó la primera ley de Extranjería, se aprobó la segunda Ley de Extranjería, que daba muchos derechos, sobre todo los servicios sociales y la asistencia sanitaria por el simple hecho de estar empadronado, luego pasamos a

los años del Plan GRECO en los cuales lo que se intentaba era la salida de los inmigrantes, luego pasamos a otros años de la regularización.”

El G8 se pronunciaba respecto a que la *observación y la detección de los problemas* es una habilidad que desde la guardia civil se desarrolla continuamente: “Nos empezamos a dar cuenta de los problemas que había, los problemas que había eran, por un lado, que estaban siendo extorsionados, independientemente de la explotación laboral que estaban sufriendo, porque no tenían documentación y estaban trabajando sin una autorización de trabajo y residencia. Por otro lado había explotaciones de los propios compatriotas y en algunos casos estaban cobrando por el hecho de estar trabajado en una zona. En este caso eran de países del Este hacia sus propios compatriotas para poder ejercer el trabajo en la zona que ellos tenían, estas mafias tenían su radio de acción, tenían que pagarle a esas mafias y los extorsionaban.”

Para el G11 la *investigación* de la inmigración así como su financiación, es un aspecto que valora como importante: “Por eso está el observatorio Permanente de la Inmigración. Todo ese tipo de instrumentos para conocer qué es lo que pasa en cada momento. Creo que la evolución de la inmigración es a lo que tenemos que estar atentos. Por eso decía que no es lo mismo lo que pasa ahora que lo que ha pasado antes. Después de los programas de sensibilización de la sociedad en general, tenemos una línea de subvenciones, que en estos años hemos ido ampliando, hasta que en el año 2009-2010 han empezado los recortes económicos. Así y todo seguimos manteniendo esa línea de subvención que va dirigida a proyectos de sensibilización y a proyectos de investigación de las Universidades, las campañas de “Andalucía somos todos”, “Aprendamos a vivir en la diversidad.” La *formación* es un tema que también se trabaja: “Tenemos programas de formación para todas las personas que de alguna forma están en el campo de la inmigración, por eso hay unos proyectos de formación, se llama el FORINTER. Ahí se forma a funcionarios, a trabajadores públicos, gente que trabaja en algún campo de la Administración, sea personal laboral o funcionario, tanto de la Administración Local como Autonómica o Central.”

La colaboración en la gestión económica comentaba G11 se realiza a tres bandas: Estado, Autonomía y Entes locales: “En colaboración con el Estado tenemos la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, que fue un fondo que puso el Estado español en colaboración con las Autonomías y la Corporaciones Locales, que lo gestionamos desde aquí, y se transfieren a los Ayuntamientos, gestionamos una parte, Educación gestiona otra parte y la Consejería para la Igualdad gestiona otra parte. El 40% de ese fondo tiene que ir a Educación y otro 40 tiene que ir a las Corporaciones Locales, y eso lo gestionamos también nosotros desde aquí. El FAIREA o Fondo de

Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y del Refuerzo Educativo es un proyecto específico para coordinarnos con el Estado, la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, pero el FAIREA solamente lo gestionamos tres Consejerías: Educación, por los temas de Educación, la Consejería para la Igualdad, y nosotros. Ellos llevan los temas de Servicios Sociales y nosotros llevamos los temas de las otras áreas del FAIREA. Y gestionamos una parte de ese Fondo.”

Por último el G12 reconocía que un elemento importante es el tener tu propia *red de apoyo profesional y /o político*, interpretación dada de sus palabras cuando decía: “Con el paso de los años y tal uno tiene una agenda buena y va tirando de teléfonos, y vas conociendo los responsables, y en momentos puntuales en los que necesitas una coordinación de unos aspectos, se establece el coloquio o la reunión, muchas veces a petición nuestra y a veces a petición de otros órganos, pero cuando hace falta, no hay como tales comisiones bilaterales ni multilaterales que estén establecidas en materia de extranjería, más allá que la comisión tripartita en materia de trabajo, tripartita porque esta la administración autónoma, extranjería y las organizaciones empresariales.”

El trabajo en equipo es un elemento clave en su trabajo, ya que de él depende la responsabilidad del servicio: “Tenemos esa gente que es transversal y que depende directamente de mí. Periódicamente mantenemos reuniones de trabajo. Normalmente la hago con los jefes de sección, cuando son cuestiones jurídicas o prácticas y a veces la llevo con toda la oficina, desde planificación de vacaciones hasta temas de productividad, tenemos un canal de información en cascada, cuando doy una instrucción se la doy a los jefes para que se las de a los responsables, si la cosa es más compleja y tengo que tomar la decisión con otros compañeros, nos reunimos en esta mesa y resolvemos el problema, ahora mismo hacemos reuniones, antes las hacíamos con mas periodicidad, pero vimos que no era conveniente, porque no daba tiempo a obtener resultados.”

La *formación del equipo y la calidad* son temas permanentes en su servicio de hecho forma parte de su idea de buena gestión: “Preparamos también cursos de formación de varios tipos, los hacemos ad hoc, cursos de idiomas hasta ciertas materias que le interesan hasta de promoción interna. Lo podemos dar nosotros mismos u otras veces hemos colaborado con personas de la universidad, en función de lo que estuviéramos buscando, nunca hemos tenido ningún problema, y prácticamente todo el mundo de la casa tiene información aquí o desplazándose a Madrid. Si es un sistema de calidad, hacemos la retroalimentación de esa calidad como dice el EFIM<sup>96</sup>, los sistemas de calidad, esa es una parte que es bastante importante porque se va a dar la primera atención y tiene que estar bien canalizada.”

---

<sup>96</sup> Se refiere al Modelo Europeo de Gestión de Calidad ( EFIM)

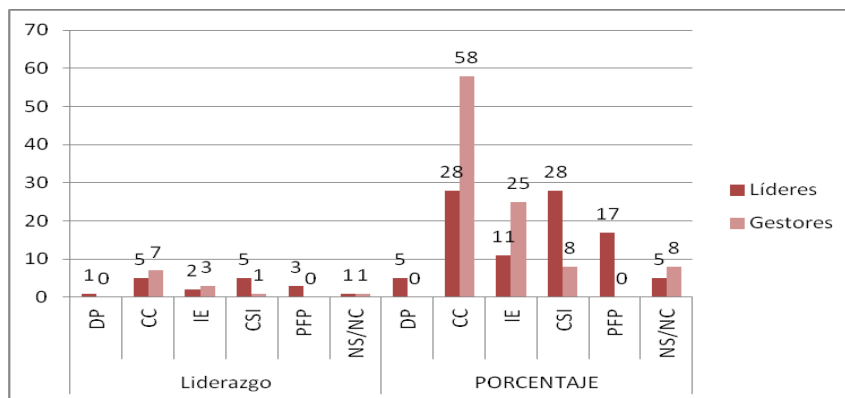
### 3.3 Análisis comparativo líderes y gestores

El liderazgo como elemento fundamental en el ejercicio de las políticas sectoriales y sobre todo en la de inmigración, ha dejado evidente como es su consideración para el grupo de líderes políticos y gestores públicos de la investigación, así en un 28% de los líderes es decir para 5 de ellos es importante la comunicación, sensibilización y la información, siendo para los gestores en un 8% ( 1 gestor) los valores, la coordinación y colaboración adquiere el primer lugar también para el grupo de líderes ya que en un 28% ( 5 líderes) lo igualan a la primera, para los gestores esta supone sin embargo un lugar predominante al ser el 58%, de ellos, es decir 7 gestores quienes la colocan en el primer puesto.

La planificación, financiación y establecimiento de prioridades es para los líderes el segundo conjunto de habilidades siendo esta posición para el 17 % de ellos es decir 3 líderes, sin embargo los gestores no la consideran. La inteligencia emocional es para los líderes en un 11% (2 líderes) la tercera habilidad, y en este caso la importancia la asume para los gestores que la valoran en un segundo puesto para un 25% es decir para 3 gestores.

Por último la disciplina de partido es para el 5% de los líderes importante es decir para un líder y no lo es para los gestores, y la opción de no pronunciarse es de un 8% para los líderes es decir 1 de ellos y para un 5% de los gestores (1 gestor). En resumen se observa que las habilidades centradas en la coordinación, colaboración e integración adquieren mayor importancia tanto para los gestores como para los líderes, véase gráfico 13, sin embargo el interés en el resto de habilidades es bastante diferente, mientras el aspecto emocional y personal es fundamental para el gestor el líder se orienta más a las capacidades de comunicación y por tanto de potenciar la imagen exterior de cara a la ciudadanía y a sus votantes.

Grafico 13 Liderazgo habilidades y capacidades.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Según los datos y el análisis previo la tipología tanto de líderes como de gestores se basa en los criterios establecidos siguiendo los criterios establecidos en el capítulo I y teniendo en cuenta la personalidad, la relación con los actores y la relación con el marco legal e institucional, siguiendo a Cerny quien concibe cuatro tipos de liderazgo político así se puede identificar a cada líder político según esta clasificación, véase Tabla 28.

Tabla 28 Clasificación según la tipología de las características del líder

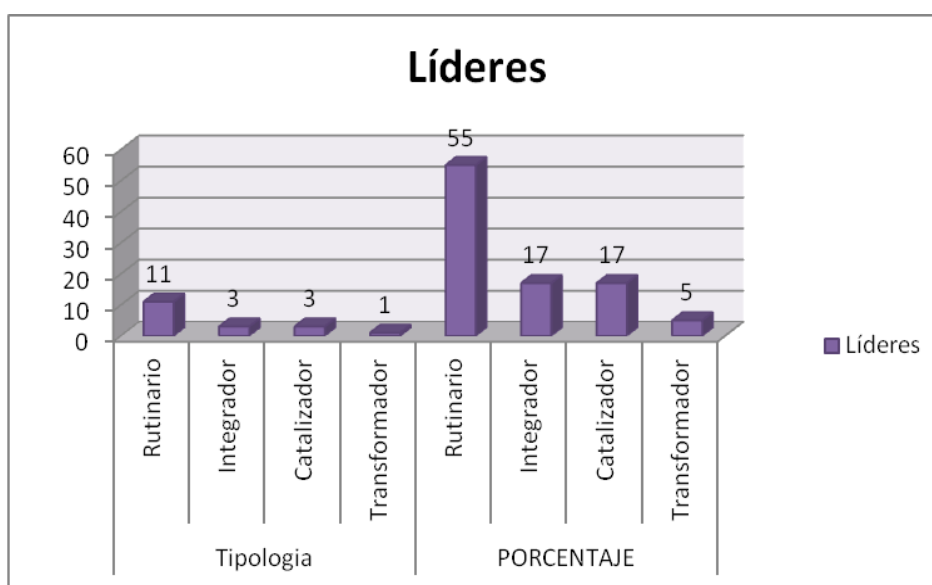
Líder-Fecha entrevista	Rutinario	Integrador	Catalizador	Transformador
L1- 26/03/2012	si			
L2- 22/03/2012				si
L3- 19/03/2012			si	
L4- 13/03/2012	si			
L5- 06/03/2012	si			
L6- 17/02/2012	si			
L7- 22/02/2012	si			
L8- 01/03/2012		si		
L9- 01/03/2012		si		
L10- 12/03/2012	si			
L11- 12/03/2012	si			
L12- 05/03/2012			si	
L13- 15/03/2013	si			
L14- 29/02/2012	si			
L15- 24/04/2012			si	
L16- 21/02/2012	si			
L17- 21/02/2012		si		
L18- 02/05/2012	si			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Todas las tipologías de liderazgo se aprecian en los líderes entrevistados, ello deriva en gran medida de la concepción que cada uno de ellos tiene de la política como actividad y más

concretamente de las políticas destinadas al colectivo inmigrante. Y en cuanto a tipo de liderazgo el L10 aportaba datos interesantes: “Yo digo que soy político de pueblo, mis aspiraciones son atender a la gente con la que convivo todos los días; yo la política la entiendo, más o menos en los días de campaña, luego es una convivencia total y absoluta, no podemos engañar, podemos conocer a muy poca gente durante los 15 o 20 días, la campaña empieza desde el día que el ciudadano te da la responsabilidad para que le gobiernes. Yo suprimiría entre otras cosas, lo que es la propaganda, que hay que hacerla día a día, de noche y a todas horas.” La clasificación de los líderes es según lo estudiado de varios tipos, véase gráfico 14:

Grafico 14 Clasificación de los líderes.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio

El 55% de los líderes tienen unas características propias de una personalidad Rutinaria por tanto un alto porcentaje de líderes rutinarios es decir 11 líderes están más cerca a nivel global de las características propias de un liderazgo político rutinario, es decir, que combina una personalidad pasiva/reactiva, una relación representativa con la opinión pública, grupos de presión, élites..., y una posición muy constreñida por el juego institucional; le sigue un 17% de ellos con una personalidad propia de un líder Integrador, es decir, 3 de ellos combinan una personalidad activa/anticipatoria, una relación muy vinculada al interés de los actores políticos y sociales y una posición ceñida al contexto institucional, otro 17%, es decir, 3 líderes están más cerca de un carácter Catalizador, ya que combinan una personalidad activa/anticipatoria, una postura autónoma con respecto a las opiniones e intereses sociales y sujeción al marco institucional en términos de poderes y normas, y por último el 5% es decir



uno de ellos, manifiesta una personalidad y actuación que se acerca más a una tipología Transformadora es decir que combina una personalidad activa/anticipatoria, autonomía del líder con respecto a las fuerzas socioeconómicas y una gran libertad de maniobra en su relación con las instituciones.

Por otra parte en cuanto a los gestores públicos, véase Tabla 29:

Tabla 29 Clasificación según la tipología de las características del gestor

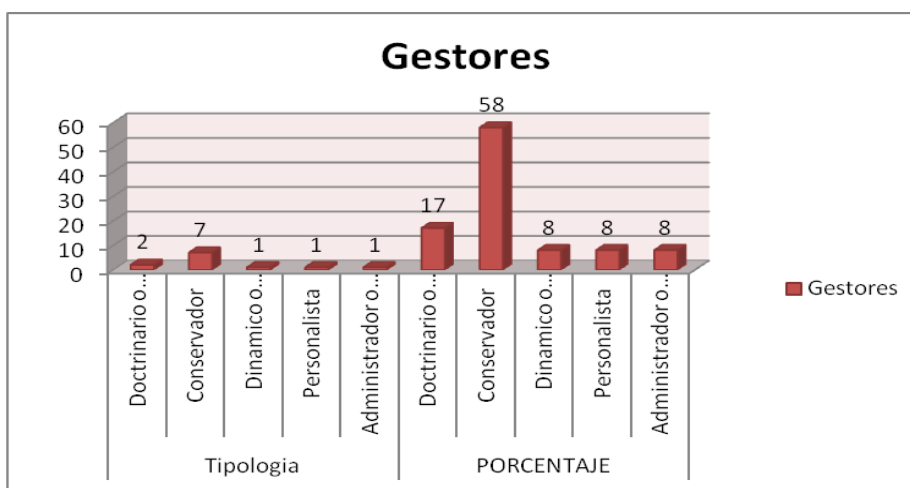
Gestor/Fecha Entrevista	Doctrinario o Utópico,	Conservador,	Dinámico o Activista	Personalista,	Administrador o Tecnócrata
G1- 26/03/2012		si			
G2- 26/03/2012		si			
G3- 16/02/2012	si				
G4- 05/03/2012		si			
G5- 05/03/2012		si			
G6- 19/04/2012			si		
G7- 12/04/2012		si			
G8- 09/04/2012					si
G9- 11/04/2012				si	
G10- 20/02/2012		si			
G11- 21/02/2012		si			
G12- 19/03/2012	si				

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Se puede observar que en su mayoría manifiestan un comportamiento Conservador, así el 58% de los gestores, es decir 7, son de tipología conservadora, poseen en su liderazgo administrativo unas características propias conservadoras es decir se encuentra satisfecho en su posición, éste perfil se opone al Revolucionario o Reformador, el cual buscará cambiar la situación imperante. En segundo lugar están aquellos que son propiamente de liderazgo Doctrinario o Utópico, es decir, de carácter idealista y que mantendrá una dirección para conseguir sus metas, de la cual no se apartará; en oposición está el Realista u Oportunista, que cambia su política con frecuencia para adaptarse a

cualquier cambio en las circunstancias, es decir un 17% de los gestores ( 2 gestores ) están más cerca de un comportamiento doctrinario o utópico. Y luego en valores iguales se encuentran las tres restantes categorías que se reparten por igual en un 8% es decir 1 gestor, por cada tipología, Dinámica o Activista, el 8% (1 gestor ) personalista y un 8% ( 1 gestor) Administrador o Tecnócrata, gráfico 15;

Grafico 15 Clasificación de los Gestores.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio

Los gestores con un liderazgo Dinámico o Activista presentan frente al Inmovilista ciertas diferencias el primero atenderá con recelo los resultados de sus acciones políticas, en tanto que el segundo adoptará una posición más pasiva, en otro 8% los gestores asumen un carácter Personalista, lo que implica que dan gran importancia a su propia actuación y a su independencia a la hora de tomar decisiones; oponiéndose así al Populista, que se deja conducir según la opinión de los grupos y por último también en un 8% que son los propiamente dicho Administrador o Tecnócrata es decir experto en el control de grandes burocracias..

## Conclusiones

El líder actúa sobre la base de un proyecto imaginario y el gestor público actúa sobre la base del conocimiento científico, a lo largo del trabajo de campo que se desarrolla en este y el siguiente capítulo, se analizan determinados elementos del líder político y el gestor público, tales como, el perfil, la gestión y el liderazgo. El liderazgo político ( transaccional y de la recomposición), el estilo de liderazgo político ( individual-autocrático, consultivo, participativo y laissez-faire), el comportamiento del líder ( adopción de decisiones - - racional- estratégico o incremental- reactivo-, y agenda, trabajo

político y tareas, y recursos y apoyos), entorno del liderazgo (estructuras de oportunidades) y, por último, su identificación de qué tipo de líder proyecta (según el liderazgo transaccional – legitimista, simbólico o manufacturado- y según el liderazgo de la recomposición- emprendedor o carismático- o su tipología de liderazgo según Cerny (rutinario, integrador, catalizador o transformados) o en su caso, qué tipo de gestor (doctrinario o utópico, conservador, dinámico o activista, personalista y administrador o tecnócrata) son objeto de análisis comparativo entre todos los líderes y gestores que han colaborado en el desarrollo de esta tesis, para proteger la identidad se ha procedido a nombrar a los líderes con la letra L y un número del 1 al 18 y en el caso de los Gestores con la letra G y un número del 1 al 12.

El perfil profesional y político de los líderes políticos está centrado en algunos elementos básicos, como son, la formación (académica como específica en inmigración), experiencia (disciplina de partido, trayectoria profesional o carrera política y/o técnica y años de ejercicio) e historial profesional (afiliación y situación laboral) tanto en política como fuera de ella, así el perfil de cada uno de ellos es parte importante. La comparativa entre ambos actores ha dado principalmente algunos datos relevantes como son por ejemplo, en formación que el 67 % de los líderes poseen un grado o licenciatura, frente a tan solo 42 % de los gestores, que en experiencia profesional, un 42 % de los líderes tiene una trayectoria en años superior a 30 años, frente a solo un 8% de los gestores, que en afiliación partidista una mayoría el 78% de los líderes son del PP frente a un 84% que no se pronuncia y que en lo único que coinciden es que la mayoría de ambos son funcionarios, es decir un 39%.

La gestión de la política migratoria desde el liderazgo, trata de la existencia y uso de las herramientas clave, las medidas, programas y proyectos, que la administración pretende poner en marcha y las actuaciones que se ejecutan desde la gestión política o gerencia pública, su análisis está relacionado en dos bloques, por una parte, todo lo que hace referencia al trabajo en equipo y la organización y, por otra los recursos y la problemática, por eso se ha optado por realizarlo de forma conjunta. Se observa en la comparativa que para el 39% de los líderes, es decir, 7 de ellos plantean como fundamental la delegación, sin embargo, el trabajo en equipo es más importante para el grupo de gestores, éstos en un 33% se orientan por esa forma de gestión. Y que para el 33 % de los líderes, las reuniones son el principal instrumento de la organización En suma la organización es un tema en gestión que no destacan especialmente. Sin embargo, ambos actores se acercan, en cuanto a los recursos, siendo para los líderes en un 50% y, para los gestores en un 42 % los servicios sociales especializados como primer recurso y, por último, en cuanto a problemáticas también se acercan pues

ponen en primera posición la crisis en un 28% de los líderes y para los gestores el 17% como el principal problema.

Las autoridades político-administrativas locales y provinciales han sido los actores, que han movilizado el proceso de inclusión de la inmigración en la agenda política, sus capacidades y habilidades ayudan a entender su gestión política y/o pública en materia migratoria. Tales como la disciplina de Partido, la coordinación, colaboración e integración, la inteligencia emocional, escucha activa y asertividad, la comunicación, información y sensibilización y la planificación, financiación y establecimiento de prioridades. En cuanto a la disciplina de partido, solo es considerada en los líderes, no en los gestores, en un porcentaje bajo, el 5%, la comunicación información y sensibilización ocupa el primer puesto para los líderes junto con la coordinación, colaboración e integración, 28% por igual, pero no es el caso de los gestores. siendo esta la mayoritaria en un 58%. La planificación, financiación y establecimiento de prioridades, es para los líderes el segundo conjunto de habilidades, siendo esta posición un 17 % de los líderes, sin embargo, los gestores no la consideran. La inteligencia emocional es para los líderes en un 11% la tercera habilidad y, en este caso la importancia la asume para los gestores que la valoran en un segundo puesto para un 25% de ellos.

Tal vez de todo este análisis resulta claro entender que los líderes manifiestan un liderazgo totalmente rutinario en un 55% y, los gestores en un 58% son conservadores, dato por tanto, muy parecido entre ambos actores. Es evidente que la gestión pública y privada de los servicios públicos, condiciona en alguna medida al líder político y al propio gestor público. La coordinación, interoperabilidad y cooperación, entre ambas formas de administración de los servicios dirigidos al ciudadano, puede conllevar incluso una alteración en la prestación de tales servicios, según sea la orientación política, así será la cartera y catálogo de servicios programas y proyectos, que se ofrezcan a la ciudadanía, independientemente de su relación jurídica, es decir, población inmigrante documentada o no. El diagnóstico facilita entender, que es el líder el que debe potenciar que sea la administración de forma autónoma o en colaboración con otros entes y organizaciones, la que preste los servicios públicos con la mayor calidad y eficiencia posible. Por tal razón, llegar a entender el fenómeno migratorio y todas las necesidades que plantea la población inmigrante a partir del análisis del liderazgo e impacto de la política pública, en materia de extranjería e inmigración y, tomando como ejemplo el caso de Granada (la cuarta ciudad con mayor población extranjera de la Comunidad Autónoma Andaluza, después de Málaga, Almería y Sevilla) es un reto interesante.

La confrontación entre estas políticas lleva a un denominador común, la globalización e internacionalización inminente de la política pública local en materia migratoria. Desde el liderazgo es importante reflexionar sobre todas las esferas públicas y privadas, desde la iniciativa social y desde el plano político y cuestionarse qué sociedad queremos y así sabremos qué valores enseñar. España, Andalucía y por supuesto Granada, igual que el conjunto de los países de la Unión Europea, necesitan de la inmigración y deben trabajar y, adaptar sus instituciones y sus políticas a los nuevos retos que plantea la presencia de ciudadanos y ciudadanas nacionales de otros países. La eficacia de las políticas públicas depende, en buena medida, de la capacidad de los responsables políticos para explicar los contenidos y persuadir a la ciudadanía de la bondad de su programa de gobierno y planificación política.

La actuación de los líderes políticos en el proceso de toma de decisiones sobre los problemas de la inmigración, con especial atención a Andalucía y Granada (líderes autonómicos, líderes provinciales y líderes locales) parte del análisis y la fijación de las tareas y funciones, que dichos líderes responsables han de realizar y cumplir, para la consecución de los objetivos señalados en la normativa vigente y los planes de actuación. Los líderes y gestores de los Municipios de menos de 20 mil h, conocen con más detalle la situación de su propio Municipio, tienen un trato más cercano y saben con mayor profundidad que carencias y problemas existen. Esto se debe básicamente a la mayor cercanía con respecto a su población, gracias también como es lógico, a la menor densidad de población.

Para los líderes políticos de más alto nivel la perspectiva es mucho más general y externa. El conocimiento que tienen es nominativo y numérico, es decir, conocen que hay programas y cómo se llaman, cuentan que hay muchos y se sienten satisfechos. Aunque no dudan en recalcar que cuentan con menos financiación. Sin embargo no conocen en profundidad en qué consisten los programas y si tienen o no eficacia.

Los técnicos y gestores públicos debido a su trabajo directo con la población y más personal, actúan de forma que suele ser más rápida y directa y, por lo tanto, atienden mejor las demandas que en el caso de los políticos. Ellos son los que conocen el día a día de la organización y gestión de las políticas públicas y, a los que recurren aquellos que necesitan la información. Los técnicos de los Municipios procuran salvar las barreras del lenguaje y de la comprensión de un modo de vida diferente, a través de los cursos y la formación para el empleo, así como, de la organización de proyectos y actividades de integración.

Las redes de apoyo con las que cuentan los líderes y gestores en materia de inmigración, así como, el presupuesto del que disponen o, el apoyo del partido, son elementos que potencian o disminuyen el poder y capacidad de liderazgo. Dichas redes de apoyo son con frecuencia complejas estructuras, que incluyen a muy diversos cargos e instituciones políticas y no políticas. Su importancia radica en que dichas redes, son las que proporcionan al líder los medios que permiten aplicar y desarrollar sus políticas. El papel del tercer sector es creciente, muchas asociaciones y ONGs juegan un rol especialmente relevante aportando los medios de que disponen y actuando en colaboración con los gestores y líderes de las administraciones públicas.

Liderar una política organizada y con unas metas alcanzables, requiere de una aceptable organización administrativa y clima laboral, marco en el que se ha de desarrollar la relación del líder con los recursos humanos que tiene a su disposición, así como, es necesaria una evaluación de las políticas públicas, sin embargo, este es un tema que no menciona ninguno de los entrevistados.

Una de las instituciones más importantes a este respecto es el partido político y la orientación política a la que pertenece el líder. La cual podrá ejercer sobre él una disciplina más o menos intensa, que proporcione o no libertad en sus actuaciones, así como, le permita priorizar en función del presupuesto que disponga para ello. Esto se ve acrecentado porque con frecuencia, se da la circunstancia de la no coincidencia de color político entre la Junta de Andalucía y el gobierno municipal, lo cual influye en que en ocasiones algunos cargos políticos locales afirman que se destinan más o menos recursos en función de esta circunstancia. El comportamiento de los líderes es derivado es decir que se proyecta y maneja en el propio grupo político al que pertenece, donde más se observa esto es en la política municipal.

La crisis es un factor que está influenciando negativamente en la política migratoria que promueven los líderes políticos y gestores públicos. Los municipios se ven desbordados ante la situación, los representantes políticos no saben cómo actuar ante la falta de recursos y la gran cantidad de personas de origen extranjero que llegan. Algunos de ellos se encuentran muy cansados ante la situación, desesperados toman medidas drásticas. Los líderes políticos centran sus respuestas en la falta de financiación y en las pocas posibilidades que tienen de hacer mejoras en este ámbito. Por su parte, los gestores públicos intentan conseguir los objetivos a partir de la organización de proyectos de bajo coste y sumando energías. Sin duda, la crisis económica es un obstáculo, pues, es una constante la demanda de una mayor eficiencia y rapidez en la dotación de los recursos económicos, que se destinan desde un nivel superior a estos fines. Esto se debe en parte a que en el nivel local puede ser

especialmente difícil afrontar gastos con antelación a la percepción de esa partida presupuestaria, que se suma a la incidencia de la crisis económica, lo que ha supuesto un importante detrimento de la dotación económica destinada a los fines de la política de inmigración.

Los líderes locales manifiestan quejas en el sentido de sus dificultades para la aplicación de estas políticas dada la disminución en las transferencias económicas. También la burocracia y los cambios en las leyes que afectan a los extranjeros, hace que sea más difícil su trabajo, debido a las continuas modificaciones, tema en el que coinciden también desde el Colegio de Abogados que tienen que aplicar dichas normativas. El trabajo de los líderes básicamente en la aplicación de la ley de extranjería, se encuentran con las manos atadas, pues las políticas que ellos gestionan ya vienen establecidas desde el Gobierno, sólo deben ponerlas en práctica. Consideran que hay una gran inseguridad jurídica, por las nuevas medidas y la dificultad de poner en práctica los informes que reciben. A ello se añade los problemas de tipo competencial, entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas y, una comunicación deficiente. El líder ve en su mayor parte del tiempo acotadas sus posibilidades de gestión pública, por la legislación vigente que regula el ámbito competencial según su nivel de autogobierno y, los propios intereses de la ciudadanía que han de solventar con los de sus detractores y opositores. Es un esfuerzo que no a todos compensa.

Llegar a determinar cuáles son las habilidades comunicativas y capacidades persuasivas, qué actitudes y aptitudes son necesarias para el desempeño del cargo y cuáles poseen en realidad o cuál es su conocimiento de la cultura política, y, qué rasgos de ella potencian, forma parte de la percepción que los líderes y gestores manifestaron de sí mismos y de sus colegas en su ámbito. La comunicación política es un aspecto fundamental del liderazgo político, hace las veces de nexo de unión entre las actuaciones políticas del líder y los gestores y la percepción social de las mismas. Por este motivo es habitual encontrar preocupación en los líderes políticos en cuidar este ámbito, así como, dar a conocer sus actuaciones, ganando así credibilidad ante la ciudadanía. No obstante, no todos los líderes tienen en cuenta este aspecto, o en caso de hacerlo, no le dan siempre la misma importancia. Es uno de los factores determinantes del liderazgo, por cuanto, influye de forma fundamental en la relación con el electorado y en su percepción de la clase política tanto de los líderes como de los gestores. En el municipio, incluso en la provincia, la visibilidad y presencia del responsable político es mayor, lo que redundará en una mayor cercanía. Los gobernantes de territorios más amplios, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma, disponen de otros recursos técnicos para estar presentes en la vida cotidiana y mostrar su liderazgo.

El fenómeno de la inmigración se puede considerar como uno de los grandes retos para el liderazgo político. Sobre esta base se pone de manifiesto la idea de que la capacidad de influencia de los líderes, en el proceso político depende tanto de los propios líderes, como de la interacción entre éstos y su entorno, especialmente en los ámbitos y niveles de gobierno autonómico y local, en donde es el líder, quien asume la mayor responsabilidad ante la ciudadanía y quien ha de implementar las políticas de inmigración, lo que en cierta medida obliga a compartir la agenda pública en materia de extranjería. La realidad de la inmigración desborda, en numerosas ocasiones, las previsiones políticas. Cabe preguntarse legítimamente si los líderes políticos, alcanzan a ver las soluciones necesarias de esta problemática realidad y, si son efectivos en la gestión de sus programas de actuación. Encontrar una respuesta resulta difícil y complicado. Se está reformulando la actuación política y, se está cuestionando su funcionalidad lo cual junto a la situación económica actual está ocasionando que se reformule la actuación pública y política hacia instrumentos y métodos basados, más en la interoperabilidad<sup>97</sup> que en la negociación entre las partes.

La actual situación mundial de crisis financiera y económica, está alterando el desarrollo de políticas hasta ahora en evolución como es el caso de la política migratoria, hasta llegar al punto de replantear su continuidad, ejecución y solución, de todo lo que se está consiguiendo, es que al ser la inmigración un tema transversal a todas las medidas políticas, se esté dirigiendo la política pública de inmigración hacia contextos de implicación de la sociedad civil y ciudadana, con los representantes y autoridades políticas. Ahora ya no es solo de una parte, sino todos han de implicarse, es la corresponsabilidad política, nacional e internacional. Compromiso entre todas las fuerzas, actores e instituciones que se ven implicados directa o indirectamente, en la resolución de los problemas de la población inmigrante extranjera o nacional. Es aquí, donde juega un papel importante el instrumento ejecutor de las políticas migratorias, el líder político. Dar a conocer de forma eficiente las políticas que se encuentran en la agenda o, que ya se han llevado a cabo, es una labor del político, que ha de aparecer en los medios y que ha de dar publicidad a su actuación.

La percepción social de los líderes dependerá así de los medios de comunicación que se utilicen para el acercamiento a la población autóctona o inmigrante (relación directa, a través de terceros y conocidos, a través de la prensa, la televisión, etc.). En el siguiente y último capítulo, se aborda la segunda parte del trabajo de campo de la investigación, aportando el estudio de los grupos de

---

<sup>97</sup> Consejería de Justicia y Administración Pública. *Plan Andaluz de Justicia 2007-2010*, Sevilla. Pg. 35. 2007.



discusión frente a cual es la percepción que tiene la población inmigrante o no de la política migratoria local, que claves son necesarias para que sea en un futuro una política pública, ajustada a las demandas reales de una sociedad vulnerable como la actual y espectadora de esta política local, de que se dispone para hacer frente a la misma y, como se materializa la participación como medio para el cambio social y político. Con esto se pone en conocimiento la ineficacia e insuficiente política migratoria que implementan los líderes y gestores, ante la plenitud de graves problemas que se derivan de los procesos migratorios y de la inmigración en general.



## CAPÍTULO V: LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA, PERCEPCIÓN Y PREVISIÓN FUTURA.

El liderazgo político actual se desarrolla en escenarios de continua negociación y/o conflicto político. El administrado, ciudadano o interesado forma parte de este marco como principal protagonista junto con el líder político y el gestor público. En todo ese contexto es importante conocer la percepción de población inmigrante, de los actores políticos y de los grupos sociales implicados. La situación que capta el líder, gestor y la ciudadanía en general, está influenciada por actitudes y sentimientos característicos en momentos de desconfianza como los actuales, que producen una anomia generalizada y poco alentadora. La actual situación mundial de crisis financiera y económica, está alterando el desarrollo de políticas hasta ahora en evolución, como es el caso de la política migratoria, hasta llegar al punto de replantear su continuidad, ejecución y solución, de todo, lo que se está consiguiendo, es que al ser la inmigración un tema transversal a todas las medidas políticas, se esté dirigiendo la política pública de inmigración hacia contextos de implicación de la sociedad civil y ciudadana, con los representantes y autoridades políticas, ahora ya no es solo de una parte sino todos han de implicarse, es la corresponsabilidad política.

El principal cuestionamiento de la política migratoria viene por la gestión que se realiza desde el ámbito público y el tratamiento que respecto a la inmigración se está contemplando en los últimos tiempos. El gobierno consciente de ello, ha puesto en marcha un paso importante estableciendo los criterios comunes a todas las comunidades autónomas, pero para su implementación se ha centrado primero en la reforma de la Administración, que es en definitiva, el brazo ejecutor de la política pública. En este capítulo se analiza la actual política migratoria, como elemento fundamental en la transformación de la sociedad civil, formada por los líderes, gestores y ciudadanía en general, incluyendo a la población inmigrante como uno de los grupos con mayor vulnerabilidad. En este sentido se enumeran los principales sectores de población, que padecen alguna problemática concreta y que están relacionados con la inmigración, además se observan los recursos de que se vale la política, para transformar tal situación así como se estudia la participación de la población inmigrante en su propio cambio para luego poder entender, cuál es la percepción que tienen de la política local que les afecta. Para poder concretar la percepción de esta población se ha utilizado como instrumento de recogida de datos la elaboración de dos grupos de discusión.

## 1. La política pública migratoria como instrumento de una sociedad en transformación social

La política pública en materia de inmigración en el nivel local y provincial, se implementa teniendo en cuenta el marco competencial en materia migratoria. Los límites no solo competenciales sino económicos y de financiación, son los que están reorientando la política pública destinada a la población inmigrante de origen extranjero, hacia retos que en la actualidad forman parte de la estrategia de cada gobernante político y del nivel de gobierno al que pertenece. Esta formulación encierra tres ideas clave, en primer lugar, que la actual política pública en materia migratoria se dirige a la consecución en general de *la integración del colectivo* de personas inmigrantes en la comunidad de acogida, cuyo enfoque es sociopolítico y comunitario, se interpreta pues, como un proceso dinámico y cambiante a lo largo de todo el proyecto personal migratorio, en segundo lugar, esta integración y normalización requiere a veces una *negociación mutua y adaptativa* a esa nueva realidad y, no solo de la sociedad receptora ( líderes y ciudadanía ), sino a la vez de la propia población inmigrada y, en tercer lugar, el formar parte de una comunidad internacional y económica trascendental, obliga a que el marco jurídico político dentro del cual ha de producirse este esfuerzo mutuo este delimitado por la *política migratoria de la Unión Europea*.

Así se define la actuación de los poderes públicos y de sus líderes, de las administraciones y de la sociedad civil, e incluso del llamado tercer sector, a ello, se añade un contexto económico, social y político de crisis económica y financiera y, cómo no, de cuestionamiento social, que ha producido en la inmigración unas importantes alteraciones, de tipo socioeconómico, como aumento del desempleo, subempleo y/o sobre-empleo; de ámbito social, como la disminución del número de población en el país de origen y/o de tipo convivencial e incluso ético-social, como el aumento de actitudes negativas y estereotipadas hacia la población inmigrante. De ahí, que en política migratoria es difícil encontrar un equilibrio adecuado de gobernanza política, ya que es un tema no exento de tensiones y de intereses entre la regulación ordenada del flujo migratorio, la lucha contra la inmigración clandestina y la integración progresiva de la población inmigrante en la vida económica, social y cultural del país de acogida.

El diseño de una política de inmigración es el resultado de una detallada elección, es decir, que instrumentos o mecanismos son necesarios crear para conseguir los objetivos que la definen, así como una estricta y selectiva designación del personal y profesionales adecuados o, más experimentados para ejecutar las medidas de la política migratoria y, por tanto, quienes han de asumir en último término la principal responsabilidad ejecutiva de la actuación política y de los determinados

instrumentos a usar para conseguir implementarla. Estos instrumentos se pueden clasificar según Jörg Monar en función de los siguientes aspectos de gestión del fenómeno migratorio, prevención, admisión, control e integración. Los cuales son interdependientes. La crisis económica y su repercusión en todos los ámbitos sociales y políticos, ha derivado en una nueva forma de gestión pública de la política migratoria y, ha influido en la atención de la población inmigrante, además se han añadido nuevas variables como la formación y el empleo lo que ha configurado un nuevo panorama de orientación en la política pública hacia la inmigración.

La intervención política difiere más de los recursos económicos disponibles que de la propia orientación política, siendo en este momento la formación, una de las soluciones que está incorporándose en las agendas corporativas de los líderes políticos en sus políticas públicas destinadas a la inmigración. Algo también facilitado por la globalización, en lo que se refiere a los flujos migratorios y la propia población inmigrante, ya que es uno de los sectores con mayor proyección de actuación desde el sistema público y que sin duda está generando un fuerte impacto en la prestación de servicios públicos. El actual diseño de políticas públicas y su implementación, está siendo influida por la repercusión que está teniendo en la sociedad moderna y occidental el fenómeno migratorio, e incluso, ha adquirido connotaciones muy importantes, llegando a ser una preocupación en el ámbito político y formando parte de las agendas corporativas e institucionales de los representantes.

Un verdadero análisis de la política migratoria requiere identificar el tipo de objeto sobre el que se investiga, en este caso, la política de inmigración. Esta se define como el conjunto de políticas públicas destinadas a regular el tránsito de personas a través de las fronteras de un Estado, su estancia en territorio nacional y su permanencia en el mismo, especialmente aquéllas que buscan trabajar y asentarse en el mismo. Aunque suele ser más significativo el nivel cualitativo que el cuantitativo, dichas políticas tienden a tener un matiz integrador o multicultural.

La política de inmigración es competencia soberana de cada Estado por lo que difiere su tratamiento en los países de la Unión Europea, aunque la tendencia y el interés de los Estados miembros es consensuar y converger en la mayor medida posible la política migratoria, la idea es que se haga efectivo en los próximos años con la puesta en marcha de la Estrategia 2020. Siguiendo a Zapata, “Vemos que se perfilan dos concepciones muy diferentes: una concepción tradicional que sigue una lógica nacional defendida particularmente por la Comisión y de una forma menos explícita, pero también tácita, por el Parlamento; y una concepción innovadora, que sigue una lógica postnacional defendida principalmente por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. La

primera vinculada la ciudadanía cívica a la nacionalidad y la segunda ciudadanía europea vinculada a la residencia.” (Zapata-Barrero, 2009c: 217).

De la definición de política de inmigración se puede deducir que existen dos niveles fundamentales, las medidas y actuaciones para el control del acceso y aquellas destinadas a la convivencia e integración social. *La política de inmigración de control* se encarga de regular la entrada, salida y las diversas formas de admisión por los puestos habilitados a tal efecto, esto es, el control de los flujos migratorios. Implementa medidas que se encuadran en la política de control y seguridad de acceso en puestos habilitados, fronteras y otros, su objetivo es que regulan la entrada, salida y admisión por otros mecanismos, es decir, los flujos migratorios; son políticas que definen cual es la orientación del Estado. La gestión y control del flujo migratorio puede hacerse en origen o en frontera, y comprende tanto la inmigración en cuanto a derecho, como la flexibilidad de las fronteras, el trato dispensado a los inmigrantes en comparación con los nacionales y la existencia de garantías jurídicas en los procedimientos.

*Las políticas de integración social*, por su parte, fijan el marco normativo que regula las condiciones de estancia y permanencia de la población inmigrante de origen extranjero dentro de las fronteras del país y por tanto se determina el nivel de multiculturalismo e interculturalidad que se pretende conseguir o se persigue. La política de integración, diversidad y convivencia, establecen y regulan las condiciones de estancia, permanencia, participación y relación entre la ciudadanía nacional e inmigrante de origen extranjero, por tanto, en ellas se gestionan medidas y actuaciones de carácter social, económico y/o legal. Este grupo de políticas desarrollan medidas capaces de fomentar y potenciar la interculturalidad y la convivencia mutua, persiguiendo la integración como principal objetivo social en la comunidad local, suelen enfocarse a población inmigrante documentada, aunque la realidad es otra. En este sentido se desarrolla una importante gestión que cuenta con un régimen reglado de expedición de visados, control fronterizo preventivo, régimen administrativo transparente, reconocimiento de derechos y participación de la población inmigrante, con lo que se busca que la mayor parte esté en situación jurídica documentada, tengan un empleo, cobertura sanitaria y contribuyan al mantenimiento del sistema.

Estos dos niveles operan de forma sucesiva, las políticas de control reflejan la decisión estatal de autorizar la entrada y movilidad así se selecciona el número de población y requisitos de acceso de éstos, cuando la migración ya es efectiva es cuando se inician las actuaciones propias de la política de integración. Dentro de estas medidas no se contemplan aquellas que son de carácter personal destinadas a la atención de la población inmigrante indocumentada ya que a efectos jurídico-legales no

se consideran políticas de integración propiamente dichas, sino *ayuda mutua* y *humanitaria*. Algunos autores como Lucas y Naïr sostienen que las políticas de inmigración cuentan con tres dimensiones: la gestión legal de los flujos migratorios, los programas de codesarrollo entre países emisores y receptores, y las políticas públicas de integración. Codesarrollo implica decisiones tomadas por las naciones emisoras y receptoras de forma consensuada y de iniciativas impulsadas por ambos países, caracterizados por estar vinculados por los flujos migratorios, quienes ponen en marcha acciones conjuntas y coordinadas y tienen en cuenta al grupo de migrantes del país receptor en las mismas.

Aunque desde las primeras reacciones normativas y políticas europeas la consideración a la política migratoria era basada en el control fronterizo y económico-laboral, es cierto, que en las últimas directivas, reglamentos y programas referidos a la gestión y gobernanza pública de la inmigración se está considerando relevante las actuaciones en el mantenimiento de las condiciones y acceso a los recursos en el país de acogida así como en el estudio y erradicación de aquellas que en su país de origen ocasionan la salida o huida del territorio. Así se pronuncia la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité económico y social y comité de las regiones en 2011, en la denominada Agenda para la integración de terceros Estados<sup>98</sup>: “The Europe 2020 Strategy<sup>99</sup> and the Stockholm Programme<sup>100</sup> fully recognise the potential of migration for building a competitive and sustainable economy and they set out, as a clear political objective, the effective integration of legal migrants, underpinned by the respect and promotion of human rights.”<sup>101</sup>

Por ello, en la última década las políticas migratorias europeas, se centran no solo al control en origen sino también en el que se puede realizar en la propia frontera, de modo que, la inmigración se considera un derecho, se utiliza como flexibilidad de las fronteras y en mayor parte de las políticas públicas se potencia la igualdad de trato en comparación con los nacionales y la existencia de garantías jurídicas en todos los procedimientos, o por lo menos, en algunos de ellos.

---

<sup>98</sup> "La Estrategia Europa 2020 y el Programa de Estocolmo reconocen plenamente el potencial de la migración para la construcción de una economía competitiva y sostenible, y se pusieron, como un claro objetivo político, la integración efectiva de los inmigrantes legales, sustentado en el respeto y promoción de los derechos humanos" .

<sup>99</sup> Conclusions of the European Council, 25/26 March 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf) accesado el 15 de Abril de 2013

<sup>100</sup> The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens, OJ 2010/C 115/01. <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/EU-framework/EUframeworkgeneral/The%20Stockholm%20Programme%202010/Stockholm-Programme-2010-EN.pdf> Accesado el 15 de Abril de 2013

<sup>101</sup> Comité Económico y Social Europeo. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis. COM (2011) 11 final.

La política de inmigración engloba un conjunto de políticas públicas orientadas a regular, dirigir, controlar, supervisar, normalizar o promover el tránsito, estancia y permanencia de personas a través de las fronteras y puestos habilitados a tal efecto, y en concreto mejorar la vida de quien pretende trabajar y asentarse en un territorio concreto. Aun teniendo en cuenta las limitaciones competenciales lo cierto es que, la política de inmigración es diferente según qué circunstancias pretenda regular y difiere de un Estado a otro.

Esa política migratoria cuando se convierte en base de la gobernanza pública adquiere una connotación importante como visionaria de una sociedad destinada a facilitar una convivencia y un desarrollo comunitario respetuoso a todos sus miembros, a pesar de que, algunas de esas políticas públicas abarquen medidas prohibitivas y de excesivo control y otras incluyan medidas de integración y con niveles de permisividad de acceso, tránsito y estancia muy abiertas como las denominadas políticas de fronteras abiertas.

El proceso de consolidación de la política de inmigración en España se ha dado a lo largo de la última década y dentro del marco que define el gobierno multinivel con indicadores claros, entre ellos, desde la dimensión sustantiva, que destaca la inclusión de la política de inmigración en las agendas políticas o la institucionalización (de algunas áreas de intervención con esta población en el ámbito gubernamental en materia de control, de integración y cooperación con los principales países emisores); y desde la dimensión operativa, a través de la formulación de una estructura político-administrativa y jerárquica dentro del sector público y con fuertes similitudes entre los gobiernos autonómicos (gestión en sentido genérico, con formas de organización y gestión de servicios, y con corresponsabilidad entre los actores públicos y privados) que a su vez, han sido referente para el gobierno local.

La política pública migratoria actual se encuentra en un periodo de reconsideración y reformulación muy importante, en el caso español es más intenso el planteamiento por los últimos acontecimientos económicos que está afectando especialmente a toda la población en general, por ello, se habla de la integración de la población inmigrante de origen extranjero más que de una auténtica política pública migratoria. Su diseño implica un entramado más complejo y con un necesario consenso de todas las partes en la arena política debido a que España se encuentra en una situación de encrucijada entre sus nacionales y la población extranjera, y con una fuerte confluencia de las mismas problemáticas entre toda la población. A pesar de que el actual gobierno intenta unificar los criterios para toda España en relación a la integración de los inmigrantes, en este momento los requisitos necesarios para acceder a los distintos servicios, programas y recursos por parte de la población



inmigrante de origen extranjero son diferentes según se trate de administraciones de ámbito local, autonómico o estatal; esto incentiva fuertes divergencias y enfrentamientos.

La superación de esta situación no es suficiente por lo que se ha conformado la posibilidad de establecer un marco jurídico-legal que desarrolle la política nacional y se pueda así concretar en todo el territorio una misma política pública y que sirva como intento de homogeneizar la integración; esta medida está llevando a que se pueda desarrollar una verdadera política migratoria, aunque tan solo una parte de ella se pueda implementar como es la integración.

La integración de la población inmigrante, hasta el momento, se ha desarrollado por los tres niveles de gobierno (local, autonómico y estatal) dependiendo de su ámbito de competencias sobre la materia o bien directamente a través de la atención sanitaria, social, educativa, o través de un sistema de concesión de subvenciones públicas cuyo objetivo ha sido el desarrollo de programas de integración socio-laboral de este colectivo en la sociedad española. Más allá de la existencia de una política migratoria nacional que aglutine todas las medidas de esta política pública, esa atención a tres niveles ha provocado en algunos momentos una falta de coordinación entre las tres Administraciones ejecutoras de los tres niveles, además de una no definición en el reparto de competencias que ha derivado en conflictos competenciales.

Este conflicto se ha materializado en la doctrina del Tribunal Constitucional, el cual, en la Sentencia 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña estableció que las competencias de evidente carácter asistencial y social que el artículo 138.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat no relegan de la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración, sin embargo, también ha promulgado que la integración de la población inmigrante es solo una parte de la asistencia social y no puede encuadrarse en la política de inmigración y extranjería de las Comunidades Autónomas al ser esta competencia exclusiva del Estado. Con esto se ha generado la existencia de una clara diferencia en el acceso de esta población a los recursos y prestaciones al darse distintos criterios, es decir, según cuál sea la comunidad de que se trate así serán los criterios de acceso, algo que también ha ocurrido en los requisitos que permite la permanencia en territorio nacional.

España, Europa y el mundo en general, están atravesando uno de los momentos con más contradicciones a nivel político, económico y social, en todo este marco están aflorando sentimientos no superados de otros tiempos como el racismo, la xenofobia, la intolerancia y el etnocentrismo, que está provocando en la población autóctona y extranjera confusos sentimientos hacia los protagonistas de la política pública migratoria. Estos actores, grupos de presión y movimientos sociales ven una necesidad extrema de adaptar su forma de gobierno a la realidad actual por ello reivindican y se

movilizan ante estos nuevos acontecimientos y sentimientos. No se puede discutir, que en las dos últimas décadas de siglo XX, han surgido momentos históricos llenos de procesos agitadores, acelerados, inevitables e irreversibles, entre estos: la crisis económica y financiera mundial, la fuerte presión de los movimientos demográficos, las continuas guerras religiosas y territoriales con profundas inferencias, los cambios radicales en los países del Este, el lento y difícil proceso de Unión Europea y lo que más daño está causando la inseguridad, frustración y el miedo por el futuro ante el desempleo, la pobreza, y la marginación social.

¿Qué percibe de la población inmigrante estos actores políticos y grupos sociales implicados?, la situación que capta el líder político, gestor público y la ciudadanía en general está caracterizada por actitudes y sentimientos de desconfianza como los actuales, que producen una anomia generalizada y poco alentadora.

Dentro de esta percepción, se pueden definir aquellas actitudes que producen mayor paralización y dificultan la labor del diseño de políticas modernas y adaptativas, como el racismo, es decir, cualquier actitud o manifestación que reconoce o afirma tanto la inferioridad de algunos colectivos étnicos, como la superioridad del colectivo propio y que están por lo general basadas sobre todo en los prejuicios y estereotipos; también la xenofobia que es uno de los prejuicios con recelo, odio, fobia y rechazo contra los grupos étnicos diferentes, cuya fisonomía social y cultural se desconoce y que se basa en prejuicios históricos, lingüísticos, religiosos, culturales, e incluso nacionales y que pretenden justificar la separación total y obligatoria entre diferentes grupos étnicos, con el fin de no perder la identidad propia; el etnocentrismo o tendencia a mantenerse en el interior del grupo social propio y a privilegiar sus formas culturales, atribuyendo a ellas una neta superioridad sobre las demás y, por último, la intolerancia, incapacidad de aceptar las opiniones o ideas de los demás que no coinciden con las propias. “De ahí que algunos concluyan que son más los estereotipos negativos que los condicionantes económicos los que orientan actitudes negativas” (Zapata-Barrero, 2009c:179).

Este panorama en el comportamiento de la ciudadanía provoca situaciones de indefensión y frustración política, o mejor denominada de anomia política. Esta anomia es la causa de que los actores políticos y sociales perciban la realidad social como impulsora de la nueva política migratoria y sea el motor de tal adaptación al cambio. ¿Qué estrategias son necesarias para que la política pública migratoria consiga la adaptación al cambio y por tanto el éxito?; la actual política pública que se pretenda poner en marcha tiene que ser capaz de identificar los factores directos e indirectos que influyen en los sentimientos racistas y xenófobos. Se debe por ejemplo impulsar que se desmitifique el concepto raza, es fundamental que se insista en la unidad de la especie humana y en el origen común

de todos los seres humanos, pues las diferencias entre los grupos de personas no justifican en absoluto la superioridad de un grupo ni la inferioridad de otros.

También es necesario potenciar una educación intercultural orientada hacia el fomento de la interdependencia y a la cooperación entre los pueblos, pues con ello se favorece la universalidad, el reconocimiento y tolerancia mutua y reciproca entre las culturas, así como la diversidad y el respeto a la diferencia. Es fundamental cuidar y proteger el tipo de información y tender a una información objetiva sobre la inmigración y no solo desde los medios de comunicación sino también desde el ámbito político, gubernamental, y del liderazgo, de ahí que se deba insistir en las causas y no los efectos negativos del fenómeno migratorio.

Por otra parte, es importante no hacer apología ni difusión de estereotipos ni de imágenes simplificadas de la inmigración, reeducar a la opinión pública a favor de la tolerancia de modo que las informaciones que se les facilite sean profundas e intensas e identificativas de los aspectos positivos del resto de países. Por lo tanto, hay que seguir esforzándose más para evitar la difusión de esos estereotipos negativos, por eso la labor de los medios de comunicación es primordial ya que son quienes desempeñan un papel difusor en el fomento de la tolerancia. Y por supuesto, generar una política pública migratoria que promueva la integración de la población inmigrante de origen extranjero, la cooperación para el desarrollo de sus países de origen y la colaboración internacional ante los principales problemas estructurales que afectan a la población en general y a la población inmigrante en particular.

## **2. La vulnerabilidad de la población inmigrante que accede y/o se encuentra en el país.**

Uno de los efectos que provoca en la población inmigrante su mayor vulnerabilidad es la incursión en ambientes delictivos y la búsqueda desesperada de mantenerse en el país aunque sea de forma no documentada. Por ello, una de las preocupaciones de la política migratoria es el control de fronteras y de limitación de acceso al país por puestos no habilitados, de ahí que se haya incrementado la atención en los últimos años en este sentido a través de uno de los instrumentos dedicados a tal efecto el SIVE o Sistema Integrado de Vigilancia Exterior. El objetivo del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) es mejorar la vigilancia de la frontera sur española que es la que mayor riesgo de acceso irregular tiene hasta el momento.

Este sistema operativo permite dar respuesta a dos de los principales retos a los que se enfrenta el país en la actualidad, la lucha contra el *narcotráfico* y contra la *inmigración irregular o indocumentada*.

Tras la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea, el SIVE es un desafío no sólo para España, sino también para la seguridad europea, dada la condición estratégica y de frontera sur del continente. El Sistema ha incorporado nuevas tecnologías a las labores de vigilancia que diariamente desempeña la Guardia Civil en la frontera sur, estas nuevas tecnologías permiten hacer un uso más eficiente de los recursos humanos que la institución dedica a estos fines. Así el SIVE es un sistema operativo que, sobre un soporte técnico, aporta la información obtenida en tiempo real a un centro de control que imparte las órdenes necesarias para la interceptación de cualquier elemento que se aproxime al territorio nacional desde el mar, las zonas de mayor incidencia de los tráficos ilícitos, son el litoral andaluz desde Ayamonte al Cabo de Gata, las islas canarias de Fuerteventura y Lanzarote y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Uno de los principales cometidos del Sistema es el aspecto humanitario, ya que el SIVE permite detectar las embarcaciones, lo que facilita la identificación y el rápido auxilio de la población inmigrante que accede por estos medios, por otra parte tiene un cometido también de orden público ya que permite disuadir a las mafias de este tipo de tráfico, el de seres humanos, y salvar de su desprotección a estas personas que son víctimas de una inseguridad que les provoca la mayor de las incapacidades y desventajas sociales. Las principales víctimas de esta situación son menores y mujeres, su posición de debilidad aumenta el riesgo y la desventaja respecto al resto de población extranjera, siendo quienes en mayor medida acusan una atención urgente por su vulnerabilidad.

A pesar de la situación socioeconómica lo cierto es que esta población aún sigue con la idea de migrar a Europa a través de España o bien quedarse en el territorio. Es evidente que se está produciendo un aumento de la presión migratoria en los últimos meses en las costas y el lugar en donde se está incrementando el volumen de población inmigrante según los datos del Ministerio del Interior es en la valla fronteriza así lo destacaba el Delegado del Gobierno en Melilla, Abdelmalik El Barkani, al ser el lugar utilizado por esta población para acceder de forma irregular a la ciudad, acción que realizan en grupos cada vez más numerosos, de forma organizada y violenta.

El Ministerio del Interior a través de la Guardia Civil cuenta con representación como experto nacional en la Dirección General de Europe-Aid. La Dirección General de Desarrollo y Cooperación - Europe-Aid fue creada el 3 de enero de 2011, como parte de la Comisión Europea. Se formó por la fusión de la Dirección General de Desarrollo y Relaciones con países de África, del Caribe y del Pacífico, con la Oficina de Cooperación Europe-Aid, y es responsable de la definición y ejecución de la política de desarrollo. La oficina es una Dirección General de la Comisión Europea que ofrece ayuda al desarrollo en todo el mundo.

EuropeAid es responsable de las políticas europeas de *desarrollo* y *del suministro de ayuda*, ofrece ayuda mediante un conjunto de instrumentos financieros con los que se quiere garantizar la calidad y la eficacia de la ayuda de la UE. Con una posición activa y proactiva en ese ámbito se fomenta la gobernanza y el desarrollo económico y humano y se abordan todos los problemas universales como el hambre y la conservación de los recursos naturales. La oficina en España lleva a la práctica aquellas estrategias y políticas para la población más vulnerable en los países de África, Caribe y Pacífico y de aquellas relaciones exteriores necesarias para las demás regiones y países.

Su principal misión es poner en funcionamiento las tácticas y estrategias de ayuda exterior que la Comisión Europea emplea con la colaboración de los destinatarios. EuropeAid es la encargada de formular orientaciones estratégicas para la política de desarrollo de la UE sobre la base de la experiencia interna y externa del análisis y la investigación y el desarrollo de una visión de futuro para los programas internacionales y europeos de desarrollo, así como, para promover y coordinar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, también define el marco político para la cooperación con los países en situación de fragilidad o de crisis y proporciona apoyo, orientación y herramientas para gestionar de forma eficaz y coherente las situaciones de crisis y hacer frente a los países en situación de fragilidad. Por tanto ambos mecanismos SIVE y EuropeAid son los más importantes medios políticos y estratégicos que utilizan los actuales líderes y gobiernos en Europa y España para ejercer una política pública migratoria de aquellos grupos más vulnerables que pretenden acceder al país.

La política pública que se desarrolla en materia migratoria y va destinada a los grupos más vulnerables de aquellos que ya se encuentran en el territorio, está diferenciada según el sector de población de quien se trate, así como, del nivel de gobierno desde donde se intervenga. Para estos grupos aún sigue siendo el principal motivo de expedición de documentación para esta población la *autorización de residencia y de trabajo* por cuenta ajena así como la residencia permanente para comunitarios y espacio Schengen. Desde 2007 la ciudadanía europea y de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, siempre que la permanencia en España supere el periodo de tres meses, deben solicitar su inscripción en el Registro Central de Extranjeros y obtener el certificado de registro. Sus familiares y familiares de españoles que sean nacionales de terceros países deben solicitar una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión.

Para los no comunitarios para la posterior expedición de la tarjeta de residencia deben obtener una autorización de residencia, que puede ser temporal o permanente, según la nacionalidad y en relación con el motivo de expedición; la población de Marruecos, por ejemplo, solicita en la mayoría

de los casos la residencia permanente, la de Rumania el régimen comunitario y la de Ecuador y Colombia de trabajo por cuenta ajena. Incluso dentro del tipo de autorización de residencia se solicita en mayor medida la temporal, siendo aún la población rumana, ecuatoriana y colombiana la temporal de primera renovación y la marroquí la permanente. Lo que sí está claro es que los menores de 18 años tienen los mismos derechos que el resto de nacionalidad española, están amparados no solo por la ley de extranjería sino también por la vigente normativa nacional en materia de menores.

El otro grupo más vulnerable en temas migratorios es la *mujer inmigrante* de origen extranjero que sufre violencia de género, ésta tiene los mismos derechos que la mujer nacional siempre que sea víctima de violencia de género, así se establece en la normativa vigente, que intenta paliar la situación de desigualdad y que tiene una vocación de atención integral.

La planificación conjunta en las políticas de violencia de género es según la reforma de las Administraciones Públicas uno de los temas que tiene en proyecto el gobierno. Las competencias relativas a la lucha contra la violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, los menores y los grupos más vulnerables, se encuentran distribuidas en los diferentes niveles de gobierno estatal, autonómico y local, competencia que ejecuta a través de sus múltiples órganos institucionales públicos y privados, por ello, son imprescindibles instrumentos y medios o mecanismos que sirvan para la planificación y actuación conjunta entre todos los agentes implicados y la puesta en marcha de una red de los recursos y servicios que faciliten la atención y la inmediatez ante esta población.

Dicha planificación pone de manifiesto la necesaria coordinación, dialogo y comunicación entre todos los actores de la arena política, cívica y social, y esto es lo que puede lograr que se establezca una mejor definición de las funciones y de la metodología de trabajo de los diferentes servicios, secciones, negociados y unidades administrativas así como del resto de recursos tales como planes, programas y proyectos que intervienen en las situaciones de vulnerabilidad y desventaja social de la población inmigrante.

En el caso de la intervención con las mujeres es importante tener en cuenta la labor de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas así como potenciar todos aquellos instrumentos de coordinación y colaboración entre las administraciones. Esto es lo que pretende el actual marco de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres 2013-2016, como primer paso para después desarrollar el resto de iniciativas en los demás grupos vulnerables. Y para dar una respuesta personalizada a las víctimas de la violencia de género, el gobierno ha consensuado con las Comunidades Autónomas determinadas medidas, entre las que se cuenta con una propuesta común

que abarca la coordinación institucional, con ello se intenta identificar en cada Comunidad Autónoma todos los organismos que intervienen en situaciones de violencia de género, por otro lado se pretende la elaboración de un mapa de recursos y servicios para la atención a las víctimas, con lo que se posibilitará la identificación de duplicidades, necesidades y problemáticas, así como la elaboración de planes de actuación individualizados. Como base además el gobierno tiene intención del establecimiento de sistemas de información compartidos, utilizando para ello las TIC y, por último conseguir el avance hacia la Administración Única a nivel autonómico.

La violencia de género en la población inmigrante está más acentuada en las mujeres, estas padecen dos situaciones que le provocan mayor vulnerabilidad, el ser mujer y el ser inmigrante, por ello en la mayor parte de los casos no dan los pasos necesarios para salir de la situación de maltrato y/o violencia de género a la que están sometidas. Uno de los principales factores que impiden salir de tal situación es el propio miedo, a perder el estatus administrativo.

Así ocurre en aquellas mujeres que se encuentran en el territorio tras un expediente de reagrupación familiar, éstas tienen miedo a la pérdida de su situación jurídica o miedo a que se proceda a apertura de expediente de expulsión a su cónyuge, razones que hacen que en algunas ocasiones soporten el maltrato de sus parejas, añadido a este problema también está el hecho de no poder reagrupar a sus hijos o al resto de su familia, ya que su autorización está ligada a la del marido, a no disponer de recursos económicos que le permita viajar con los suyos en su país de origen o que exista tal inseguridad personal y jurídica que impida el trámite de la documentación necesaria o en determinados casos se requiera el consentimiento de su agresor.

Por supuesto la vulnerabilidad es aún mayor para aquellas mujeres que además están indocumentadas. La legislación vigente en extranjería ha regulado la posibilidad de disponer de autorización de residencia y trabajo para este grupo de mujeres. Lo que más caracteriza a gran parte de estas mujeres es que suelen sufrir el fenómeno denominado Síndrome de Ulises. Este síndrome se manifiesta en la aparición de un fuerte sentimiento de soledad y de fracaso, un agotamiento físico y mental ante una continua lucha por sobrevivir y afrontar situaciones complejas de miedo y dolor. El Síndrome de Ulises se produce por la situación psíquica y personal que se genera con el denominado duelo migratorio, en el sentido de dejar atrás, separarse, alejarse de aquello tan cercano a ti y que está tan arraigado, esto de alguna forma condiciona las percepciones y el comportamiento.

La mujer inmigrante de origen extranjero sufre un fuerte desarraigo provocado por estar en un país que no es el suyo, con unas costumbres ajenas y un estilo de vida diferente, además suele encontrarse sin apoyo familiar de ningún tipo y en su mayoría las expectativas con las que llegaron no

tienen nada que ver con la realidad. El proceso de adaptación a la nueva vida influye en la salud de la mujer migrante pues aparecen una serie de problemas psicosomáticos y alteraciones psíquicas o mentales que, con frecuencia, son responsables de la depresión y la ansiedad. A nivel personal se dan dificultades, no poder satisfacer las expectativas depositadas en ella por sus familiares e incluso las propias, no disponer o no poder obtener un trabajo continuo o una vivienda digna, estar en una situación de inseguridad en cuanto a la consecución de la documentación para regularizar su situación jurídica, (en algunos casos por la multitud de problemas que conlleva el proceso de reagrupación familiar), dificultades de adaptación a la cultura, al idioma, o a las propias costumbres del país de acogida.

Con respecto a la sociedad de acogida pueden aparecer comportamientos propios de conductas racistas o despectivas y xenófobas de la población autóctona, y suelen generarse problemas para poder mantener contacto con los familiares y amigos del país de origen, también dificultades económicas que no permiten entre otras cosas una adecuada alimentación, desconfianza hacia la población autóctona y hacia los propios compatriotas que en nivel y grado diferente se relacionan con la población de acogida y en muchos casos aparece el sentimiento de inseguridad para identificarse ante centros públicos por el miedo a ser detenida y/o expulsada por la policía.

Su proyecto migratorio suele además de verse influenciado por el síndrome de Ulises, por toda una serie de circunstancias adicionales, así se puede entender, como algunas mujeres inmigrantes de origen extranjero sufren situaciones de maltrato y de violencia de género, y no se deciden a iniciar acciones legales contra su pareja, también porque podría aumentar la carga emocional y traumática que muchas tienen que soportar o puede implicar no tener acceso a ningún tipo de libertad sino más bien a vivir una situación de alteración y complicación que podría traer consigo el rechazo de la propia familia y compatriotas, por tanto, un nuevo desarraigo.

El contraste cultural entre las sociedades, nacionalidades y culturas de las que proceden condiciona su proyecto migratorio y ocasiona que su vida llegue a ser muy diferente en España, dentro de estas diferencias culturales a veces el idioma es la causa de una fuerte limitación y barrera, suelen trabajar muchas horas fuera y dentro del hogar, o se mueven en espacios cerrados dentro del círculo de sus parejas, sin apoyo o información suficiente (desconocen por ejemplo la legislación, las formas de participar en la sociedad, sus derechos y obligaciones ) para intentar salir de la situación de maltrato en la que viven lo que provoca que se sientan aisladas. Para lograr su recuperación integral se intenta desde la política pública migratoria y de igualdad de género que se favorezca su inserción social y se le reconozca su condición de víctima por encima de su condición de extranjera.



Pero la situación actual de crisis y de cambio no soporta con rapidez esta tendencia, ya que por ejemplo sus derechos económicos y laborales no pueden llegar a ser alcanzados en el grado que la política migratoria y sus líderes desean, por lo menos, mientras la coyuntura económica sea la que se está viviendo en España. Uno de los problemas con los que se encuentra la mujer víctima de violencia de género, además de todo lo que conlleva ser de otra nacionalidad es que (al igual que al resto de mujeres en situación de maltrato), se le condiciona su acceso a determinados recursos de asistencia y apoyo y a la presentación de denuncia u obtención de la correspondiente orden de protección judicial.

Lo cierto es que la situación en los últimos años está cambiando y que existen algunas Comunidades Autónomas con legislación propia en materia de violencia de género que están flexibilizando los requisitos para acreditarla, utilizando para ello los informes de los equipos interdisciplinarios de los recursos institucionales a los que acuden la mayor parte de las mujeres víctimas, como los sanitarios o los servicios sociales comunitarios.

Uno de los recursos más gestionados es la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, que la pueden obtener aquellas mujeres inmigrantes de origen extranjero que además son víctimas de violencia de género y que se encuentran en España en situación irregular. También los hijos menores de edad o con discapacidad que se encuentren en España en el momento de la denuncia pueden obtener la correspondiente autorización de residencia o de residencia y trabajo en el supuesto de ser mayores de dieciséis años. Para optar a esta posibilidad se requiere haber denunciado la situación de violencia de género ( algo que no todas las mujeres se atreven a hacer) y aportar la orden de protección que establezca la autoridad judicial competente en el marco del proceso penal así como el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.

Conseguir esta autorización no es fácil para estas mujeres ya que la legislación es estricta y rígida todavía, por lo que la concesión definitiva de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales requerirá que el procedimiento penal finalice con una sentencia que condene al agresor o bien con resolución judicial de la que se pueda interpretar que la mujer inmigrante de origen extranjero es víctima de violencia de género y se debe incluir el archivo de la causa por encontrarse el imputado en paradero desconocido o el sobreseimiento provisional por expulsión del denunciado. La duración es de cinco años.

Los gobernantes y líderes que han detectado una necesidad de legislación y actuación con la población inmigrante de origen extranjero, han visto su labor potenciada por la normativa reciente en

servicios personales y sociales, ello ha facilitado un interesante marco político y competencial para dedicar algunos de sus programas y agendas políticas a promocionar proyectos y programas destinados a esta población que ya están formando parte de un sector con necesidades más específicas de atención personal y que por la edad se ven limitados a volver a sus países de origen o bien deciden naturalizarse como nacionales españoles.

Como establece la ley de dependencia: “La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía. Se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales. En este sentido, el Sistema de Atención de la Dependencia es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en nuestro país.”<sup>102</sup>

La población inmigrante que ya vive en Granada es, por lo tanto, una futura *población de edad avanzada* y por tanto futuros dependientes, muchos ya son inmigrantes de tercera generación y sus familias están formando parte de ese grupo de personas necesitadas de tecnología específica para la vida diaria, es decir, ayuda específica para desarrollar actividades básicas de la vida diaria (ABVD) tales como levantarse de la cama, asearse, vestirse, hacerse el desayuno, etc., éstas son actividades básicas y esenciales y ayudas técnicas para realizar actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD) por ejemplo telefonar, realizar tareas domésticas (limpiar, cocinar, lavar ropa, etc.), manejar dinero, o usar el transporte. En resumen ante tanta variedad la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas ha propuesto que la labor de coordinación sea asumida por parte de la Comisión Interministerial de Igualdad de los asuntos de Violencia de Género al objeto de aprovechar las estructuras existentes y lograr una mejor coordinación de los distintos Departamentos Ministeriales.

La competencia en la atención al *colectivo mayor* es estatal es el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y en concreto es el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas

---

<sup>102</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE nº 299 de 15 de Diciembre de 2006, pág. 44142.

(CEAPAT),<sup>103</sup> perteneciente al IMSERSO organismo autónomo del Ministerio, quien tiene por objeto mejorar la calidad de vida a través de la accesibilidad integral y desarrollos tecnológicos de toda la ciudadanía con especial atención a las personas con discapacidad y las personas mayores. La promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia es competencia de la propia Comunidad Autónoma, así establece la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en su artículo 11: “En el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, corresponden a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, las siguientes funciones: a) Planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia. b) Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia.”

La población inmigrante de origen extranjero en edad avanzada y en situación de dependencia según la normativa española tiene derecho a ser usuaria del servicio de teleasistencia independientemente de su situación jurídica administrativa. Así se establece en la ley anterior de dependencia, cuando enumera quienes son titulares de derechos en su artículo 5: “Son titulares de los derechos establecidos en la presente ley los españoles que cumplan los siguientes requisitos: a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos. b) Para los menores de 3 años se estará a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera. c) Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia.”

Las personas que reuniendo los requisitos anteriores, carezcan de la nacionalidad española se regirán por lo establecido en la normativa española en extranjería, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. La ley de extranjería reconoce claramente quienes pueden acceder a los recursos sociales así dice en su artículo 11, quien puede ser beneficiario de los servicios sociales (donde está integrada la teleasistencia) y su artículo 14, cuando establece el derecho a la seguridad social y a los servicios sociales: “1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles. 2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto

---

<sup>103</sup> [www.ceapat.org](http://www.ceapat.org) accesado el 13 de Septiembre de 2013

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. 3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.” La misma ley de dependencia establece como la teleasistencia es uno de los servicios sociales, en su artículo 15: “1. El Catálogo de servicios comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, en los términos que se especifican en este capítulo: b) Servicio de Teleasistencia”. Y más adelante en su artículo 22 regula la propia Teleasistencia: “1. El servicio de Teleasistencia facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento. Puede ser un servicio independiente o complementario al de ayuda a domicilio. 2. Este servicio se prestará a las personas que no reciban servicios de atención residencial y así lo establezca su Programa Individual de Atención.”

La población que emigró en la década de los 90 se ha quedado y ahora, es demandante de servicios integrales que potencien su autonomía y su vida en su entorno, hay quien por razones obvias de jubilación y descanso en su tierra han regresado a su país pero muchos otros que arraigaron su vida en España han decidido quedarse y ya forman parte de ese grupo de personas que por la edad requieren una atención acorde con los nuevos tiempos. Y el uso de las nuevas tecnologías han facilitado y promovido nuevos estilos de vida para todos y, a ello ha colaborado la globalización del sistema social, sanitario y personal y eso a pesar de diferencias notables en cultura e idioma que incluso ha dificultado el aprendizaje y uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la convivencia y autonomía de la población inmigrante y autóctona.

Otro de los sectores más vulnerables en el proceso migratorio son los *menores no acompañados*. Cuando se habla de menor no acompañado se está haciendo referencia al menor inmigrante de origen extranjero cuya edad por lo menos aparentemente suele ser inferior a los dieciocho años (edad de mayoría legal en España y en la Unión Europea), menores que suelen llegar a territorio español sin venir acompañados de un adulto, tutor o progenitor responsable. En la mayor parte de los casos por ser menores de edad el principal riesgo para los poderes públicos es su desprotección, de modo que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad son quienes en la mayoría de los casos detectan la existencia de un menor no acompañado y cuando la edad no pueda ser establecida con seguridad por razón de su

documentación o de su apariencia física, el menor es entregado a los servicios de protección, en este servicio se le presta la atención inmediata y necesaria que precisa, así como, se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal tal situación, de ahí, que se haga responsable de su atención la administración competente declarando previamente la situación de desamparo.

Para determinar la edad del menor se colabora con las instituciones sanitarias las cuales con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas necesarias, tras lo cual se da conocimiento de la existencia del menor al Delegado o Subdelegado del Gobierno competente por razón del territorio donde éste se encuentre. En este sentido entre los responsables institucionales y políticos existe cierta incertidumbre en las prácticas de determinación de la edad, especialmente en las pruebas óseas y de la difícil precisión en los informes médicos, por tal razón se está estudiando la posibilidad de que este tipo de pruebas puedan ser en un futuro no lejano más rigurosas y fiables.

Los menores de dieciséis a dieciocho años tienen reconocida la capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo por el mismo objeto, en ambos casos el menor puede intervenir personalmente o a través del representante que le sea designado e incluso en el caso que el menor de doce a dieciséis años haya manifestado voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela o representación, la autoridad española suspende el curso del procedimiento, hasta el nombramiento de un defensor judicial que le represente. Cuando se ha determinada la edad y es un menor, el Ministerio Fiscal decide su puesta a disposición a los servicios competentes de protección de menores de las Comunidades Autónomas así como se da conocimiento de ello al Delegado o Subdelegado del Gobierno correspondiente.

El servicio de protección de menores informa al menor de cada uno de los requerimientos de la protección de los que goza y también de la posibilidad de ser repatriado. Los trámites relativos a la repatriación del menor extranjero no acompañado incluyendo la práctica de las actuaciones informativas previas y, en su caso, la incoación, tramitación y resolución del procedimiento de repatriación, es competencia de la Delegación y Subdelegación del Gobierno en cuyo territorio se halle el domicilio del menor. El Ministerio del Interior a través de su Dirección Adjunta Operativa y en concreto la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, será la estructura jerárquica encargada de solicitar el correspondiente informe a la representación diplomática del país de origen del menor sobre las circunstancias familiares de éste, en dicho informe también se le solicitará que aporte cualquier información relevante sobre la situación del menor por la entidad que tenga atribuida su tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, en caso que sea una institución la que la tenga asumida.

Los Centros de protección de menores son la infraestructura desde donde se da curso a la protección de los menores no acompañadas mientras se determina el procedimiento de repatriación, uno de estos centros es muy concurrido por población originaria del norte de África y es el que está ubicado en Ceuta. En algunos supuestos la atención de estos menores viene añadida a una problemática posterior (problemas relativos a la vulnerabilidad de estos jóvenes), éstos cuando cumplen la mayoría de edad española (18 años) no son considerados como menores por lo que pierden su autorización de residencia y por tanto no se pueden beneficiar de la protección de menores que la administración autonómica les proporcionaba.

Con esto se inicia el procedimiento de repatriación del menor y una vez que la información que se transmite en los correspondientes informes así lo establezca como viable. Siempre se actuará en virtud de la ley española para menores y la ley de extranjería (por tanto la actuación estará orientada por el interés superior del menor), el resultado final de la repatriación son dos alternativas de solución: la reagrupación familiar o su puesta a disposición de los servicios de protección de su país de origen, en determinados casos puede ocurrir que no se pueda realizar la repatriación del menor o bien hayan transcurrido nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores, en estos supuestos se puede proceder a concederle la autorización de residencia.

### **3. Principales recursos de la política migratoria para los sectores vulnerables.**

La intervención desde la red pública de servicios sociales comunitarios por medio de los equipos de intervención social ubicados en los CSS es el principal recurso institucional, el cual se centra en conseguir instaurar una política social y migratoria tendente a la consecución del bienestar social de la población en general y de población inmigrante. Dentro de la red es importante destacar las prestaciones, servicios y programas que se prestan destinados a la población inmigrante, entre los que se cuenta con los servicios de información, orientación, valoración y asesoramiento. Es decir, la atención social, la gestión de la asistencia jurídica gratuita, la solicitud y gestión del empadronamiento normalizado y, por omisión, la elaboración de aquellos procesos de normalización y regularización necesarios, la información sobre los derechos, recursos, prestaciones y organismos, la gestión del procedimiento necesario para la reagrupación familiar, arraigo social y laboral, así como el refuerzo a la integración, también se cuenta con la posibilidad de elaboración de informes sociales de habitabilidad para la reagrupación familiar, de inserción social para solicitar arraigo, de condiciones de habitabilidad

para las viviendas del Municipio, para la tramitación de la nacionalidad por residencia y presunción de nacionalidad, para escuela hogar y residencia escolar y para retorno voluntario.

Por otro lado, desde este recurso se realizan todo tipo de trámites, gestiones y seguimiento de las prestaciones básicas de emergencia social, de las ayudas económico-familiares y del programa de solidaridad para la erradicación de la marginación y la desigualdad social, otro aspecto que desarrollan, es la canalización hacia los recursos necesarios en sus diferentes programas normalizados y, el seguimiento de los casos sobre los que se intervenga, derivación y coordinación con el sistema sanitario y el resto de recursos de protección social (empleo, seguridad social, educación, salud, etc.).

De igual modo se ofrece asesoramiento sobre los diferentes Albergues, Centros de Acogida a Extranjeros, Programas de infravivienda y de Rehabilitación y demás recursos alternativos a la vivienda normalizada y se facilita la gestión y promoción de la escolarización de los menores hijos de inmigrantes y en general acceso a los recursos educativos tales como aula matinal, comedor escolar, aula vespertina, residencias escolares y escuelas hogar y por último el fomento de la convivencia con la sociedad autóctona y alóctona, mediación e interculturalidad, sensibilización y movilización de actuaciones tendentes al desarrollo comunitario.

En la implementación del resto de políticas públicas se utilizan toda una serie de recursos adicionales necesarios para ejecutarlas, para este tipo de grupos con especiales necesidades sociales y psicológicas se han puesto en marcha los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), éstos no tienen carácter penitenciario y están dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios; están privados únicamente del derecho ambulatorio y se encuentra en todo momento a disposición de la autoridad judicial que autorizó su internamiento, debiéndose comunicar a ésta por la autoridad gubernativa, cualquier circunstancia en relación a la situación de esta población.

Los CIE son establecimientos públicos de ingreso y estancia que bajo la responsabilidad del Gobierno central y la administración de la policía nacional tienen finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada. Desde el cierre en junio de 2012 del centro de internamiento de Málaga, quedan ocho centros en España. Como requiere la ley no existe ningún reglamento que regule el funcionamiento de estos centros, lo que está incidiendo negativamente en los derechos humanos de la población indocumentada y como consecuencia de ello existen disparidades en su gestión en las distintas regiones.

Estos centros son un recurso institucional que se utiliza en determinados supuestos y siempre que el regreso a su país de origen suponga un alargamiento de más de setenta y dos horas, al igual ocurre con la devolución o la expulsión, estos supuestos son cuando a la población inmigrante se le deniega la entrada, cuando hay devolución a su país de origen, (conlleva expediente sancionador preferente) y en los casos de expulsión. La detención a efectos de proceder al regreso a consecuencia de la denegación de entrada será comunicada al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país, y la resolución de denegación de entrada no agota la vía administrativa y será recurrible con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

El juez de instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero es quien en el plazo de 72 horas autoriza el ingreso en los CIE, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal. El ingreso no puede prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, devolución o el regreso, siendo su duración máxima de 60 días, por ello la autoridad gubernativa tiene que proceder a realizar las gestiones para la obtención de la documentación que fuese necesaria con la mayor brevedad posible. En todo momento la embajada o consulado del país de origen del extranjero es informada de la incoación del expediente, la adopción de la medida cautelar de detención e internamiento y la resolución del procedimiento.

En aquellos casos que es imposible comunicar con los organismos diplomáticos se debe informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, e incluso a los familiares, a la persona a la que haya atribuido su defensa jurídica, a la organización no gubernamental que haya sido indicada por el extranjero u otras personas residentes en España. El extranjero mientras esté ingresado en el centro está a disposición del órgano jurisdiccional que lo autorizó y la autoridad gubernativa mantiene una comunicación continuada de información de cualquier circunstancia que en relación con su situación pudiera determinar la variación de la decisión judicial relativa a su internamiento. Los menores extranjeros no pueden ser ingresados en estos centros.

Los Centros de Migraciones son otro de los recursos empleados en este tipo de política, son establecimientos públicos que están concebidos como dispositivos de primera acogida y destinados a conceder servicios y prestaciones sociales básicas tanto al colectivo de población inmigrante y solicitantes de asilo que llegan a alguna de las Comunidades Autónomas o a alguno de los centros de nueva creación. Desempeñan tareas de información, atención, acogida, intervención social, formación, detección de situaciones de trata de seres humanos y, en su caso, derivación, así como desarrollan o impulsan programas de sensibilización relacionadas con la inmigración.



Además pueden desarrollar programas específicos dirigidos a la población extranjera que tengan la condición de solicitantes de asilo o el estatuto de apátrida, refugiados, beneficiarios de la protección dispensada por la ley reguladora del derecho de asilo, o bien población inmigrante que llegue a España de acuerdo con las normas reguladoras de la gestión colectiva de contrataciones en origen, así como población extranjera que se halle en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social. La red de centros de migraciones está integrada por los centros de acogida a refugiados, regulados en la Orden Ministerial de 13 de enero de 1989 y, los centros de estancia temporal de inmigrantes en Ceuta y Melilla, estos Centros se encuentran situados en la proximidad de las fronteras, y a diferencia de los CIEs, tienen un carácter abierto, es decir, los inmigrantes pueden entrar y salir durante el día, están a del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. La saturación en este tipo de centros es patente y la actuación frente a solventar la situación está dando lugar a movilizaciones políticas al respecto.

Las Casas de Acogida son pisos o casas que pretenden aportar una nueva forma de vida a estas personas con o sin cargas familiares, es un recurso aún hoy insuficiente y a veces compartido con centros residenciales, albergues u hoteles, es el lugar donde se protege a la persona, se le ofrece la información necesaria y en definitiva dónde comienza su proceso de reincorporación social. Las mujeres con circunstancias de riesgo añadidas a su situación de violencia de género, como problemas con adicciones o enfermedades mentales no son objeto de intervención desde este recurso.

Las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos adscritas al Ministerio de Justicia están dedicadas a todo tipo de víctimas de delitos, aunque de forma prioritaria se dedican a las personas que han sido víctimas de delitos violentos con resultado de muerte, lesiones graves o daños contra la salud física o mental, así como, a las víctimas de los delitos contra la libertad sexual, ya sean víctimas directas o indirectas, es decir, pueden atender a la persona que ha sufrido el delito o a sus familiares o personas que estuvieran a su cargo, cuando el delito les ha afectado de alguna forma.

Además se dedican muy especialmente a la atención de la violencia, pero asisten a personas que han sufrido todo tipo de delitos y agresiones sexuales. La metodología de trabajo se base en varias fases. Acogida-orientación, información, intervención y seguimiento, estas fases, suponen una orientación general a las víctimas, de información jurídica específica a lo largo del proceso penal, de apoyo en las intervenciones necesarias y de seguimiento a lo largo del proceso penal y atención psicológica, pero con

más prioridad para las víctimas de violencia de género, entre las que se cuenta especialmente la población inmigrante de origen extranjero.

De ahí, la importancia de su modelo de actuación con las víctimas, el cual tiene como clave fundamental que se realiza a través de una red de coordinación con los Servicios de Asistencia de cada Comunidad y se desarrolla tanto a nivel del área jurídica como a nivel del área psicológica, económica, social-asistencial y médica.

El equipo técnico de profesionales, intérpretes y mediadores interculturales es otro de los recursos importantes con esta población, a pesar de la necesidad de profesionales de este tipo en la mayoría de los casos solo se dispone de aquellos que prestan su función en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado o en centros de carácter asistencial y privado. La defensa legal por tanto es en la mayoría de los casos difícil al no conocer el idioma el abogado o la propia víctima. Al letrado le supone un obstáculo importante ya que para realizar una buena defensa es necesario crear vínculos de confianza y para ello es necesario poder comunicarse y mantener un diálogo entendible entre las partes, así se pueden defender los intereses de estos grupos.

Por ello muchas de estas personas se sienten aisladas y solas con respecto a toda la tramitación y gestión administrativa relacionada con su nueva situación. La especialización y conocimiento de idioma en los profesionales es un criterio importante que aún está por desarrollar en muchos de los recursos que se utilizan en la política migratoria, es un proceso lento que además se está ralentizando aún más por la situación económica que se está sufriendo en el mundo en general y España en particular. Los planes, programas y proyectos de aquellas políticas públicas cuyo resultado es a largo plazo suelen ser consideradas no prioritarios en materia pública. Por lo que para estos sectores vulnerables es un grave problema, consecuencia de ello es que no disponen de personal adecuado que puedan intermediar o que puedan servir de intérpretes de sus documentos, impresos u orientaciones de acceso a los recursos sanitarios, sociales, educativos o laborales.

La asistencia letrada también se ve limitada, la gran mayoría de las víctimas no recibe asistencia letrada inmediata y especializada, algo que es inexistente en los pequeños Municipios y áreas rurales en la fase de denuncia y solicitud de orden de protección y en el juzgado. En ocasiones el turno de oficio no puede garantizarse de forma inmediata, este tardío encuentro de las víctimas con su abogado puede perjudicar la correcta defensa de sus derechos, e incluso se tiene que recurrir a las instituciones no gubernamentales o al voluntarismo de estos profesionales, asistiendo a las víctimas con su propio

compromiso personal y sin posibilidad de percepción económica a cambio. Cuando la víctima de violencia de género o de violencia doméstica es extranjera, la asistencia letrada se tiene que ampliar a un abogado del turno especial de extranjería de los correspondientes colegios de abogados, así la persona puede recibir una correcta asistencia integral, debido a que la denuncia que va a realizar afecta también a los derechos y obligaciones que tiene como inmigrante de origen extranjera. En los casos de violencia de género existen los Juzgados especializados en Violencia de Género y en los casos de menores están los Juzgados especializados en Menores así como la Fiscalía de menores.

La asistencia sanitaria merece un tratamiento especial por lo que cubre y por lo que supone, ya que la salud es uno de los aspectos más importantes de la integralidad de la persona, un buen estado de salud posibilita la estabilidad y la normalidad hacia la búsqueda del resto de mejoras de unas condiciones de vida aceptables. Las prestaciones sanitarias a las que se pueden acceder dependen de la situación jurídica personal que tenga el inmigrante de origen extranjero, en el caso de menores no hay diferenciación con los menores españoles, en el resto de casos sí hay diferencia, es decir, si la persona inmigrante se encuentra en situación indocumentada y no está inscrita en el padrón de alguno de los municipios españoles, solo tiene derecho a la asistencia sanitaria de urgencia, esta emergencia sanitaria se presta en el servicio de atención de urgencias del centro sanitario de atención preventiva o ambulatoria correspondiente a su domicilio.

Esta prestación cubre la atención de emergencias graves y accidentes con derecho a una atención continuada hasta la alta médica. Por otra parte, si se encuentra en situación indocumentada o bien tiene autorización para residir en España, tiene derecho a la atención sanitaria siempre y cuando esté empadronada. España proporciona el mismo acceso a la atención sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, con un único requisito estar de alta en el padrón del Municipio donde reside independientemente de la situación jurídica que tenga. Esta prestación cubre la atención de enfermedades graves, los accidentes, la atención primaria y la especializada y la atención en el embarazo, parto y postparto.

Así lo determina la actual modificación del artículo 12 de la ley de extranjería. A pesar de ello lo cierto es que la norma niega a la población inmigrante de origen extranjero en situación jurídica indocumentada el acceso a la asistencia y los servicios sanitarios de prevención y tratamiento, con excepción de la atención urgente, la atención durante el embarazo, el parto y el posparto y la atención a los menores de edad, que siguen recibiendo asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los nacionales. Teniendo en cuenta la delegación de competencias a las Comunidades Autónomas en la

materia, algunas de estas prestan igual servicio que a la población nacional, entre ellas está Andalucía. Y ello es, porque las Comunidades Autónomas siguen siendo competentes para decidir acerca de la prestación de servicios de salud, algunas regiones no aplican la norma estatal además de Andalucía, como son las de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Canarias, Navarra y País Vasco. Otra modificación establece que todos los ciudadanos usuarios del Sistema Nacional de Salud van a disponer de una tarjeta sanitaria individual con una serie de datos básicos y un código de identificación personal que permitirá que sea interoperable en todas las Comunidades Autónomas. De tal forma el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad asegura que la lectura y comprobación de los datos sea técnicamente posible en todo el territorio del Estado y que las actuales tarjetas serán sustituidas con motivo de su renovación por cualquier causa.

El acceso a la sanidad pública experimentó, por tanto, un importante cambio a partir del 1 de septiembre de 2012, en donde el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, como parte de las medidas de austeridad, restringe el acceso de la población inmigrante de origen extranjero a la asistencia sanitaria. De modo que desde esa fecha la población inmigrante de origen extranjero indocumentada quedaba muy condicionada, pudiendo acceder al sistema sanitario en virtud de determinados convenios. Convenios que están regulados a través de orden ministerial lo que ha condicionado el acceso de la población indocumentada al sistema de salud público a un año de cotización y de empadronamiento en el Municipio de residencia.

Ese sistema de convenio se implementa mediante una póliza privada (con un coste económico para los beneficiarios) que posibilita el acceso al sistema de sanidad público español y va dirigido a la población inmigrante que está empadronada al menos un año como mínimo en algún Municipio del territorio y que no son beneficiarios en el sistema de sanidad pública. Los servicios que incluye esta póliza son los sistemas de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en centros sanitarios y socio sanitario, quedando exentos los traslados con transporte sanitario o las ayudas técnicas como sillas de ruedas o descuentos en la compra de medicamentos.

Otro recurso lo constituyen las prestaciones sociales, servicios sociales y personales. Las políticas públicas de desarrollo de la ley de extranjería diferencian entre el acceso a las prestaciones básicas de los servicios sociales y el resto de prestaciones, a las primeras establecidas dentro de la red pública de servicios sociales implantada en el ámbito local y provincial es de acceso a toda la población

inmigrante de origen extranjero, exceptuando determinados programas específicos que son regulados por la Comunidad Autónoma y gestionados a nivel local como el programa de erradicación de la marginalidad ( aunque analizando la normativa esto no queda claro). Para el resto de servicios especializados (atención a adicciones, a personas con discapacidad, personas con enfermedad mental etc.) y demás asistenciales (privados y/o procedentes del tercer sector) es necesaria que la población disponga de documentación para poder acceder a los mismos e incluso aún teniendo una situación jurídica documentada se ha de cumplir una serie de requisitos de acceso iguales para toda la población.

Dentro del sistema público de servicios sociales la teleasistencia es uno de los recursos con más proyección en este momento, la Teleasistencia de la Junta de Andalucía,<sup>104</sup> se define como un servicio de atención social continuada y personalizada, orientado a personas que estando en sus hogares, requieran algún tipo de ayuda o seguimiento durante las 24 horas del día todos los días del año, apoyado en las Tecnologías de la Información y la Comunicación cuyo fin es el de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, favoreciendo una mayor autonomía e independencia así como la permanencia e integración en su entorno familiar y social. El principal objetivo que la Junta de Andalucía establece con este servicio es que sirve para prevenir y responder rápidamente a situaciones de soledad y de aislamiento social, de emergencia o inseguridad, así como, apoyo a las personas mayores y a las personas en situación de dependencia, a sus cuidadores y cuidadoras. Por ello, el servicio se presta ininterrumpido durante las 24 horas todos los días del año en el propio domicilio, de modo que el usuario no tiene que moverse.

Merece una especial referencia la política local y provincial migratoria ya que el Municipio y la Provincia a través de la delegación de competencias de la Junta de Andalucía prestan programas de ejecución de los servicios personales de carácter social dirigidos a la población inmigrante y a la población en general, recursos ya analizados en el capítulo anterior.

#### **4. Percepción social de la política y gestión de la inmigración**

Los líderes europeos reconocen cada vez más la importancia de la coherencia entre las políticas públicas de inmigración y las de integración, así como la gestión pública, pero también reconocen los diferentes esfuerzos que debe realizar la población inmigrante que reside legalmente y por supuesto, las sociedades de acogida. Todo con un objetivo claro, garantizar la participación económica, social, cultural y política de la población inmigrante en la vida diaria de sus comunidades y sociedades.

---

<sup>104</sup>[http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/programas/sat2/prueba/wfprogramitem\\_view\\_pub](http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/programas/sat2/prueba/wfprogramitem_view_pub) accesado el 13 de Septiembre de 2013

Ese esfuerzo mutuo puede alterarse por la aparición de ciertas actitudes acerca de la inmigración y la integración las cuales en ocasiones, pueden conducir a la discriminación, racismo y la xenofobia. Estos sentimientos anti-inmigración están desconectados de la realidad sobre la inmigración y su impacto en la economía cuando aparecen es devastador para los gobiernos y la sociedad. “Las personas en general no culpan a los inmigrantes de su situación económica, sino sólo en situaciones y sectores donde están en competencia directa” (Zapata-Barrero, 2009c: 178).

Para poder entender estas actitudes es necesario conocer la percepción social que del fenómeno migratorio tienen todos los actores: políticos, cívicos y técnicos. El cuarto informe anual que sobre inmigración y asilo publicaba la Comisión Europea plantea la situación que en la actualidad se está sufriendo con este problema, aludiendo a que el creciente número de actos de violencia xenófoba contra los migrantes en toda la UE es alarmante. Añade que con una migración bien gestionada y unas políticas de integración, la UE puede contribuir activamente a contrarrestar estas actitudes. De hecho enuncia que Europa debería acoger favorablemente la diversidad y convertir la migración en una fuerza dinámica para el crecimiento y el progreso.

En sociedades democráticas hay que considerar que ninguna raza, religión, creencia política o grupo étnico puede considerarse superior a las demás. Y en este aspecto, lo que ocurra en la convivencia entre dos culturas diferentes ha de reflejar los valores en que se sustenta el Estado Social y Democrático de Derecho desde donde se guían las políticas públicas migratorias. Los derechos de la población inmigrante de origen extranjero están ampliamente regulados en la actual ley de extranjería, a ello se añade el desarrollo sectorial y estratégico de la política pública migratoria a través del marco jurídico legal, lo cual es también referencia para determinar la percepción de los actores en el tema de la inmigración y elemento condicionante de la gestión pública y por ello que el Gobierno aprobaría el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014.

De igual forma en la política regional se ha observado también la tendencia al análisis de la realidad, y a actuar en base a su conocimiento, como es el caso de las políticas elaboradas en favor de la población inmigrante por las autoridades catalanas tras la última reunión del foro para la integración social de la población inmigrante, el denominado foro de cooperación y diálogo entre todos los agentes de la sociedad civil y de los representantes y líderes políticos.

La percepción de la realidad migratoria ha generado toda una lista de preocupaciones, entre estas está por ejemplo la limitación presupuestaria destinada a las políticas migratorias y en concreto a los programas de integración de la población inmigrante. Se ha observado que la población inmigrante

de origen extranjero y especialmente la población indocumentada, sigue siendo objeto de *discriminación y dificultad de acceso* en ámbitos tan básicos como fundamentales tales como la educación, la salud, los servicios sociales, la vivienda o el empleo, que induce a que entre la población y algunos líderes surjan inseguridades, como en el caso ya visto de la salud, que se puede intuir que conduzca a la imposición de barreras económicas que puedan llevar a la denegación de la asistencia sanitaria a la población inmigrante indocumentada y los lleve a una situación de mayor vulnerabilidad.

Se está acentuando la aparición y existencia de unos deficientes niveles de vida e infrahumanas y degradantes condiciones de trabajo y de dignidad de la población inmigrante de origen extranjero en determinadas zonas más acentuadas que en otras, por ejemplo en la zona de Poblenou (Barcelona), ya que las condiciones son extremas, o en Almería, en donde el tejido social a través de las organizaciones no gubernamentales están continuamente denunciando la situación de la población procedente de África que siguen sin poder alojarse en viviendas dignas y con condiciones de salubridad aceptables.

Las *deficientes viviendas* y recursos para un alojamiento digno es uno de las mayores preocupaciones de los líderes ya que como ocurre en algunas zonas del territorio andaluz muy características como los invernaderos de Almería, la situación es en este sentido insostenible. Las condiciones de gran parte de la población inmigrante de origen extranjero indocumentada en esos invernaderos son alarmantes, por ejemplo, carecen de infraestructura y servicios básicos, como el saneamiento, la electricidad, el agua potable y servicios sanitarios adecuados. Viven en naves alejadas cuya distancia y falta de transporte dificulta enormemente su acceso a los servicios de salud así como al resto de servicios. El abuso de algunos propietarios de los viveros se materializa en situaciones de violencia y/o en la venta de contratos de trabajo falsos para facilitar la obtención de la autorización de residencia.

Esta situación conduce a una negación al respeto de la dignidad y los derechos humanos de esta población y es el caldo de cultivo propio para que afloren situaciones de marginalidad, de violencia y de explotación. Aquí es cuando la vulnerabilidad de algunos sectores como las mujeres o los menores queda más patente. Muchas de estas personas viven expuestas a la violencia, incluida la de carácter sexual y la prostitución. Y así se genera la existencia de síntomas acentuados de segregación de esta población provocado por la existencia de estas condiciones infrahumanas, lo que ha dado lugar que también la población inmigrante de segunda y tercera generación sufran un fuerte aislamiento social y culpabilidad social de la situación socio económica del territorio e incluso se está detectando la existencia de agresiones físicas, psíquicas y morales a la población inmigrante.

La situación de crisis económica ha provocado el empeoramiento de esta población, todos los logros conseguidos en los últimos años en materia de derechos humanos y de igualdad se están tambaleando y ocasionando mayores sentimientos de distanciamiento y aislamiento con respecto a esta población, y están sufriendo las consecuencias del desempleo en mayor medida que la población nacional, la población inmigrante de origen africano posee una tasa de desempleo que supera el 50% y le sigue los latinoamericanos con un 29%.

También es lamentable la situación de los *centros de internamiento de extranjeros* que forma parte de la agenda política, ya que hay triple preocupación porque por una parte, las personas extranjeras sujetas a expulsión que han cometido algún delito están reclusas en los CIE junto con personas inmigrantes indocumentadas que están internadas solamente por faltas administrativas en materia de inmigración, por otra, las condiciones de vida en algunos de estos centros son limitadas, pues no reúnen los requisitos mínimos, tal como el de Algeciras y Tarifa, que están ubicados en antiguas prisiones e instalaciones militares que son inadecuadas y no están correctamente equipadas para albergar a esta población, o las condiciones generales del CIE de Valencia también deficientes. Aún persisten algunas dificultades en relación con el acceso insuficiente a la asistencia sanitaria, o la falta de personal médico, psicológico o social, asistencia letrada, interpretación e información suficiente sobre los derechos de la población inmigrante.

La imagen pública que se da al exterior y la que la propia población tiene es algo que también está entre las ideas de adaptación de la política migratoria de los dirigentes, el hecho que los medios de comunicación por ejemplo den un trato diferente en sus comunicaciones a determinados grupos de esta población inmigrante como son a los romaníes de raza gitana o a los marroquíes es algo que está dentro de la preocupación colectiva, incluso hoy se siguen usando las TIC y demás medios tecnológicos en internet como las redes sociales o los blogs, foros o páginas webs, como difusores de características estigmatizadas y *estereotipadas* que colabora a dar una imagen negativa no solo del fenómeno migratorio sino y es lo más grave de la sociedad española. El aumento del racismo y la incitación al odio y a sentimientos neonazis en internet y en las redes sociales es un tema que se debe intentar atajar, y en particular por el daño que está ocasionando contra minorías y eso, a pesar de la creación de la Fiscalía Especial de Delitos Informáticos.

Los acontecimientos que están apareciendo en los últimos años, meses, semanas y porque no días..., modulan la concepción que se tiene de la situación social, política y económica y por supuesto de la que se manifiesta alrededor de los movimientos migratorios y de la política en sí destinada a la gobernabilidad de la inmigración. Son momentos complicados, convulsos, de percepciones



enfrentadas, con multitud de conflictos religiosos, territoriales e históricos, y con sentimientos también confrontados sobre el camino adecuado a seguir, en lo que sí se denota un fuerte consenso es en considerar la crisis económica y financiera cómo uno de los factores principales y motivadores del actual replanteamiento de las políticas públicas. Una de ellas la política migratoria está experimentando esos cambios en su propia gestión, gobernanza y en su propia estructura. La crisis es evidente que ha influenciado en cómo se manejan los distintos programas sobre migración, pero ello no implica que la concepción sobre la población inmigrante por el colectivo autóctono haya dejado de tener un papel importante, simplemente los actores políticos y gestores públicos están reinventando y priorizando en virtud de las expectativas que manifiestan la población nacional y extranjera.

La investigación realizada pone en evidencia determinados aspectos relevantes en cuanto a la *percepción real del liderazgo granadino local y municipal* de la inmigración y cómo influye en los líderes y gestores políticos de la provincia de Granada. Se ha analizado la percepción en relación al tipo de discurso que sobre la inmigración defendían, “el discurso no describe solamente el conflicto, sino que lo explica e intenta proponer soluciones” (Zapata-Barrero, 2009c: 52), de tal modo que siguiendo a Zapata, como ya se ha visto en el capítulo I, los fundamentos en torno a los discursos sobre inmigración se dividen en dos, el primero el llamado discurso proactivo y el segundo el discurso reactivo.

Para el primero la inmigración es un reto y para el segundo es un problema. La política del discurso reactivo puede seguir dos retóricas: la retórica del populismo o ciudadanismo y la retórica conservadora o tradicionalista y las dos expresiones retóricas del discurso proactivo son la retórica de la igualdad y la retórica de la ciudadanía. “Las retóricas del primer tipo son propias de un nuevo conservadurismo; las del segundo forman parte de un nuevo progresismo” (Zapata-Barrero, 2009c: 60).

De tal modo que según el análisis cualitativo de los discursos en torno a la inmigración se ha podido inducir la tendencia a uno u otro tipo. Según las estimaciones aportadas en las entrevistas el tipo de discurso al que se orientan cada uno de los gestores y líderes en cuanto a la percepción de la población inmigrante, se ha establecido en la siguiente clasificación en cuatro bloques: discurso proactivo basado en la retórica de la igualdad, o basado en la retórica de la ciudadanía y discurso reactivo basado en la retórica del populismo o ciudadanismo, o basado en la retórica del conservadurismo o tradicionalismo.

- Discurso proactivo basado en la retórica de la igualdad.

En esta se incluyen los líderes 3 y 8 y los gestores 9,10 y 12. Uno de los representantes políticos importantes por la materia que gestiona y su relación con la inmigración era el L3 quien comentaba: “Quizás la crisis hace que mucha gente se replantee cosas que no se había replanteado y vea problemas donde no los había. La crisis ha provocado una bajada en la llegada de inmigrantes.”

Aún siendo un político con poca experiencia en la política por ser la primera vez que accede a un puesto de representación, en la entrevista se captó perfectamente a un político involucrado con el tema migratorio, su profundo conocimiento de los programas que se ejecutan en el Ayuntamiento dejan ver un cierto control y dominio sobre la materia. A pesar de ello, al igual que el resto de líderes, con la actual situación de crisis se muestra escéptico respecto a muchas de las políticas públicas que vienen impuestas y que en su opinión pueden ser de difícil implantación.

Respecto a la percepción sobre inmigración, su punto de vista es algo distinto al resto de sus colegas en la política municipal: “Creo que el conjunto de la sociedad granadina es una sociedad muy integradora y donde la convivencia se está demostrando, teniendo en cuenta que hay una diversidad importante, y una cantidad importante de inmigrantes, que en general la convivencia es muy buena y la integración es igualmente buena. Como ha bajado el ritmo de llegada de inmigrantes, y los que están ya llevan bastante tiempo, creo que cada vez va a haber una mayor integración, los hijos de estos inmigrantes que ya están aquí se están educando conjuntamente con los chavales de origen español, y esa relación y ese roce tanto para uno como para los otros hace que la convivencia esté garantizada, la clave de la integración es que no se precipiten las cosas.”

La visión del L8 con una dilatada experiencia en política militante aunque no en cuanto a política representativa decía que: “Antes no surgía porque había muchos puestos de trabajo y entonces no había ninguna rivalidad entre un inmigrante y un español o natural del Municipio. Ahora es cuando vemos que escasea el trabajo en la agricultura, en la construcción y entonces el padre de familia inmigrante, y padre de familia del Municipio en paro entonces si hay. En la última ayuda hemos podido detectar que nos decían y porque estáis contratando nada más que inmigrantes. Ahí si notabas que de vez en cuando, había alguna queja razonable desde mi punto de vista porque también están sufriendo los naturales del país, están sufriendo las mismas dificultades que ellos. Desde luego hay más inversión en los que son naturales de aquí pero ellos de vez en cuando no llegan a captar, sobre todo cuando te encuentras una dificultad de ese tipo, no llegan a captar esa situación y puede surgir algún temilla puntual. Pero en cuanto a los niños la integración es total”.

La G9 defendía respecto a la crisis: “Y lo mismo que hay ahora, había antes, o sea, si queremos hablar de que hay crisis, siempre hay gente a la que le han ido mal las cosas, porque hace diez años que estábamos en la época del “boom” económico, quien más compraba un piso eran los extranjeros, todos estaban trabajando y gastaban mucho dinero, y cuando les han ido mal las cosas muchos se han ido. Yo he tenido muchos clientes de toda la zona de Hispanoamérica que se han ido, y que han cogido sus pisos a medio pagar y le han dado las llaves al banco y le han dicho ahí te lo quedas. Son personas que han creado mucha riqueza mientras han estado aquí, y eso hay quien no lo ve y lo valora, ya no solamente económico, cuando un país tiene una mezcla de culturas y se integran creo que se está haciendo una integración muy buena de la inmigración, que no hay guetos a lo mejor en algún sitio localizado, pero aquí en el Zaidín por ejemplo hay muchas culturas, y aquí hay senegaleses, marroquíes, sudamericanos, y en los colegios están los niños juntos, en la calle vas a comprar y están, hay una integración perfecta y una convivencia muy armónica, eso es una riqueza muy importante.”

Respecto a la percepción tenía bastante claro que: “Hay de todo en función del conocimiento que tengan del tema. Evidentemente todo el mundo habla de todo aunque no sepa de lo que está hablando. De hecho el derecho no ya de la inmigración en sí sino de extranjería, es una de las materias que más se puede resolver los problemas en la barra de un bar, me llega gente aquí diciéndome es que me han dicho es que me han dicho, entonces no necesita Ud. un abogado, se resuelven los problemas de todo el mundo en cualquier sitio. No se puede generalizar, ni todos los marroquíes son de esta manera y todos los bolivianos son de otra, ni todos los españoles son de otra, entonces en función de con quién se esté hablando es consciente de que la inmigración para un país es una riqueza más, tanto cultural como humana y tenemos muchos inmigrantes que son muy emprendedores y que han creado mucha riqueza y siguen creando y luego tenemos otros que no, lo mismo que españoles y lo mismo que de cualquier sitio”.

En el nivel más operativo de forma desconcentrada de la Junta y ya a nivel de provincia, uno de los técnicos el G10 no establecía gran diferencia en la gestión en los últimos tiempos, aunque sí aludía que podía cambiar a partir de la crisis, exponía lo que más le interesaba, que era la financiación de la red de servicios sociales así lo destacaba: “La financiación de los servicios sociales no ha salido muy mermada, dado que se está supliendo con otras dotaciones, manteniéndose las dotaciones relativamente igual a años pasados, pero hay un fuerte riesgo en la actualidad a la exclusión social”.

El G12 refería de forma suave la situación de crisis y para él su visión se acercaba más a una defensa de lo público: “Somos un servicio público que tenemos que prestarlo aunque sea deficitario, nos financiamos a través de los presupuestos generales del Estado, lo que estamos haciendo es la

aplicación de normas, no tenemos tanto programas asistenciales de este tipo, no, por otra parte, nuestra gestión está grabada con unas tasas públicas, y haciendo números creo que somos productivos. También hay unas sanciones en materia de extranjería, sanción-multa para los de estancia irregular, claro eso va a la caja única del tesoro público. Nos nutrimos de los presupuestos generales de Estado, y lo que hacemos es aplicación de la norma de la cual no podemos sustraernos.”

En cuanto a la percepción comentaba que tiene: “Una opinión inexacta, creo que la ignorancia en todas las materias es muy grossa, y la de extranjería más. Desde definir o no quien es o no extranjero, ya es un problema, hasta la percepción que tienen la personas de las palabras extranjeros o inmigrantes, si a la población tu le preguntas, te va a decir todos una perogrullada, que es el que no es español, porque puedes adquirir la nacionalidad, ¿un subsahariano nacido en España es español? Pero si no lo documenta su país es español y además de origen igual que yo, pero para cualquiera de la población es un extranjero, es una cuestión jurídica y social, y muchas veces se mezclan las dos, si yo pregunto por un británico o un alemán o francés, nadie tiene problemas, son extranjeros pero son comunitarios, pero un rumano, es igual de comunitario que un británico, casi igual.”

- Discurso proactivo basado en la retórica de la ciudadanía.

En esta se incluyen los líderes 4,9 y 15 y los gestores 3, 4, 5 y 6. La opinión de los líderes del Ayuntamiento de Motril fue en este caso refrendada por todo el gabinete de la alcaldía, el L4 se centró en indicar que: “La Concejalía fue un compromiso electoral para facilitar la integración social en la ciudad, en el primer gobierno 2003, en cuanto a la crisis la financiación es externa para así poder tener instrumentos de acción y hay receptividad con el gobierno de la nación y autonómico. En cuanto a la percepción: Motril juega un papel importante por los lazos emigrantes de familias que después de la guerra civil se fueron a América, 10 mil motrileños viven en Albardón (Argentina) ciudad con la que hay un hermanamiento.”

Del Ayuntamiento de Albuñol la L9 reconocía que: “La población inmigrante está integrada perfectamente en el Municipio, de hecho los niños inmigrantes de padres inmigrantes, no le hablan en el idioma de sus padres sino que ellos hablan en español, en castellano. Hay personas casadas con inmigrantes o al revés, o sea, que los niños tienen las mismas costumbres, ellos si llega la Navidad saben lo que tienen que hacer, participan en el carnaval, participan en nuestras fiestas. Nosotros igual que ellos estamos integrados. No hay división, quizás los que son más mayores pero los niños tu no les ves diferencias de unos a otros.”

La L15 tiene competencia en Gobernación y en Justicia, Justicia en el ámbito competencial de la Junta, en el sentido de poner los medios para que los órganos de justicia puedan llevar a cabo su función. Respecto a la crisis también como la mayoría de los dirigentes mostraba cierta preocupación: “No solo se ha notado la crisis sino que además se está teniendo que hacer un esfuerzo inmenso. El problema real de la integración es la educación y la sanidad, evitar que los centros donde haya inmigrantes terminen siendo guetos, y que la gente tenga las prestaciones básicas medianamente garantizadas, respetando la ley, en el cumplimiento de la norma decidamos qué es lo básico porque no es difícil saber qué es lo básico, de verdad básico, evidentemente hacer un cuscús no es básico.”

Su visión de futuro pasa por la colaboración y cooperación entre todos y así lo defendía: “Vamos a cerrar ese asunto y una vez que cerremos ese asunto en todas las políticas en educación, en sanidad, en políticas medio ambientales, en políticas de Inmigración, cambiarán los temas, bajo mi punto de vista, en política migratoria (en estos momentos de dificultad) atenernos a la norma, porque hay cosas que no cuestan dinero y son ideas que no cuestan dinero. Y dejar que las competencias de cada uno de los estamentos responsables en esta materia, en temas que tienen que ver con fronteras, que tienen que ver con permisos, por un lado el Estado, y por otro lado las Comunidades Autónomas y las competencias que le son propias, hagan su trabajo. Con las dificultades económicas que todos tenemos, también en inmigración, porque si las políticas activas de empleo, se van a recortar, del orden de un 43 ó 44%, lógicamente si le afecta a nuestra gente, le afectará a ellos.”

Además reconocía claramente que la percepción que se tiene viene condicionada por factores adicionales que influyen y condicionan según cada momento: “Parece que van a salir al final más recortes que los que se dijeron. Entonces si tú ahora mismo sometes a la gente como un elemento de decir que te vayas, pues es grave porque no se van a ir, porque no van a estar nunca peor aquí que en su tierra. No se van a ir y finalmente se van a quedar, y van a tener problemas de atención y vamos a tener un conflicto para el que realmente no cree en el tema de la integración y tiene cierta xenofobia”.

La opinión desde el tejido social (G3) es importante para poder abarcar todo el abanico de perspectivas que existen en el tema migratorio, contar con la Asociación Llano de Zafarraya para aportar esta visión es porque además de trabajar en uno de los Municipios de la investigación es porque es la Asociación que con el objetivo de trabajar para la población inmigrante se constituyó con anterioridad a las actuales conocidas en la provincia. El G3 reconocía respecto a la percepción que: “En cuanto a españoles, no, las cosas se reconocen, sin acusar nadie de racista, porque cada uno quiere lo suyo, españoles son igual que en mi país en Senegal, te lo digo de verdad, personalmente me han dado cosas que yo nunca podré devolver. Fui el primer inmigrante al que aplicaron la ley de extranjería

aquí en España. Pero en aquél momento había en tres pueblos, que han hecho huelga de hambre (un mes casi) por mí, entonces tú aunque te hagas una persona de allí más, no puedes decir que son, no todos. Pero sí existe gente que dice que yo te voy a formar como un español, como un inmigrante. La inmigración es un problema para los autóctonos. ¿Por qué es un problema?, porque aunque haya trabajo, aunque no haya trabajo, siempre es un problema porque, yo estoy aquí, y tengo ahora nacionalidad española. Y hablamos de integración nosotros primero tenemos que integrarnos. Entonces vamos a coger la asociación, vamos a cambiar el estatuto, y será la asociación de Llanos Acoge para todo el pueblo, no para inmigrantes, ahora todo el pueblo tiene derecho como todos los inmigrantes.”

Los Técnicos de inmigración del servicio del Ayuntamiento de Albuñol, G4 y G5 consideraban que: “Hay crisis para todos y aquí no se ha notado en el sentido de decir que estos son los que tienen la culpa de cómo estamos. Con la crisis se han notado medidas que intentan restringir derechos o facilidades a los inmigrantes que llevan viviendo en el Municipio en muchos casos, desde hace años, y que en la mayoría de los casos están muy integrados. La convivencia es bastante aceptable, se han hecho diversos programas y entre ellos se conocen”.

La G6 reconocía que: “La crisis ha afectado de lleno en el albergue que gestiono, de tal forma que no tengo conocimiento a tres meses de la prevista apertura del albergue si este finalmente contara con los medios económicos para abrirse”. En cuanto a la percepción decía: “La relación entre los distintos colectivos de extranjeros es por lo general buena, además cuando entras firmas un papel en el que aceptas llevar una relación pacífica con el resto de compañeros. La mayor parte de los inmigrantes que hacen uso del albergue son de nacionalidad marroquí, o son de Mauritania o Mali”.

- Discurso reactivo basado en la retórica del populismo o ciudadanía.

En esta se incluyen los líderes 1, 2, 6, 10, 13, 16, 17 y 18 y los gestores 7 y 8. Los líderes políticos y gestores públicos del Ayuntamiento de Granada mantenía una visión que se concretaba en la percepción que tenían desde este ámbito, así en opinión del L1: “Considero que la gente es comprensible porque es consciente de la situación en la que actualmente nos encontramos. Creo que la crisis ha sacudido fuertemente a las instituciones que están adaptando sus agendas políticas a la nueva coyuntura.” Es significativo el hecho que a lo largo de la entrevista en la que se dialogó de otros aspectos de su gestión política, se llegó al final de la misma y no hizo alguna referencia a la, desde su

óptica, percepción de la población granadina con respecto al colectivo de población inmigrante de origen extranjero, a pesar de ser preguntado por ello.

Para el L2: “La crisis está provocando una disminución de la dotación económica que normalmente se recibían para los programas (30% menos)”. En referencia a la percepción sobre la población inmigrante, el edil comentaba que: “Por desgracia en épocas difíciles todavía hay que seguir incidiendo en no ver al otro como el culpable o como el que nos quita el trabajo, y si es cierto que quizás ahora es más difícil o hay que apostar mas todavía por estas políticas.”

En el Ayuntamiento de Zafarraya el L6 destacaba que: “Estamos desbordados con el tema de la crisis. La tierra antes daba trabajo y los inmigrantes venían a trabajar en aquellos puestos donde los autóctonos no querían trabajar, pero ahora con la crisis estos puestos que ocupaban han pasado a ocuparlos la población autóctona. La crisis ha generado que se estén llevando prácticas contrarias a la ley, totalmente desbordante, no conocemos la población inmigrante, con la crisis viene gente desempleada, bestial, desbordados. El Llano está infectado de Chabolas, más de la mitad de las tierras de Zafarraya sembrada por inmigrantes. La población inmigrante no sabemos, hay más población inmigrante que autóctona y se dedican a la tierra.”

La desesperación del edil en los momentos actuales de su gestión es latente cuando además habla de la percepción de la población inmigrante: “Hay situaciones de compra y venta de personas. Por cincuenta euros te traigo una mujer, sin papeles. Nadie sabe dónde viven y vienen. Eso se llama esclavitud. Ellos tienen su submundo”. Y cuando se habla de la integración es aún más preocupante: “Estamos completamente desconectados unos de otros (extranjeros y autóctonos). Antes se generaba mucha mano de obra, existe una necesidad de trabajo en la agricultura intensiva, pero a partir de que la economía ha ido fatal hay mucha población ilegal. Aquí están principalmente marroquíes (90%) por redes familiares.”

Del Ayuntamiento de Alhama de Granada el L10 consideraba que la población es bastante consciente de la crisis, por lo que no debería ser un gran problema, la gente sabe que hay que tomar una serie de medidas, que no gustan a nadie pero que son necesarias. En cuanto su opinión respecto a la percepción sobre la población inmigrante, no se pronunció pero sí dio su punto de vista de la crisis: “La mayor referencia que uno puede tener es su propia casa, la crisis está producida porque queremos engañarnos a nosotros mismos, no tenemos hartura, si en este país fuese verdad que había cinco millones de parados seria para quitarse el sombrero y abandonarlo, lo peor es engañarnos a nosotros mismos, y eso se ha producido porque no nos saciamos, el ser humano es difícil saciarse, y hay otra cosa, el mal ejemplo, si yo estoy haciendo algo que sé que no debo hacerlo, hay que mirar un poquito

hacia atrás. Vamos a ser un poquito conscientes de la realidad, vamos a un restaurante ¿hay crisis?, vamos por las carreteras ¿hay tal crisis?.”

Según manifiesta el L13 la crisis ha hecho que florezca la situación real de las familias de la provincia: “Se ha dejado al descubierto a miles de familias de inmigrantes que están pasando una situación lamentable y caótica, ahora hay 120 mil consignadas, puede haber 20 mil más, parados que han ido al INEM que están registrados, como tales 120 mil mujeres y hombres de esta tierra, pero es que luego consignados el último informe que han emitidos los medios de comunicación hablan de 60 mil familias por debajo del umbral de la pobreza y eso son cifras dramáticas, eso provoca que la sociedad se fracture.”

Sus expectativas al llegar al gobierno provincial eran diferentes y así lo comentaba en cuanto a la percepción de la situación real de las familias (entre ellas inmigrantes de origen extranjero): “Me esperaba cuando entré en la Diputación: “que hay que arreglar este camino, que pague un recibo de la luz, que pague un recibo de la hipoteca.” He tenido que modificar mis políticas para esta casa, (porque no es lo mismo predicar que dar trigo), hemos sido la primera Diputación en España con una oficina de atención para que atiendan a las familias desfavorecidas, que están a punto de perder su casa porque se la lleva el banco y van a tener asistencia letrada gratuita, porque cada día en Granada cuatro familias pierden su hogar. Eso ya te crea una frustración y una desesperación que a mí me preocupa como servidor público, y lo hago con toda mi alma, porque antes de gastarme 60 mil euros en arreglar un camino forestal, que hará mucha falta, que es indispensable, que no lo niego, antes pongo una oficina para que esa familia no pierda su casa, antes me voy como me fui al banco de alimentos. No puedo ver una fotografía en los periódicos locales y estar aquí firmando resoluciones para que se arregle no sé que no sé cuantos, cuando sale el presidente del banco de alimentos diciendo que no tiene leche, mientras presida esta institución no iba a permitir que vaya gente al banco de alimentos y no tenga leche, porque soy padre, soy hijo y porque eso ya me parece que es llevar a la sociedad a unos niveles que yo no he crecido políticamente para verlo.”

Para el líder la crisis ha afectado de manera determinante a la hora de desarrollar e implantar los distintos programas y proyectos. Ahora no se inicia nada sin que haya dinero previo, dado que las instituciones no tienen liquidez para hacer frente por ellas mismas a los distintos proyectos, por ello se espera a la percepción del dinero destinado a ello, aunque su visión de lo que los demás actores y ciudadanía ve en él parece algo por el momento no preocuparle: “Te expones a que te llamen demagogo, pero la política es así, me da igual, estoy muy tranquilo porque ayudar a la gente es lo más importante, con esos números, con 60 mil por debajo del umbral de la pobreza.”



En el nivel directivo y estratégico más carismático esta la Junta de Andalucía, la L16 decía que: “La crisis indiscutiblemente se ha notado. Los fondos se han visto mermados, lo que ha llevado a priorizar estrategias. La percepción sobre el colectivo inmigrante ha ido empeorando. En nuestros presupuestos no ha habido prácticamente merma, en nuestros programas, por ejemplo comunitario, en todo lo que es administración local; hemos hecho una bolsa común entre la aportación de la Junta de Andalucía y la aportación del Estado a través del Fondo de FAIREA. El fondo sí se ha visto mermado, indiscutiblemente, pues te lleva a tener que priorizar estrategias. Hemos tenido claro los dos últimos años que hemos tenido que hacer reajuste, priorizábamos lo que era la atención y el acceso a la población extranjera a través de los servicios sociales comunitarios y mantener ese programa, mantener todo lo que tiene que ver con la asistencia y el alojamiento, con lo cual ahí el esfuerzo ha sido importante y no se ha bajado un solo euro en lo que es el alojamiento temporal a través de administración local o a través las entidades con las que teníamos programa o pisos de acogida o comedores y demás y sí se ha visto más mermado a nivel económico, en los dispositivos de inserción sociolaboral en zonas con necesidad de transformación social hemos tenido que recortar un poco más en todo lo que es la sensibilización, la participación, el voluntariado, que entendemos que siendo importantes, se podían replantear las cosas de otra manera, y, en ese sentido, he intentado con el movimiento asociativo y con los sindicatos también, (que siempre han tenido mucho peso y que quieren desarrollar sus programas de información y de asesoramiento jurídico-laboral a la población inmigrante ) trabajar, que hay que hacer un replanteamiento diferente para ese tipo de programas.”

La dirigente autonómica no tiene ninguna duda de la percepción que se tiene de la población inmigrante y da bastante información al respecto: “Ahí está el estudio que hace el Observatorio sobre la percepción de los andaluces. Si es verdad y comparto con lo que sale en este informe, es que de alguna manera la opinión de la población autóctona con respecto a la población extranjera creo que va empeorando sustancialmente en unos territorios más que en otros, pero creo que hay una percepción de que para qué vienen, no hacen falta, si antes era necesaria la mano de obra, ahora ya no, porque con el paro que hay, no, me están quitando acceso a prestaciones básicas de servicios sociales. Veo un ambiente muy complejo porque creo que hay una contaminación muy grande. No sé cómo ni a través de qué, donde la población “de a pie” tiene una percepción cada vez más negativa de la población extranjera que viene aquí, a nivel educativo, a nivel sanitario fundamentalmente, y a nivel de acceso a puestos de trabajo. No sé en cuál de las tres medidas, pero sí se percibe cómo hay población que no quiere llevar a sus hijos a los colegios públicos donde hay población extranjera, y es una realidad la mala utilización que hace la población extranjera de los recursos sanitarios, a nivel de medicación o a

nivel de utilización. Creo que ahora a esas situaciones se le añade el miedo de esa población autóctona a perder, a perder claramente y empieza a mirar a la población extranjera como amenaza, es decir, si ahora realmente la situación ha cambiado tanto, ante ese miedo todo se ve mal. Ante el miedo de la población autóctona a perder lo tuyo y tu manera de vivir todo se percibe mal se percibe como amenaza.”

La percepción para la L17 hacía referencia igual que la L16 al estudio del observatorio y decía: “Te puedo dar datos de lo que me dice el Observatorio Permanente Andalúz de la Inmigración en la última encuesta. Mira nosotros teníamos en Andalucía tradicionalmente un posicionamiento muy tolerante respecto a la presencia de personas extranjeras en el territorio. Tradicionalmente teníamos un 30% de la población que está muy contenta de que haya mezcla, quiero que haya extranjeros porque además me gustan y ideológicamente pienso que tienen que estar aquí porque el mundo es de todos y no tiene que haber fronteras. Luego había un porcentaje bastante más amplio de la población que decía: bueno sí que vengan pero cuando haya trabajo, con un contrato de trabajo vinculado, y luego un porcentaje más inferior de población no quería que aquí hubiera inmigrantes: España para los españoles. En los últimos años ¿qué hemos notado?, que el porcentaje de los que quiero que vengan siguen manteniéndose estables; los que son contrarios a la inmigración, estables, pero luego el porcentaje de población que en función de quiero que vengan o no, empiezan a orientarse hacia esas posiciones más intolerantes ¿por qué? Pues porque no hay empleo.”

La líder se pronunciaba en cuanto al segmento de edad con actitudes más acentuadas de rechazo a la población inmigrante: “Y si la población autóctona está parada e incluso la población inmigrante, el inmigrante que ya está aquí no quiere que vengan más porque, “voy a tener más competencia”. Hay sobretodo un espacio de la población que el último estudio del observatorio nos recomendaba que trabajáramos, era la población joven, autóctona joven, menor de 35 años, y esos jóvenes son los que están compitiendo en el mismo segmento del mercado de trabajo con la población inmigrante, porque nuestra población inmigrante es joven, es mayoritariamente joven, no supera los 40 años. Hemos puesto en marcha la campaña de sensibilización a través de una web: [andaluciasomostodos.es](http://andaluciasomostodos.es).”

Además aludía a la nacionalidad desde su punto de vista con mayor dificultad de integración, curiosamente pertenecientes a la UE.: “En fin, que no detectamos problemas de convivencia ni entre los autóctonos con los inmigrantes, ni entre los inmigrantes entre sí; quizás a lo mejor alguna urbanización británica, a los niños les cuesta más trabajo relacionarse con los del pueblo porque viven allí en la urbanización y se relacionan entre ellos nada más.”

Aunque dejaba claro que la relación entre los propios inmigrantes es cordial y aceptable: “No hemos detectado ningún tipo de xenofobia o racismo entre ellos, lo que quieren es integrarse, y pasar lo más desapercibidos posible, que no se les discriminen por origen. No encontramos ni siquiera los negros, que a lo mejor visualmente son los que notan mayor rechazo te dicen que se sienten muy queridos en Andalucía. Si detectamos en las últimas fechas muchos comportamientos o mensajes en contra de los chinos, la implantación de los chinos en el comercio en todos los barrios que abre 24h.”

El L18 refería respecto a la influencia de la crisis que: “Si se ha notado, hemos notado por ejemplo que hay un retorno a los países de origen, sobre todo lo que son colectivos relacionados con tareas agrícolas y tareas hosteleras, es decir, de servicios, es verdad que ese tipo de inmigrante que tiene un nivel en cuanto a cultural, de estudios, etc. más inferior es el que más le afecta la crisis y algunos de ellos, por no decir un porcentaje importante, ha decidido marcharse; y luego es verdad que aquí en la provincia hay niveles diferentes, hay grupos perfectamente adaptados que tienen su vida hecha y su campo social, laboral etc., a los cuales les afecta como un español más, porque están perfectamente integrados; y luego hay otro grupo que no se ha ido y que está teniendo más dificultades, que a la hora de servicios básicos está acudiendo a comedores sociales, a bancos de alimentos.”

La función que desarrolla el L18 es básicamente de coordinación más que la propia implementación de programas concretos, respecto a esto el político quiso concretar : “Más que proyectos lo que hacemos es aplicar la ley de extranjería fundamentalmente, pero también de asesorar a las personas que tienen algún tipo de dificultad, bien para obtener un permiso de residencia temporal, bien por motivos de trabajo, etc. y también doble sentido, españoles que tienen que viajar fuera se les atiende en las necesidades que plantean, bien sean motivos de trabajo fundamentalmente o de estudios y los inmigrantes se les hace ese control en cuanto a la permanencia en territorio granadino, el motivo, y también cuando es necesario las expulsiones, bien porque estén en situación irregular, si hay un pequeño índice, pequeño pero también existe, si hay algún tipo de delito pues obviamente se aplica también la orden de expulsión, pero normalmente se hacen esas tareas: asesoramiento, acompañamiento, relación con consulados los que más extranjeros tienen en la ciudad, especialmente hay buenas relaciones y por tanto bastante fluido con Senegal, con Marruecos, con Argelia, con Bolivia.”

La percepción fue un tema bastante interesante por la visión de toda la provincia que el líder quiso aportar: “En la provincia es cierto que hay unos sectores que se localizan en zonas casi como guetos (no sería la palabra adecuada) por ejemplo en la zona norte, hay algunas zonas problemáticas, que en el fondo hacen daño a toda la inmigración que hay en la ciudad pero que por desgracia, alguna

parte muy pequeñita de personas que delinquen, etc. tienen su origen ahí, no sólo son ellos, también hay españoles, quiere decir que en ese aspecto no hay que estigmatizar esto tampoco, pero sí es verdad que hay algunos problemas en algunos sitios específicos de la ciudad. Sí, si se ven diferencias, y a mí me cuentan, tanto los funcionarios de extranjería como la policía fundamentalmente que cuando hay cierta relación con grupos inmigrantes entre ellos mismos comentan eso, no es que con estos no tenemos buena relación, es que estos son. Sí es verdad que en aspectos generales: el magrebí con el senegalés no tiene *feeling*, sin embargo los sudamericanos entre ellos sí, pues quizás sea por cuestiones de mentalidad y luego otro grupo más específico son los rumanos, los rumanos no sé por qué, sí suelen ser un colectivo difícil de integrarse dentro de los colectivos de inmigrantes, por lo que hemos detectado.”

El G7 en la actualidad coordina los cuatro grupos que hay de la Brigada de Extranjería, las funciones y su labor las enunciaba con bastante claridad: “El grupo primero se ocupa de las redes de inmigración redes de prostitución, de trata de seres humanos. El grupo segundo se encarga de las expulsiones, de todo el trámite documental de las expulsiones. El grupo tercero se ocupa de temas documentales también en cuanto a apátridas, cartas de invitación, nacionalidades, etc. Y el grupo cuarto se dedica a la expulsión de inmigrantes ilegales pero que están reclusos en prisión, se encargan únicamente de la población reclusa, y menores, menores no acompañados básicamente.”

Respecto a la crisis y su influencia comentaba: “Esa percepción aquí tampoco la podemos medir, porque estamos muy centrados con gente que esta delinquiendo. No podemos hablar de una gente que antes estaba en una situación económica aceptable o buena y por la crisis haya venido a menos y se haya visto ligada a adoptar determinadas conductas, son gente que delinquían antes, que delinquen hoy, y que seguirán delinquiendo mañana.”

En cuanto a la percepción de la población decía: “Nos atenemos mucho a la concepción policial que tenemos de nuestro trabajo, ya sea en el área policial en la que trabajemos, aquí en concreto nos ocupamos de hacer cumplir lo que la normativa de extranjería nos marca y no nos ocupamos de nada más o de poco más, desde el punto de vista humano, ese sí que nunca jamás lo olvidamos, y siempre que podemos ayudar a un inmigrante o familiar del inmigrante lo hacemos y además muy gustosamente. Hay poca relación entre los colectivos de inmigrantes, si nos vamos a barrios marginales donde hay mucho de este tipo de inmigrante, por ejemplo aquí en el Almanjáyar donde puede encontrarse senegaleses o marroquíes o de otras nacionalidades, ellos siempre han tendido a agruparse por grupos étnicos, grupos culturales, y no se suelen interrelacionar mucho entre ellos. En el Zaidín hay un colectivo más de inmigrantes sudamericanos, no veo que se interrelacionen

tampoco demasiado con otros grupos de inmigrantes, eso tiene siempre un riesgo, sobre todo en zonas, no me refiero ahora al Zaidín sino zonas más marginales, cuando se hacen grupos aislados del resto de la población, ya sean inmigrantes o nacionales, pues corremos el riesgo de que se conviertan en pequeños guetos, dentro de un barrio marginal, y tenemos que estar muy atentos a la evolución de esos grupos, al latir de esos grupos porque en un momento determinado se puede montar una bien “gorda” como ocurrió ya en París hace unos años.”

El G8 exponía que la crisis era más acentuada en la población inmigrante: “Hay que pensar que la crisis ha influido más a ellos que al resto. De hecho están en situación precaria, independientemente de los que han avanzado, no es lo mismo cuando llegaron. Ya tiene su coche, en fin, incluso algunos compraron vivienda, pero nada quita que les ha “aguado” a ellos también la situación, más a aquellos que estaban recién documentados y han tenido que renovar, o no han cumplido los plazos (el tiempo para renovar de un mínimo de trabajo) o no han encontrado otro trabajo y no pueden renovar. Aquí un español no tiene trabajo y no pasa nada. La dificultad de que no tienen trabajo se le une el que no pueden renovar la documentación, con lo cual entran, igual lleva aquí 4 años y entra en irregularidad, porque cuando tiene una autorización de larga duración no pasa nada, no hace falta presentar el contrato, pero cuando no has llegado a los cinco años, llevas tres años y los otros dos siguientes no puedes renovar.”

En cuanto a la percepción el responsable comentaba que: “Ha cambiado y la crisis, por desgracia, nos ha cambiado a todos. En unos casos igual nos da una cura de humildad, que ojalá así sea, pero es cierto que me preocupa detectar brotes xenófobos. En poblaciones cuando hay abundancia para todos pues no pasa nada, mejoramos en el trabajo, el trabajo que no queremos hacer lo hacen los de fuera pero cuando no, cuando nos falta el trabajo, empezamos a achacarle a los que han venido de fuera. No nos lo han venido a quitar, a ellos se les ha dejado el trabajo que no queríamos, hay quien conserva a esos trabajadores porque le han sido fieles, y el español los dejó colgados en su momento. Hay que pensar que Granada también ha sido una ciudad de muchos contrastes culturales, ahora es cuando te das cuenta y hay algún problema en Barcelona por ejemplo o en Madrid o en Valencia. En Granada la convivencia es normal para la cantidad de culturas que hay. Creo que es una convivencia normal.”

- Discurso reactivo basado en la retórica del conservadurismo o tradicionalismo.

En esta se incluyen los líderes 5, 7, 11, 12 y 14 y los gestores 1,2 y 11. La L5 comentaba que: “La crisis por supuesto, se ha notado muchísimo, las políticas de inmigración no se crearon bien, o se abrieron esas puertas de papeles para todos, no se hizo bien, porque si se hubiera hecho bien no tendríamos estos resultados ahora mismo, es decir, estaría trabajando muchísima más gente aunque tuviéramos crisis, sí que habría que haber sido más coherentes en esto, como hacen otros países que lo siguen haciendo. No es que no haya posibilidad de que no trabajen los extranjeros, sí que la hay, pero sí se regulara de otra forma eso haría que a lo mejor no se miren tanto de decir: “me están quitando el trabajo”; el problema es la crisis, muchísimos inmigrantes están casados con españoles, tienen hijos hay muchos que están dentro de nuestra propia población ¿se van a ir? ¿Es que ellos son los culpables de la situación?, ellos han entrado porque la puerta estaba abierta simplemente. Entonces no lo podemos ver como un problema, tenemos que intentar mediar, que comprendan los propios de aquí también la realidad del que se viene aquí pues viene buscando una salida lo hemos hecho también nosotros.”

Y en cuanto la percepción de la población inmigrante decía: “Hace unos años era totalmente distinto, ahora aquí no tenemos grandes brotes ni los estamos viendo, pero sí que es cierto que tenemos que trabajar, porque, quién no escucha decir que los rumanos están trabajando, por poner un ejemplo, o los colombianos también están trabajando, y las mujeres, pues en vez de tener a una española, están cuidando a la persona mayor y es ecuatoriana, o es boliviana, entonces eso existe, ellos lo están viendo ahora mismo hay dos líneas, entre los propios inmigrantes tienen sus competencias, es decir, ya no sólo la línea de autóctonos e inmigrantes, sino que entre ellos están también a ver quién tiene más trabajo, porque están viendo que pelagra su trabajo o algo, pero no ven que es la crisis que ha llegado y nos está afectando a todos, sino que lo ven como que ellos están ahí ocupando unos puestos que podrían ocupar los demás, y entonces nosotros ahí sí que tenemos que ser finos y seguir trabajando con talleres de encuentros en los que se vea, y sobre todo resaltar, que nosotros también hemos sido inmigrantes, y que también nos vamos ahora fuera a otros países, o que queremos buscar la posibilidad en otro lugar, y no nos gustaría que nos trataran como que venimos a quitarle el trabajo entonces ahí sí que tenemos un papel bastante importante, no se puede dejar de pensar en que esa situación existe.”

En opinión del L7: “De los países de donde vienen, el tema del asociacionismo funciona poco, por tanto, tienen poca idea. Entre ellos, hay disputas, hay peleas, pues es lo normal, hay que tener en

cuenta que se trata de una banda, de un flujo de gente que viene muy en la pobreza, y la pobreza da muchas dentelladas, eso es normal, tiene que ser así, lo que pasa es que nosotros tenemos que plantearnos el reto de facilitarles la inclusión en nuestra forma de ser. La percepción es bastante negativa. Pero es por estos problemas, es porque no hay una integración, es porque vienen y están sin trabajo y además porque nunca se ha querido abordar este problema; esto se ha dejado ahí, y que sea la propia ciudadanía la que elabore mecanismos de interacción con ellos. Unos mecanismos de interacción que no están bien regulados, sino que van surgiendo sobre la marcha, surgen ad hoc, y claro, como no están regulados, el individuo no tiene herramientas, entonces, ¿qué hace? Apartarlos.”

El L11 sí se pronunció respecto a la percepción de la población inmigrante y fue claro y contundente: “Muy mal. Y más en estos momentos, fatal. Porque la gente no acaba de entender por qué se contrata gente inmigrante habiendo gente del Municipio sin trabajo. Eso es una realidad que está todos los días. A nivel municipal yo no sé ni lo que puede afectarnos al número de votos, que al fin y al cabo es por lo que se supone que nos preocupamos los políticos, la gente te lo dice en la calle: “¿Por qué contrata este tipo de gente estando nosotros?” Y esta partida ellos y nosotros es muy difícil de evitar y más en estas situaciones de crisis.”

En cuanto a la propia relación entre la población inmigrante dejaba dicho el tipo de relación que existe entre ellos, según él: “Mal también entre ellos, los rumanos se hacen una piña muy gorda entre ellos. Y los marroquíes también, van por grupos sectorizados. El resto de países africanos, quitando un poco lo que es el tema este Marruecos del Magreb del norte, sí tienen una relación muy buena entre ellos incluso mejor con nosotros, con el resto no sé exactamente el por qué, pero es interesante, porque por ejemplo, los sudamericanos aún teniendo el idioma a favor y toda la historia, no acaban tampoco. Hemos tenido problemas de violencia con gente de Venezuela, con gente de Ecuador, entre ellos mismos han tenido problemas.”

El L12 respecto a la crisis era bastante directo: “Que no haya trabajo por ahí es una cosa, y otra es que las administraciones no tienen ni un duro. Han dilapidado, han gastado todo, me refiero a la local, a la autonómica, a la provincial, toda. Y posiblemente, si tienen que haber más restricciones volverán a poner más trabas. Y seguiremos dando ese servicio<sup>105</sup> mientras los Ayuntamientos no tengan que poner ni un duro, incluso en la propia Zafarraya. Porque esto ha sido una idea muy bonita, pero mal hecha y que luego no se refleja en ningún tipo de socialización o beneficio de los inmigrantes. No se pueden quedar los cinco meses, tienen periodos establecidos, se tienen que ir en tres días, luego se

---

<sup>105</sup> Se refiere al Albergue de inmigrantes

van, vienen otros tres días, y así. Estamos dando servicio a gente que viene a trabajar, si hay trabajo que venga, si no hay trabajo no podemos mantenerlo para la población que está en paro. Eso son programas que tendrían que venir a gente desfavorecida del país. Están todos los inmigrantes en el paro, normal. Si hemos hecho 800 casas cuando hacían falta 100, hemos hecho 800 y hemos tenido que traer sudamericanos y de los países del este para trabajar de albañiles, pues ahora resulta que los albañiles del pueblo están parados ¿qué albañil va a trabajar de aquí a veinte años en Cijuela, Chauchina y todos los pueblos del cinturón?”

Y en cuanto a la percepción de la población inmigrante comentaba: “En un principio estaban con los brazos abiertos, bastante hospitalarios, tanto para dar trabajo como para facilitar alojamiento y todo eso. Ya se ha disparado la gente que viene, tenemos problemas con ellos de convivencia porque la estupidez de tirar la basura con una bolsa o sin bolsa, ya crea problemas, máxime si eres tú el que tiene el contenedor de basura al lado, y máxime cuando se lo dices veinte veces. Las cuestiones higiénicas, de comportamiento y demás dejan mucho que desear en ciertas nacionalidades. Los sudamericanos son más aunque sean también totalmente aislados, pero son más, más comprensible es tolerar su presencia. Y los de los Países del Este vienen bastante bien educados, son europeos, no quiero crear diferencias pero creo que existen, el ser europeo es ya otra percepción de la sociedad.”

La L14 exponía respecto a la percepción que: “Hace un tiempo no se percibía, hicimos un estudio de la percepción de los inmigrantes dentro la ciudadanía de Granada y no se percibía en ningún momento como que fuesen contrarios a nosotros ni que fuesen enemigos, se percibía como algo de lo que podíamos aprender puesto que son sociedades que como todas tienen su parte buena y su parte mala, pero había una parte buena que la recalca mucho la encuesta y era el gran respeto que sienten por sus mayores, y las maneras del trato hacia sus mayores y quizás en nuestra sociedad se había perdido o diluido un poco. Yo ahora no tengo ninguna base ni ningún comentario al respecto de que haya cambiado o no.”

La L14 en su anterior etapa fue la Directora de Familia en el Ayuntamiento de Granada y a pesar de estar en otra institución no parece darse cuenta del gran cambio institucional, como se observa en sus declaraciones cuando dice: “Existe una comunidad muy amplia senegalesa en el Zaidín que está totalmente y absolutamente incorporada a los españoles, pero además una incorporación increíble, el que llega recién llegado, lo captan lo acogen, lo recogen y le ayuda la población española del Zaidín, tienen una integración magnífica. En la zona norte menos, también tienen problemas de comunicación el único problema que percibimos, era difícil de abordar porque no dejaban las madres



y los padres que los niños se integraran con los demás niños; los gitanos rumanos no quieren relacionarse hacen como pequeños clanes, de pequeñas familias, varias familias, donde va uno van todos, y entre ellos se protegen, se cierran, no hablan con los demás, es difícil.”

El L14 exponía su visión al respecto de la percepción y reconocía: “Sin duda la percepción inicial es muy buena, en el sector agrícola donde hacía mucha falta mano de obra, en el olivar, en los invernaderos de la costa granadina vienen a cubrir una laguna que nosotros no podíamos cubrir, se acoge con gran entusiasmo porque eran generadores de riqueza, pero en este momento el puesto de trabajo que no cubría una persona que vivía en ese Municipio lo está reclamando para sí, y lógicamente hay un conflicto social.”

Por su parte según la G1 y la G2: “La crisis ha afectado de manera determinante al colectivo inmigrante y a la sociedad en general, con la situación de crisis sí que los servicios sociales están percibiendo un mayor rechazo de la población autóctona, aquí se les puede escuchar comentarios despectivos del tema del inmigrante, es por ello que se está intentando trabajar con las familias para acabar con esta perspectiva.” La preocupación de las gestoras públicas es latente, por cuanto manifiestan que la percepción negativa con respecto a la población inmigrante ha aumentado aunque no es la mayoritaria, sí es cierto que en los últimos años han visto un empeoramiento que de ningún modo es generalizado en toda la población: “La situación de crisis está haciendo nacer sentimientos en gente, de los que muchas veces no son conscientes, el conflicto surge de la ignorancia, de la ignorancia mutua.”

Los gestores públicos del ámbito autonómico tenían presente también dicho problema como subyacente a la situación económica, así el G11 aludía que la crisis ha sido determinante: “La crisis nos está afectando a todas las áreas. Todos estamos recibiendo el impacto de la crisis, unos más y otros menos. A lo mejor Educación menos, por aquello de que en Andalucía se ha apostado más porque tanto las políticas de salud como las educativas no se vean muy afectadas, pero a todos nos está afectando la crisis, y claro, si el primero que recorta es el ministerio o el Estado, las Comunidades tampoco tienen, y los Ayuntamientos si nosotros no le damos no tienen, y las ONG, si nosotros no le damos no tienen.”

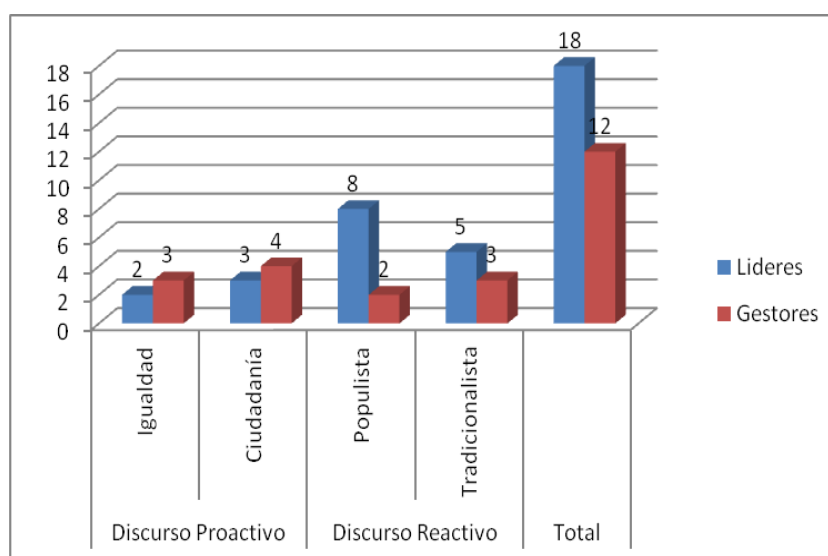
En cuanto a la percepción el técnico hablaba bastante claro al respecto: “La inmigración hoy día no es un tema que esté en las prioridades políticas porque más bien no vende políticamente. Al revés no es una preocupación, cuando se hacen las encuestas la inmigración no es de las primeras

preocupaciones que tiene la gente, a la gente le preocupa más el paro. En muchas profesiones: empleado de hogar o cuidado de ancianos, no hay español que pueda dedicar todas esas horas que dedican. O incluso en el sector agrario todavía también. Así que, de momento, sigue siendo necesario pero no vende políticamente y, entonces, en este momento, no ha estado en el debate político, que también es una desventaja, se escoge al inmigrante como chivo expiatorio, tampoco es una prioridad. La idea nuestra aquí es que el problema no es la inmigración en sí, sino todo lo que deriva de una sociedad que ha cambiado, que es una sociedad mucho más plural y más compleja, donde hay gente de diferentes procedencias, gente que piensa de otra forma, que tiene otra religión.”

La percepción es el reflejo de la sociedad y así lo defendía: “Solamente un 30% se mantiene estable en que la inmigración es positiva, que trae más riqueza que complicaciones. Otra gente, pues ya duda y otros opinan que la inmigración nos viene bien porque podemos pagar las pensiones, porque tenemos gente que trabajar, la inmigración viene bien porque cuida mis personas mayores. El concepto ya cambia. Porque también es verdad que el rechazo al otro es algo casi consustancial con la naturaleza humana. O con el ser animal. Cualquiera que pueda inundar tu territorio tú lo rechazas. O sea, que tampoco vamos a decir “es que somos racistas”. Pues sí, todos somos racistas, porque a todos nos molesta que alguien entre en tu territorio. Y en situación de crisis también. Pero es verdad que en los años anteriores la bonanza económica hacía que la inmigración se viera de otra manera. Y no es que ahora haya cambiado sustancialmente, pero sí hay un colectivo que antes era menos crítico y ahora lo es.”

Según el análisis cualitativo de los discursos en torno a la inmigración véase gráfico16, se pueden obtener los datos significativos comparando líderes y gestores, de dicha interpretación se puede determinar que el discurso es mayoritariamente reactivo en un 72% en los líderes y es mucho más defendido el discurso reactivo populista en un 44% (L1, L2, L6, L10, L13, L16, L17, L18,) frente al tradicionalista en un 28% (L5, L7, L11 y L12). En el caso de los gestores las cifras son diferentes ya que en un 42% defienden un discurso reactivo, de los cuales el 17% son tradicionalistas (G1, G2 y G11) y el 8% son populistas (G7 y G8). En cuanto al discurso proactivo en el caso de los líderes es el 28%, siendo de igualdad el 11% (L3 y L8) y 17% de ciudadanía (L4, L9 y L11). Los gestores son proactivos mayoritariamente al defender en un 58% su discurso, siendo de igualdad el 25 % (G9, G10 y G12) y de ciudadanía el 33% (G3, G4, G5 y G6).

Grafico 16: Clasificación de Líderes y Gestores según su discurso



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

## 5. La participación social y política de la población inmigrante como alternativa al cambio, el nuevo liderazgo internacional.

La participación social y política adquiere importancia por la situación económica que está atravesando la población inmigrante y mundial en general, y por ello, es fundamental potenciar este tipo de actuación y de movilización en la sociedad, por cuanto promueve el cambio hacia el diseño de nuevas políticas públicas, de ahí, que este sector de población con necesidades y con carencias esté cada vez más adquiriendo un cierto protagonismo en la defensa de un nuevo liderazgo social más acorde con los cambios sociales y políticos actuales.

Existen diversos mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos y políticos, el hecho de pertenecer al grupo de población inmigrante de origen extranjero es un hándicap de cara al tipo, momento y condiciones de esa participación. Casi ningún líder consolidado ni experimentado en política pública puede discutir en un mundo sin fronteras, que se debe partir de un referente que es la participación social y política de las personas migrantes como elemento clave en el proceso de inclusión en la sociedad.

De tal modo que según lo analizado en el discurso de los líderes y gestores del estudio aquí se defiende una orientación al discurso proactivo de la inmigración en donde se concibe la retórica de la ciudadanía como la orientación principal: “La perspectiva de la inclusión es propia del discurso sobre la democracia en un entorno público multicultural, (...), en este enfoque entran al menos tres temas fundamentales: el tema de la participación y la cultura política, el tema de la visibilidad y el tema de los

derechos políticos en general, el derecho al voto en particular” (Zapata-Barrero, 2009c: 103). Esta participación moderna y globalizada plantea mecanismos de acceso a los diferentes sistemas de movilización participativa para el conjunto de la ciudadanía en sí y no solo para la población inmigrante. De ahí que se pretenda incidir en el volumen participativo de toda la población implicada o sus representantes o se exija un número de personas adecuado para influenciar en la toma de decisiones así como una capacidad de diálogo y comunicación asertiva que promueva la deliberación y negociación ante todo y la adopción de alternativas adecuadas que afectan y son aceptadas por los propios interesados, población inmigrante o no.

La población necesita sentir que pertenece a la comunidad, a la sociedad donde vive, sentir que es parte de ella y que puede colaborar en su desarrollo, su mejora y su mantenimiento. En un ámbito territorial concreto la ciudadanía se relaciona e interactúa de forma organizada y con ello nace la identidad de pertenencia al territorio, grupo y comunidad de la que forma parte, a su vez la propia comunidad potencia que esa identidad sea compartida y se estructure con un sistema jerárquico de normas, de principios y valores.

La participación en sus diferentes formas y con sus distintas finalidades va a conseguir que se fortalezca la propia sociedad y que se genere un sistema de organización política y régimen político cada vez más democrático que pueda conformar políticas públicas más reales basadas en las demandas y opiniones de la ciudadanía es decir acerca el poder de decisión a la comunidad y potencia el desarrollo económicamente sostenible y sustentable. “La participación social está más centrada en la sensibilización hacia la sociedad y la inclusión del inmigrante dentro de las redes sociales ciudadanas existentes. La participación política es más de carácter reivindicativo político, y de uso de canales políticos convencionales o institucionales” (Zapata-Barrero, 2009c:104).

*La participación política* pretende influir para mejorar, modificar o superar situaciones de la agenda política de los gobernantes y líderes, es decir, reemplazar las decisiones que no sean las más óptimas y adecuadas a la convivencia y desarrollo de la comunidad. Esta participación se materializa directamente en el sistema electoral, ejerciendo el derecho al voto y de la representación política por medio de los partidos políticos e incide sobre aspectos concretos de carácter social, económico y cultural que afectan a individuos, grupos o a la comunidad en sí. Con esta forma de movilización se aumenta la propia conciencia territorial, la motivación al cambio y la capacidad de superación de toda la sociedad. Se ordena por problemáticas, sectores de intervención o bien por necesidades coyunturales

que hay que dar respuesta y suele ser instrumentalizada a través de grupos de presión o de ayuda mutua. A su vez este tipo de participación se puede concretar en comunitaria o ciudadana.

La participación comunitaria es un proceso que se lleva a cabo en el interior de la comunidad por los propios ciudadanos quienes asumen el protagonismo en la reivindicación y defensa de sus intereses mermados o afectados por decisiones políticas, para ello, es fundamental la organización y la planificación comunitaria. Se comparten las decisiones y se gestiona las alternativas de forma consensuada.

La participación ciudadana implica participar en las decisiones políticas a través de organismos que se articulan de forma estructurada para dar posibilidad a que el ciudadano tenga voz e incluso en algunas estructuras con voto. Está acotado en ámbitos territoriales, de carácter local, provincial, autonómico, estatal, comunitario e internacional y suelen denominarse consejos, foros o comités.

La implantación de las TIC en el mundo global está promoviendo importantes cambios en la participación política y social, ahora el acceso a la información es por medio de las redes, blogs, foros y webs, y es un acceso rápido, inmediato y con fácil respuesta de la ciudadanía. Los líderes son accesibles y sus decisiones son fácilmente rebatidas, discutidas e incluso aplaudidas. El ciudadano está teniendo así menos barreras para participar que hace una década, y ello está influenciando en la disponibilidad del propio político y su esfuerzo en responder a las demandas de forma eficaz y eficiente además de con la mayor calidad posible.

La participación política de la población inmigrante de origen extranjero en España y por supuesto en cualquier país democrático es un instrumento muy útil que facilita la integración en la comunidad y sociedad de acogida. Esta participación incluye dos acepciones: *ser elector* y *ser elegible*. Esta posibilidad transforma a cualquier ciudadano en actor y protagonista de su entorno más inmediato y por tanto, facilita su implicación en la vida comunitaria, además le proporciona sentido de pertenencia al lugar y de identidad con el municipio de referencia. Las elecciones locales son las que mejor pueden visualizar este sentimiento al ser la administración y el Municipio el sistema de organización política más cercano al ciudadano y por tanto al inmigrante de origen extranjero.

Hay que reconsiderar la concepción de ciudadanía y no cerrarla a la pertenencia o no a un Estado Nación sino a la participación, libertad de residencia e identidad ciudadana, una idea de ciudadanía sin fronteras que es difícil entender todavía, entre otras razones por las dificultades adicionales como los conflictos, la crisis, los propios intereses etc., que no son una buena base para modular la mentalidad global, es decir ciudadanía vinculada a residencia y no a nacionalidad. Esta reticencia al cambio de mentalidad también se debe a la dificultad de considerar como el resto de

derechos el *derecho a votar (sufragio activo y pasivo)* y el *derecho a participar (asociación, reunión, manifestación)*, ya que el voto implica la influencia en la gobernabilidad de un país y esto aún es parte del núcleo duro de la política estatal. No se concibe por tanto, como un tema abierto al extranjero, porque supone participar en la conexión que existe entre nacionalidad y ciudadanía con vistas a la adopción de decisiones que luego van a afectar decididamente en la convivencia comunitaria, social y política. Sin embargo, el 20 de Septiembre de 2013 el Consejo de Ministros aprobó, el Informe de la Vicepresidenta del Gobierno sobre el Plan de Regeneración Democrática.

Dicho documento contiene un amplio catálogo de medidas para luchar contra la corrupción y mejorar los mecanismos de respuesta y detección de que dispone el ordenamiento jurídico, entre esas medidas, y en lo que se refiere a la creación de partidos, se elimina el requisito de nacionalidad española para crear partidos políticos, en coherencia con la normativa comunitaria, algo que sin duda, está en la onda de la actual situación de evolución político-democrática de los sistemas de organización política europeos. El Tratado de Lisboa refuerza el concepto de ciudadanía política, ya que propone la posibilidad de la iniciativa popular en materia legislativa y profundiza en el papel de los parlamentos nacionales.

De ahí que desarrollar los derechos políticos sea un aspecto importante desde esta modificación europea, las disposiciones actuales del Tratado de Lisboa a pesar de ello, tienden a animar a los Estados miembros a otorgar el derecho de voto en las elecciones legislativas a los nacionales de los Estados tras un determinado período de residencia y contribución fiscal así como se tiende a europeizar las elecciones al Parlamento Europeo mediante la creación de listas internacionales y la utilización de los parlamentos nacionales como vía para que el público participe en los debates políticos europeos ya que la ciudadanía debe tener un conocimiento mayor de las políticas de la UE.

La participación pública de la población extranjera está regulada en la *normativa española* de modo que no deja duda de los márgenes sobre los que se maneja la actuación política de la población inmigrante de origen extranjero. La Constitución Española reconoce en su artículo 13: “1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. 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.” Así en su artículo 23 dice: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio

universal.2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, por otra parte Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, regula en su artículo 6 la participación pública.

El marco jurídico se completa con la reciente sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013 del Tribunal Constitucional que establece: “A partir de los arts. 10.1 y 13 CE, hemos establecido, en cuanto a la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales de los extranjeros en España, una distinción tripartita que se basa en la distinta libertad del legislador al que remite el art. 13.1 CE para regular la titularidad y el ejercicio de los distintos derechos del título I, pues aquélla depende del concreto derecho afectado. Así, una interpretación sistemática del repetido precepto constitucional impide sostener que los extranjeros gozarán en España sólo de los derechos y libertades que establezcan los tratados y el legislador (SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2), dejando en manos de éste la potestad de decidir qué derechos del título I les pueden corresponder y cuáles no pues ha de tenerse también presente la conexión del derecho fundamental afectado con la garantía de la dignidad humana.

Por otra parte, existen en ese título derechos cuya titularidad se reserva en exclusiva a los españoles (los reconocidos en el artículo 23 CE, con la salvedad que contiene), prohibiendo la misma Constitución (artículo 13.2 CE) que el legislador los extienda a los extranjeros (en este sentido, por todas STC 236/2007, de 7 de noviembre, FFJJ 3 y 4). Así pues, es posible afirmar que, como se deduce de los pronunciamientos de este Tribunal, existen derechos que, en tanto que inherentes a la dignidad humana, corresponden por igual a españoles y extranjeros; igualmente existen derechos, como los reconocidos en el art. 23 CE en relación con el 13.2 CE, que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros y, finalmente, un tercer grupo serían aquellos derechos que pertenecerán 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.” (STC 2013:106).

El derecho al voto en España es el derecho al sufragio activo y pasivo. El sufragio es el derecho político y constitucional, es decir, votar en las elecciones y elegir a los representantes políticos así como presentarse como candidato o ser elegido como representante. El sufragio activo determina quien tiene derecho a ejercitar ese derecho a votar y el sufragio pasivo quienes y en qué condiciones tiene derecho a ser elegido, esto está regulado por la normativa española electoral y la CE establece en sus artículos 23 y 13.2 cuales son las condiciones básicas del derecho de sufragio, entendido como el derecho de poder votar (sufragio activo) y de poder ser votado (derecho de sufragio pasivo) y la ley de extranjería

su artículo 6 establece como se articula la participación política de los extranjeros en España: “1. 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. 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. 3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos. 4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.”

Según lo que establece dicha legislación vigente se puede interpretar que en la Unión Europea existe el reconocimiento del sufragio activo y pasivo para los ciudadanos comunitarios en los 28 Estados miembros de la Unión en las mismas condiciones que los nacionales del Estado comunitario en el que residan. La reciprocidad adquiere el principal protagonismo para poder disfrutar del derecho de sufragio pasivo en los procesos electorales de carácter municipal en el caso de extranjeros y en el caso de comunitarios éste derecho está siempre garantizado. Es decir aquellos ciudadanos de países con Acuerdos de reciprocidad sobre participación en las elecciones municipales son quienes pueden ejercer el derecho voto.

En los comicios de 2015, los Estados con Acuerdos de reciprocidad, en vigor, suscritos por España eran: Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia y Cabo Verde. Estos Estados reconocen el derecho de voto en las elecciones municipales a los ciudadanos españoles que residen en su territorio. Y al contrario, aquellos ciudadanos de dichos Estados que están residiendo en España, pueden votar en las elecciones municipales y en las elecciones a órganos de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio (EATIMS). Los inmigrantes de origen extranjero que pueden votar han de estar en posesión de la autorización de residencia en España, haber residido en territorio español cinco años en el momento de la inscripción en el censo electoral o tres para el caso de Noruega y con capacidad de ejercer el derecho de voto en su Municipio de residencia habitual donde han de estar empadronados.

El sufragio activo en cuanto a las condiciones de ejercicio de este derecho, se regula en el artículo 176 de la LO 5/1985 de Régimen Electoral General, de modo que son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que sin haber adquirido la nacionalidad española tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea.



Las elecciones municipales es el procedimiento electoral a través del cual se eligen a los representantes políticos de las Entidades Locales, Corporaciones Locales, Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. Estas elecciones se llevan a cabo por los vecinos del Municipio con derecho a voto mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y se regulan en la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en concreto en el Título III sobre especificidades de este tipo de procesos electorales. En este marco jurídico-administrativo resulta de gran interés la integración del voto inmigrante en el ámbito político así fue publicado en prensa respecto a las últimas elecciones municipales: “6870 inmigrantes han solicitado poder votar antes del 25 de Enero de este año. (6439 de la UE y 431 de países con acuerdos).

Solo pueden votar los residentes en España que sean ciudadanos de la UE, y aquellos de países extracomunitarios que tengan acuerdos electorales con España. (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú).<sup>106</sup> De hecho en un Municipio de Granada el interés del voto inmigrante era una evidencia para el partido en el gobierno, el PSOE de Almuñécar, exponía públicamente información a los extranjeros del Municipio sobre el proceso que debían realizar para poder votar en los comicios de mayo, en este sentido Francisco Prados secretario general proponía entonces la idea de destinar un concejal para atender las necesidades de las colonias extranjeras que cada vez tienen más que decir y más ganas de que se les escuche.

Lo cierto es que los partidos políticos a nivel local han incrementado sus esfuerzos en los últimos años para conseguir el voto de la población inmigrante, incluso el PP ha llegado a preparar actos con traducción a los idiomas más habituales en algunos pueblos. A pesar de todos los intentos por municipalizar aún más el fenómeno migratorio y hacer partícipe a la población de la actuación política, el PSOE cree que la escasa inscripción para votar de la población inmigrante se demuestra porque desde los partidos y las administraciones no se ha dado la suficiente información y por el contrario para IU los dos partidos mayoritarios han provocado una carencia total de información.

El derecho al sufragio se ejerce de distinta forma según el extranjero sea de la UE o de un tercer Estado. En el caso de los comunitarios, los ciudadanos tienen derecho a ser candidatos y formar parte de las listas en las elecciones municipales, para ello hay que reunir determinados requisitos según la normativa española en aplicación de la Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, entre otras circunstancias, el ser mayor de edad el día de la votación y no estar incapacitado, el estar empadronado en el Municipio en el que se pretende ejercer el derecho a voto, estar inscrito en el Censo Electoral de

---

<sup>106</sup> Ideal 20 de Marzo 2011.

Residentes Extranjeros (CERE) y haber manifestado la intención de votar<sup>107</sup> en las elecciones municipales. En el caso de ser nacional de tercer Estado el derecho al sufragio pasivo no está reconocido, por lo que no pueden ser candidatos o elegidos en los procesos electorales, en el caso del sufragio activo, este se establece en el artículo 13 de la CE y la ley electoral española, y artículo 6 de la LO 4/2000 que regula los derechos de participación política.

Los *medios de participación* de la población inmigrante son los mismos que para el nacional de origen. Agrupaciones, asociaciones y grupos, los cuales están regulados jurídicamente, tienen diferentes formas en cuanto a su estructura y una común voluntad e interés de alcanzar unos fines concretos. En estos grupos se produce relaciones e interacciones que dan lugar a una posible integración y cohesión social en su propia comunidad. Y es en el nivel local, en las ciudades o en los pueblos donde se establece con mejor consistencia esa conexión entre toda la población de origen y/o extranjera. La participación es en sí misma una finalidad a alcanzar y un medio a utilizar para conseguir otros resultados, y se participa en mejorar la calidad de las políticas públicas locales o lo que es lo mismo colaborar en el aumento de la eficiencia y la eficacia pública en el nivel de gobernabilidad donde se pretende actuar: local, autonómico, estatal o internacional.

En cada uno de los niveles es importante la participación de la ciudadanía y de las organizaciones, grupos de presión, e instituciones para cooperar en el diseño y posterior implementación de programas, proyectos y planes acordes con la realidad social y económica. Los instrumentos para la participación vienen regulados por la normativa y se ajustan a lo establecido en los reglamentos correspondientes, de ahí que en principio parezcan poco flexibles. La sociedad civil se vincula así con las administraciones públicas, instituciones que gestionadas por sus gestores públicos y ordenadas por sus líderes correspondientes se encuentran en la mayoría de los casos en disposición para crear y fomentar espacios de encuentro en los que se canalicen las demandas, carencias, aspiraciones, deseos e intereses de la ciudadanía.

La participación política se materializa en diversas formas de expresión pública, entre otras, la participación directa mediante el derecho al sufragio universal, activo y pasivo, la cual se ejerce en el proceso electoral y está relacionada con la democracia representativa, es la propia de las elecciones locales y del ejercicio de los derechos electorales, es decir, formar parte de los órganos representativos de decisión y ejecutivos. En definitiva consiste en elegir los representantes políticos para las diferentes

---

<sup>107</sup> Esta se debe realizar por medio del modelo de declaración formal de intención de voto CERE.DFA, que puede solicitarse en el Ayuntamiento que corresponda. Esta declaración tiene carácter permanente mientras el ciudadano continúe residiendo en España, por lo que no habrá que reiterarla para cada proceso electoral.

estructuras creadas. Todas las personas tienen derecho a ejercitar libremente sus opciones y elegir sus representantes, aunque en realidad no todas las personas, ya que esa universalidad está limitada a los que ostentan la ciudadanía por lo tanto se excluye a algunas personas migrantes. La normativa española, distingue entre la *participación política directa* y el *referéndum consultivo, estatutario y constitucional*. En la Constitución española la participación política directa está regulada en el artículo 23: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

El referéndum es otra forma de participación política y uno de los mecanismos de democracia directa más representativo, por medio del cual la comunidad puede decidir sobre un determinado proyecto o actuación política. Puede ser consultivo cuyos efectos no son vinculantes o de decisión (estatutario y constitucional) en cuyo caso sí puede influenciar en la gobernabilidad de algún asunto político. El Estado tiene competencia exclusiva según el Artículo 149 de la CE en la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

El referéndum consultivo es una de las formas de participación política que establece la CE como lo define en su artículo 92: “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”. El referéndum estatutario viene regulado en los artículos 151 y 152 y se refiere al sometimiento de los Estatutos de Autonomía a aprobación popular y 167 y 168 de ratificación de la reforma constitucional.

Otra forma de participación es la *iniciativa legislativa popular* esta se trata de un mecanismo que mediante la recogida de firmas de un conjunto de personas puede iniciar un procedimiento de consideración de un asunto político. Está regulada en el artículo 87 de la CE: “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.”

Y por último está la *participación indirecta, ciudadana o cívica*, la cual se relaciona con los derechos de asociación, reunión, sindicación y manifestación. Se ejerce a través de mecanismos participativos que surgen del movimiento asociativo y del tejido social por medio de grupos de presión, asociaciones y organizaciones con diferentes finalidades que o bien integrados por población inmigrante de origen extranjero o de población en general pretenden alcanzar unos fines concretos.

Los derechos de participación indirecta se pueden analizar desde dos perspectivas, la institucional (o lo que es lo mismo, desde la propia estructura y canales administrativos) y/o aquellas iniciativas que bien individual o de forma colectiva parten de la propia población. Las agrupaciones de inmigrantes a través de asociaciones es el principal mecanismo de participación indirecta, pero lo cierto es que “Se advierte los estudios sobre la participación ciudadana de las asociaciones de inmigrantes hechos en perspectiva política que abarcan un campo muy amplio, bastante más amplio que el abarcado por los estudios generalmente realizados en toda Europa sobre la participación o desafección política de la generalidad de las asociaciones.” (Aparicio y Tornos, 2010:83-90). En los últimos años España ha protagonizado movilizaciones importantes en contra del sistema político, y las políticas públicas desarrolladas frente a la crisis económica y financiera, el ejemplo que ha traspasado las fronteras ha sido el movimiento 15M.

Tal vez como dice Tovar “los nuevos movimientos sociales no tienen reclamos específicos necesariamente, sino más bien son reacciones a determinadas tensiones sociales más permanentes” (Tovar 2009: 128). En este movimiento 15M se han integrado grupos y asociaciones formados por población inmigrante que han visto en estas reivindicaciones una fuerte identificación con su situación social, personal y política. Tal y como dice en su blog: “El descontento social viene ya de la crisis económica de 2008, y de los recortes sociales y ayudas públicas a los bancos que acarrea. Esto provoca una gran indignación y un descrédito de las instituciones públicas y de los políticos. El Movimiento 15M es un movimiento social que surgió el domingo 15 de mayo de 2011, con una serie de manifestaciones por toda España, siendo la más importante en número y repercusión la de la Plaza de Sol en Madrid. No nos representan, es uno de los lemas que suenan esos días. El 15M es un movimiento apartidista y a-sindicalista que se organiza en torno a asambleas descentralizadas por los barrios de las ciudades de toda España. Como ellos mismos dicen: Vamos despacio porque vamos lejos.”

Este tipo de reacciones pueden explicarse desde la teoría del *framing*, “ la teoría del encuadre sobre los movimientos sociales (framing) de Snow y Benford, plantea que las ideas y los sentidos no

están dados de antemano sino que se construyen durante el proceso de interacción social de los movimientos (hacia dentro y hacia fuera)” (Tovar 2009:130). Y esa interacción puede ser diferente según el ámbito territorial.

El ámbito urbano de ciudad y rural es el primer lugar en el que la persona inmigrante se percibe como miembro de una comunidad cívica distinta a la de su comunidad de origen. Los Ayuntamientos tienen pues un papel decisivo en la integración social como reconoce Mir i Bagó y es que las entidades locales son las responsables en primera instancia de gestionar una parte importante de los servicios dirigidos a la población inmigrante, a través de tales servicios, se puede cooperar con la administración estatal en la tramitación de expedientes de expulsión o de permanencia. Y puesto que el ordenamiento jurídico reconoce algunas posibilidades de participación política de los extranjeros en el ámbito local, la adquisición de la condición de vecindad a través de la inscripción en el padrón municipal es, o puede ser, una forma de acceso a determinados derechos.

La relación de la población inmigrante de origen extranjero con los entes locales se realiza jurídicamente a través de dos instrumentos: *el empadronamiento y la situación de arraigo y/o esfuerzo a la integración*. La autorización de residencia por razones de arraigo se puede conceder al trabajador extranjero que acredite la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años, siempre que reúna unos determinados requisitos, tales como que carezca de antecedentes penales en España y en su país de origen o de anterior residencia por delitos existentes en el ordenamiento español, no tenga prohibida la entrada en España y no figure como rechazable en el espacio territorial de los Estados miembros del Espacio Schengen, cuente con un contrato de trabajo firmado por él mismo y por el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año y acredite vínculos familiares con otros extranjeros residentes, o bien presente informe que acredite su inserción social emitido por el Ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual.

A estos efectos los vínculos familiares se entienden referidos exclusivamente a los cónyuges, ascendientes y descendientes en línea directa. En el supuesto de arraigo laboral podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año, el interesado debe presentar resolución judicial que lo reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite. El

Ayuntamiento correspondiente podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando demuestre que cuenta con medios de vida suficientes.

El informe de esfuerzo de integración lo emite la Comunidad Autónoma, (aunque esta ejerza delegación en los Municipios para su gestión), se tramita a solicitud del extranjero que desea renovar su autorización de residencia temporal no lucrativa, o bien, su autorización de residencia temporal por reagrupación familiar, o en su caso, su autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia o ajena. Este informe no es obligatorio para resolver pero puede ser alegado por el ciudadano extranjero en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización y puede ser tenido en cuenta como información a valorar por la oficina de extranjería.

El informe tiene como contenido mínimo acreditar la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en donde resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. Se debe hacer expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados.

El padrón es según la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) de 1985 un registro administrativo donde constan los vecinos del Municipio en el que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse. Es tanto un derecho como un deber, su utilidad es amplia pues permite conocer de un modo fiable las personas domiciliadas en un Municipio o entidad local así como planificar, programar y organizar la política pública y por tanto los servicios públicos municipales. Es un instrumento clave para la integración social y cívica de la población inmigrante en la comunidad y sociedad; hay que destacar que la situación jurídica de la población inmigrante no es tenida en cuenta a la hora de la inscripción.

El padrón sufrió una transformación con la promulgación de la ley de extranjería, ya que por un lado, se redujo el acceso a determinados derechos a través del empadronamiento y, por otro lado, se habilitó al resto de las administraciones la capacidad de solicitar los datos, sin necesidad de consentimiento previo del afectado, lo que de alguna manera influyó en la motivación de la población en situación indocumentada ya que prefería no acudir a los registros municipales para realizar su inscripción en el padrón, y se producía un efecto dominó al no poder optar a algunos de los servicios públicos del Municipio, por ser, requisito de acceso a algunos de los programas y prestaciones

municipales. A pesar de esto la participación de la población se vio reforzada por la necesidad de supervivencia social, económica y comunitaria y del proceso de inserción en la sociedad.

Sin embargo, estando en pleno siglo XXI, y con una sociedad globalizada y avanzada, la realidad es que al inmigrante de origen extranjero no se le considera aún como parte de esa posible participación política y/o cívica, aún quedan muchos obstáculos que solventar y aunque se está en el camino todavía no se vislumbra el resultado final, por ello es necesario analizar qué posibilidades, desventajas, limitaciones y ventajas existen para poder constituir una idea nueva de participación política.

Hay que tener en cuenta que en una sociedad cuando existen óptimas relaciones entre sus miembros y grupos se genera confianza, seguridad y colaboración y aumenta las capacidades y habilidades de las personas y entidades públicas y privadas y se genera una cultura participativa y democrática que beneficia la aparición del desarrollo comunitario, económico y social. Se construye un clima de confianza, se conocen y se regulan los códigos de conducta, se establecen redes sociales y personales, se identifican los problemas y las necesidades, se escuchan y se buscan alternativas de solución que reorientan las propuestas y producen ideas y alternativas a las situaciones a resolver y todo ello sin importar las fronteras ni el idioma ni la orientación personal.

Es un momento en donde importa más cambiar la situación que quienes son o de donde vienen. Por supuesto, potencia la aparición del bienestar físico y psíquico y genera estados de seguridad personal y buenas prácticas comunitarias, las cuales pueden ser transmitidas para su difusión y conocimiento a otras sociedades y comunidades.

La participación proporciona innumerables beneficios, de una forma importante implica participar activamente en la comunidad donde desarrollas todas tus actividades sociales, políticas y laborales, conforme a ello genera una dinámica de logros adicionales que van regenerando y creando un ambiente social y comunitario adecuado, además potencia una aceptable convivencia entre personas autóctonas e inmigrantes de origen extranjero y favorece que sociedad y gobierno estén más cerca, es decir, que puedan dialogar y planificar en común el futuro de las actuaciones en el Municipio. Pero no solo eso sino, que se puede llevar a una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones más real, ya que da la posibilidad a que se colabore en el diseño de políticas públicas, y se inflencie en ellas o se promueva el interés de la población y su motivación al cambio en mejorar no solo su situación sino la del resto de sus conciudadanos y a autoevaluarlas para mejorarlas, transformarlas o mantenerlas, de forma más focalizada desarrolla el sentido de pertenencia a la

comunidad de referencia y pretende además en su práctica un objetivo final: mejorar las propias condiciones de vida.

La participación de la población inmigrante de origen extranjero en la vida diaria de los pueblos y ciudades españolas está condicionando sin duda la forma de concebir un *nuevo liderazgo* político y social acorde a los tiempos y a la situación económica que está atravesando el mundo entero. Y uno de los efectos más notorios es tal vez la actual crisis de la democracia. La transformación que se ha producido en las sociedades modernas y en la concepción de la participación política ha promovido cambios y logros importantes a lo largo de los años que ahora está cuestionando y poniendo en relieve deficiencias para poder sostener un estado de bienestar que atienda las necesidades de la población vulnerable y de la población en general.

Muchos logros sociales y democráticos han facilitado la existencia de un liderazgo fuerte y responsable que ahora se debilita por las fracturas en el sistema. A raíz de la movilización del 15 M,<sup>108</sup> el malestar de la ciudadanía ha sido evidente y es bandera de otros movimientos que a la sombra de este están amparando un enfrentamiento contra el poder político, movimientos sociales como la Plataforma de afectados por la hipoteca: Stop desahucios<sup>109</sup> o el movimiento feminista FEMEN,<sup>110</sup> están replanteando el sistema de organización política actual de los gobiernos y no solo del español, la crisis está impulsando además nuevas formas de enfrentar los problemas cotidianos y la población no está de acuerdo con las actuaciones y alternativas de solución que están implementando los gobiernos.

Ese cuestionamiento del modelo de gestión actual provoca que se focalice en la propia población a través de estos movimientos la salida a la situación de desafección actual, y como no, la génesis de un nuevo liderazgo que está rompiendo con los clásicos líderes políticos e institucionales guiados por intereses particulares y elitistas, y es protagonista de una participación ciudadana que persigue un cambio en la participación política y por tanto, la construcción de un marco de derechos a los que la ciudadanía pueda aspirar y conseguir. No es posible considerar que exista una democracia donde el propio ciudadano se encuentra limitado y ante barreras que no le dejan innovar y crear una realidad mejor para la comunidad, estas explosiones de los últimos años están condicionando sin duda, las políticas públicas, el liderazgo y la gestión administrativa.

Lo que sí es cierto es que “cada sociedad ha tenido sus procesos de cambio. Actualmente, ese proceso viene determinado por la multiculturalidad, en general, y el que resulta de la inmigración, en particular, (...), la pregunta de nuestra época es como gestionar el vínculo entre democracia y

---

<sup>108</sup> <http://www.movimiento15m.org/> accesado el 15 de marzo de 2012

<sup>109</sup> <http://afectadosporlahipoteca.com/> accesado el 15 de marzo de 2012

<sup>110</sup> <http://femen.org/en> accesado el 15 de marzo de 2012



pluralismo cultural, (...), esto quiere decir que las demandas y nuestra forma de gestionar el pluralismo cultural no vulneren nuestro marco de referencia democrático” (Zapata-Barrero, 2009c:19-23). Como por ejemplo la ablación.

El ciudadano que ya tiene una cultura política más avanzada que hace dos décadas, es consciente que no es posible una democracia que deslegitime la voz del pueblo y que olvide sus necesidades, ante estas desigualdades, la población en general se ha levantado, aunque aún todavía la actuación ciudadana está diluida, en unos quince años y una vez ya superada la crisis económica, el liderazgo estará protagonizado sin duda, por la propia ciudadanía, dentro de la cual crecerá con mayor auge y con mayor significación el rol que va a desempeñar el inmigrante de origen extranjero que empezará posiblemente por cambiar su propia denominación a términos menos diferenciadores, tal vez, las fronteras dentro y fuera de la Unión Europea lleguen a ser una utopía y se hable ya de ciudadano simplemente.

Ser un ciudadano con libertad de acción, movimiento y control de su propia situación, será su meta, y ¿Que pueden ser sus objetivos a largo plazo?, ¿Que puede pretender ese nuevo liderazgo?, ¿Cómo se plantea realizar y conseguirlo?, ese nuevo liderazgo ha de concretar en mayor medida una democracia para todos y con todos, sea del país que sea, de la nacionalidad que sea y de la orientación que sea. En este marco no hay que perder de vista los principales valores del sistema democrático, la libertad, la igualdad y la fraternidad y por supuesto, la realización de los derechos personales y humanos y de la dignidad humana, es decir, considerar al ser humano como persona única e igual a otra persona, con voz y con voto y con la importancia suficiente como para ser considerada su opinión como la del resto independientemente de su condición jurídica o social, facilitando la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social.

En definitiva, el establecimiento de unas relaciones de poder y jerárquicas flexibles, transparentes y reales que potencien la colaboración dentro del sistema político y gubernamental entre todos los actores, que aquellos líderes que representan a la ciudadanía se guíen por los intereses generales y no particulares o partidistas, sean honestos y velen por la seguridad de la ciudadanía en general, es decir, asegurar desde cualquier nivel de gobierno y administración pública todas las condiciones necesarias para que se ejerza la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos (incluida la población inmigrante), de los colectivos y sectores.

Para lograrlo es necesario llevar a efecto uno de los principios fundamentales de la propia CE: remover y eliminar aquellos obstáculos que dificulten su plenitud y se concrete en unos determinados caracteres, es el nuevo liderazgo internacional. Liderazgo que nace de la participación de la sociedad en

general, que se concreta en el desarrollo de acciones cívicas con métodos de acción no violentos y con una auto-organización horizontal y de toma de decisiones basadas en el consenso, cohesión grupal y no en la disciplina de partido, que manifiesta una gran capacidad y habilidad de pensamiento y reflexión colectiva, de creatividad e innovación tecnológica, con una enorme capacidad de convencimiento y atracción de recursos de todo tipo, personales, materiales e incluso financieros, con una gran habilidad de canalización de las actuaciones a las diferentes alternativas de solución y con una base importante de carácter reivindicativa y comunicativa.

Este nuevo liderazgo tiene que tratar de centrar sus inquietudes en cuestiones reales que preocupan a toda la comunidad, temas que han de ser analizados y focalizados a una adaptación y cambio hacia una nueva situación que de forma no ya latente sino efectiva se está planteando. Ese es el discurso de las nuevas generaciones de movimientos sociales, entre los temas que persiguen y defienden están aquellos que se centran en el sistema electoral existente, por ejemplo la propuesta de listas abiertas o la circunscripción única, así como la obtención de escaños proporcional al número de votos podría ser uno de los principales puntos de defensa de estos nuevos líderes que parten de la movilización social y comunitaria, y por lo tanto, una democracia participativa y directa en la que la ciudadanía tome parte activa y un efectivo acceso de la población en igualdad a todos los medios de comunicación.

También en la toma de conciencia de una atención y cobertura efectiva y real de los derechos y necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, servicios sociales, educación, empleo y formación etc., con una reforma fiscal que potencie la mejora de las rentas más bajas y de un sistema tributario proporcional de patrimonio acorde a la situación económica de las familias, o por otro lado, una reforma laboral que promueva el aumento del empleo y de la empleabilidad de calidad y la eliminación del subempleo e infra-empleo así como la equidad en las condiciones de acceso, velando por el mérito y conocimiento para cada puesto de trabajo, lo que implicaría una verdadera regularización de las condiciones laborales y vigilancia e inspección estatal de las mismas.

Y como tema también a tener en cuenta la persecución de la corrupción política y conductas no propias de los representantes de la gobernanza política, es decir, transparencia y refuerzo de líderes con capacidad de conseguir implantar políticas innovadoras y creativas que impulsen la mejora de la situación social y económica de la comunidad, en definitiva transparencia de las cuentas y de la financiación de los partidos políticos como medida de contención de esa corrupción política. Con respecto a la banca plantearse promover su nacionalización inmediata y en concreto de todas aquellas entidades bancarias que hayan tenido que ser rescatadas por el Estado, así como el endurecimiento de

los controles sobre entidades y operaciones financieras para evitar posibles abusos en cualquiera de sus formas y con la instauración de medidas plurales y de mercados financieros en cumplimiento del artículo 128 de la Constitución que determina que: “Toda la riqueza del país en sus diferentes formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”. Velar por tanto porque se reduzca el poder del Fondo Monetario Internacional y del Banco Central Europeo, y por último, la desvinculación verdadera entre la Iglesia y el Estado, como establece el artículo 16 de la Constitución y la separación efectiva e independencia de los tres poderes el ejecutivo, legislativo y judicial.

Las vías institucionales de participación de la población inmigrante se centran en determinados *instrumentos* y *recursos* desde donde se está gestando ese nuevo liderazgo político dentro, claro está, de las posibilidades reales que tales mecanismos formales puede facilitar a la población inmigrante. Son el Consejo Superior de Política de Inmigración y los distintos Foros provincial, andaluz y estatal de integración de la población inmigrante. El Consejo Superior de Política de Inmigración es un órgano colegiado de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

Tiene como finalidad establecer las bases y criterios sobre los que se debe asentar una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes y, en particular, dentro del respeto a las competencias de cada una de las Administraciones públicas, le corresponde las funciones de servir de cauce de colaboración, comunicación e información entre las Administraciones públicas que componen el Consejo (en materia de integración de los inmigrantes) e 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, emitir informe con carácter previo al establecimiento por el Gobierno del contingente anual de mano de obra según lo previsto en la normativa sobre extranjería, el análisis de las propuestas formuladas por los miembros que componen el Consejo, seguimiento y evaluación de las materias relacionadas con la integración de los inmigrantes tratados en las diferentes Conferencias Sectoriales, aprobación de las normas de régimen interno que se estimen procedentes para el mejor desarrollo de sus trabajos y cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación a la política de integración social y laboral de los inmigrantes.

En la VI Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración celebrada en Junio de 2012, la Ministra de Empleo y Seguridad Social M<sup>a</sup> Fátima Báñez García, proponía la creación de un único órgano para coordinar la actuación de las Administraciones en materia de migraciones, dando paso del

Consejo Superior de Política de Inmigración a la creación de la Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración<sup>111</sup>. La Conferencia es un órgano de encuentro y deliberación que tiene como finalidades primordiales conseguir la máxima coherencia en la aplicación de las políticas públicas ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración; las Entidades Locales por el protagonismo que tienen en la atención a la población inmigrante, son invitadas a participar en las reuniones de la Conferencia Sectorial, con voz pero sin voto, a través de tres representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los Foros para la integración, nacional, provinciales y locales ejercen una labor importante en la participación de la población, siendo una considerable base de reforma o transformación de las políticas públicas, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes<sup>112</sup> se configura como un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Dirección General de Migraciones, cuya finalidad es la de servir a la integración de los inmigrantes legalmente establecidos en la sociedad española.

El Foro Andaluz de la Inmigración es un órgano de consulta, representación y participación en el nivel de gobierno autonómico andaluz, y en el tema de la inmigración y la diversidad. Adscrito a la Consejería que tenga la competencia en materia de coordinación de política migratoria, que en la actualidad es la de Justicia e Interior, se integra por una Presidencia, tres Vicepresidencias y Vocales, estos representan a las Administraciones Públicas con competencias que afectan a la población inmigrante, organizaciones sociales y empresariales y entes sin ánimo de lucro, con fines destinados a la integración y promoción de la población inmigrante de Andalucía.

Y por último el Foro Provincial para la Inmigración que es un órgano colegiado de consulta, representación y participación a nivel provincial y local, cuya actuación se centra en todo lo relacionado con la inmigración y la diversidad cultural, adscritos a la Delegación provincial de la Consejería de Justicia e Interior de la provincia andaluza correspondiente, también en algunos Municipios existen foros provinciales cuya actuación se está viendo en los últimos años algo difuminada por la existencia de Consejos sectoriales de participación ciudadana.

---

<sup>111</sup> La Conferencia Sectorial de Inmigración está constituida en el marco de las previsiones del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>112</sup> Creado mediante el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por el Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

## 6. Análisis de los grupos de discusión entre el consenso y el disenso.

La perspectiva global en la percepción del fenómeno migratorio dentro de la actual situación socio-económica y política vista por los líderes y gestores ha sido una interesante aportación para intentar un análisis general y entender los cambios de la política pública migratoria, pero a esta percepción no podía faltar el punto de vista de la población autóctona e inmigrante.

La técnica del grupo de discusión se ha determinado como la más adecuada ya que la idea era conocer e intercambiar puntos de vista así como averiguar aquellos argumentos y opiniones en torno a los diferentes elementos en su propio entorno acerca de la percepción por parte de la población nacional y extranjera de la política migratoria no solo local y provincial, sino, también era de interés la visión europea, autónoma y estatal la cual consideraban estaba condicionando el proceso de integración y el grado de satisfacción de la población inmigrante.

Por tanto, interesaba conocer las limitaciones y las posibilidades que la población inmigrante podría tener ante la realidad legal, laboral, educativa, social, cultural y sanitaria que es donde se producen las interacciones entre los miembros de la comunidad.

Se definió la muestra de participantes que iban a desempeñar el papel de expertos teóricos en dicho análisis como ciudadanos con intereses e inquietudes relacionadas con el proceso de integración y de inmigración en general y en primer lugar se procedió a la preparación de los grupos; para estudiar esta variable se concretó la muestra a elegir de la forma más representativa conforme a las características de la población granadina e inmigrante, se elaboraron así dos grupos de discusión.

Uno conformado por población inmigrante y otro por población autóctona, de modo que en ambos se dieran unas características generales concretas, en todos los casos la edad debía superar los 18 años, se consideró el estado civil, el género, la profesión según su pertenencia a los diferentes sectores de producción ( construcción, servicio doméstico, educación, Administración Pública, salud o hostelería), si eran desempleados o parados de larga duración, y la nacionalidad con mayor presencia en Granada ( África, Marruecos y Senegal, Sudamérica, Ecuador, Argentina y Bolivia o Espacio Schengen y Rusia).

Los componentes del grupo de discusión formado por población autóctona estaba integrado por seis personas que vivían o conocía la comunidad y forma de vida en Granada, véase tabla 30, y los componentes del grupo de población inmigrante fueron seis personas, considerados independientemente de su situación jurídica en España. La nacionalidad ha sido un criterio importante por cuanto se estableció un porcentaje necesario a cumplir, de tal modo, que resultara lo

más aproximado posible a la realidad actual. Así se determinó que el 50% de las personas fueran de nacionalidad sudamericana, el 33% de nacionalidad africana y el 17% de algún país del espacio Schengen, en este caso de Rusia, véase tabla 31.

Tabla 30 Perfil del grupo de discusión autóctono

Nombre	Edad	Estado civil	Profesión /Sector
N1	+65 años	Divorciada	Jubilada/Educación
N2	18 - 30	Soltero	Estudiante /Educación
N3	30 - 50	Casado	Soldador desempleado/Construcción
N4	18 - 30	Soltero	Médico residente/Salud
N5	50 -65	Pareja de hecho	Maestra/Administración Pública
N6	30-40	Otros	Camarero/Hostelería

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio

Tabla 31 Perfil del grupo de discusión inmigrante.

Nombre	Edad	Estado Civil	Nacionalidad	Profesión/Sector
I1	30 - 50	Casada	Argentina	Cantante/Hostelería/ Desempleada
I2	20-30	Soltero	Marroquí	Estudiante/Educación
I3	20-30	Soltera	Rusa	Limpiadora/Hostelería
I4	20-30	Casada	Boliviana	Auxiliar de Ayuda a Domicilio/Servicios
I5	30-50	Soltera con hija	Senegalés	Peón, albañil y jardinero, profesor francés e inglés. Percusión /Construcción
I6	50-65	Casado	Ecuatoriano	Funcionario administrativo/Administración Pública

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio

En segundo lugar, se realizó el diseño de la encuesta a utilizar en la discusión del grupo, en esta fase se elaboró el cuestionario a seguir durante el proceso de discusión, las cuestiones a analizar se centraron en los principales aspectos de la política migratoria y la percepción de las actuaciones llevadas a cabo así como alternativas de mejora.

En ambos grupos se realizó una presentación de cada uno de los componentes del grupo, una presentación del tema y de los objetivos así como la explicación de las pautas de funcionamiento del grupo en cuanto a duración de la actividad y turno de intervenciones.

El cuestionario para el grupo de discusión de población autóctona incluía además de una presentación del proyecto, la necesidad de identificación personal de cada uno de los integrantes por medio de sus datos personales: nombre, edad, nacionalidad, estado civil, trayectoria laboral y situación familiar, véase cuestionario 2. El cuestionario para el grupo de discusión de la población inmigrante incluía además de la presentación del proyecto, la necesidad de identificación personal de cada integrante por medio del registro de sus datos personales: nombre, edad, nacionalidad, estado civil, trayectoria laboral, y periodo de estancia en Granada, véase cuestionario 3.

Al finalizar la actividad se procedió a realizar una síntesis por parte del moderador del grupo en el que quedaron de forma sistemática las opiniones expuestas sobre las distintas cuestiones, los cambios de opinión, argumentos a favor y en contra y aquellas opiniones consensuadas.

La tercera fase que ha sido el desarrollo propiamente dicho de la actividad estaba integrada por la convocatoria,<sup>113</sup> presentación de los objetivos de la investigación al grupo, desarrollo de la discusión, grabación y transcripción de las cintas de audio correspondientes, implementación del análisis pertinente y recogida de la información, registro de las opiniones y la explotación de los datos y análisis de los mismos, posteriormente en virtud de las cuestiones planteadas y las inclinaciones al consenso o no de las mismas, se procedería a la descripción, percepción, satisfacción y propuestas de mejora.

El análisis de la información recopilada en los grupos de discusión aportó datos que se registraron como notas de campo, grabación en vídeo y en audio. Tras la transcripción de las cintas de audio correspondientes, se ha implementado el análisis pertinente. Para el desarrollo de la información de los grupos de discusión se ha seguido el procedimiento general de análisis de datos cualitativos.

En la investigación se ha optado por el criterio temático en virtud de las preguntas a debatir, para separar las distintas unidades de registro en consenso y disenso, se han diferenciado cinco categorías o ítems:

---

<sup>113</sup> El grupo de españoles fueron convocados a realizar la actividad el 4 de Junio de 2012 y el grupo de inmigrantes de origen extranjero el 5 de Junio de 2012, el lugar de realización fue en el Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Granada. España.

- Conocimiento de los líderes y gestores públicos de la provincia, véase tabla 32:

Tabla 32 Conocimiento de los líderes y gestores públicos de la provincia		
Unidad	Población española	Población inmigrante
Consenso:	Perciben como líderes a los que están a pie de calle: trabajadores sociales, técnicos, personas en contacto directo con los inmigrantes	-Conocen que los políticos son los que hacen las leyes, los últimos que toman las decisiones. -Quien ejecuta finalmente las decisiones y quien realmente las conoce, son los técnicos, las asociaciones y personas del ayuntamiento.
Disenso:	Desconocimiento general de los líderes que en su provincia llevan a cabo los temas de inmigración.	Desconocimiento general de líderes concretos

- Crisis económica y situación laboral en la provincia, véase tabla 33:

Tabla 33 Crisis económica y situación laboral en la provincia		
Unidad	Población española	Población inmigrante
Consenso	-Ha creado un rechazo generalizado a los inmigrantes -Hay menos subvenciones -Mayor persecución policial -Los empresarios se aprovechan de la situación, contratando de forma más precaria.	-Había ayudas destinadas a los inmigrantes pero ahora hay menos -Los poderes públicos dan menos subvenciones -Mayores trabas para conseguir ayudas y trabajo -Disminución de los derechos de los inmigrantes -Los empresarios se aprovechan de la situación, contratando de forma más precaria.
Disenso	Consideran que les afecta de una forma distinta, están afectados pero no más que otros porque se adaptan	Grado de afectación respecto a la ciudadanía española



- Políticas Públicas sobre el colectivo inmigrante, véase tabla 34:

Tabla 34 Políticas Públicas sobre el colectivo inmigrante		
Unidad	Población española	Población inmigrante
Consenso	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se utiliza a los inmigrantes como arma electoral</li> <li>-Estaban focalizadas antes en el área de Bienestar Social y ahora se encuentra en más áreas</li> <li>-Poca eficacia de los centros de menores para inmigrantes</li> <li>-No se evalúan, por lo que se genera ineficacia</li> <li>-Influencia de otros actores no gubernamentales como: los mercados y las multinacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desconocimiento de las políticas públicas</li> <li>-Falta de información sobre las mismas</li> <li>-Lentitud burocrática</li> </ul>
Disenso	Beneficios por ser inmigrantes (guarderías)	Grado de utilización y acceso a las ayudas públicas

- Percepción de la sociedad sobre el colectivo inmigrante, véase tabla35:

Tabla 35 Percepción de la sociedad sobre el colectivo inmigrante		
Unidad	Población española	Población inmigrante
Consenso	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Siempre ha habido prejuicios, heredados de padres a hijos</li> <li>-Todo el mundo es xenófobo en algún grado</li> <li>-Influencia positiva de movilizaciones populares como el 15M</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Diferencias entre las nacionalidades</li> <li>-Granada: ciudad acogedora</li> <li>-No les quitamos el trabajo</li> <li>-Discriminación laboral</li> <li>-Culpabilidad de la crisis</li> </ul>
Disenso	Nos quitan el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comprensión ante el rechazo de la ciudadanía española</li> <li>-Grados de racismo</li> </ul>

- Influencia del liderazgo político y medios de comunicación en la opinión pública, véase tabla 36:

Tabla 36 Influencia del liderazgo político y medios de comunicación en la opinión pública		
Unidad	Población española	Población inmigrante
Consenso	-Los líderes de opinión no son los políticos, sino que son los líderes naturales de la sociedad civil. -Los medios de comunicación ejercen una gran influencia -Influencia negativa de los partidos políticos	-Influencia de los medios de comunicación
Disenso	No hay unión política ni social.	Hay unión de los inmigrantes

Posteriormente se ha procedido a la descripción de las opiniones relativas a la situación de la población inmigrante en el contexto donde se ha desarrollado el grupo (Granada y su provincia) en virtud de cada ítem y según la percepción de los participantes sobre el tema de interés. Así se trataba de recopilar la información subjetiva sobre cada uno de las cuestiones planteadas, así como la satisfacción, es decir, aquellas aportaciones que reflejen los argumentos que utilizan los distintos colectivos invitados al valorar la situación y por último las propuestas de mejora, es decir, opiniones sobre alguna propuesta para la solución de las situaciones carenciales.

Según las variables estudiadas el análisis muestra que en *visibilidad del liderazgo*, o conocimiento de los líderes políticos y gestores públicos, se observó que la población nacional percibe como líderes políticos a los profesionales y técnicos que trabajan en los servicios públicos tales como trabajadores sociales, técnicos y personas que están en contacto directo con los inmigrantes, frente a la población inmigrante que ( aunque parezca algo incoherente ) tienen un conocimiento mucho más acertado de quienes son los políticos que concretan en la función de gobernanza política es decir los identifican con aquellos que elaboran las leyes, y para ellos son en definitiva los últimos que toman las decisiones, pero por otro lado, defienden que quien ejecutan finalmente las decisiones y quienes realmente las conoce son los técnicos, las asociaciones y las personas del Ayuntamiento, por tanto, parece que visualizan a los líderes políticos como inaccesibles para ellos. Tanto un grupo como otro desconocen

los nombres y las personas concretas que ejercen como líderes políticos en su propia provincia y aún menos aquellos que trabajan el tema migratorio.

En cuanto a la *crisis económica y la situación laboral*, los españoles manifiestan una actitud de rechazo hacia la población inmigrante y reconocen que la situación es tal que está aumentando la persecución y vigilancia policial por la necesidad de incrementar las arcas municipales. El desempleo consideran que les afecta pero de forma diferente que a la población inmigrante, estos reconocen también la escasez de recursos y por su parte el aumento de obstáculos para conseguir un empleo y la consiguiente disminución de derechos, destacan que el desempleo les afecta en mayor grado que a los españoles. Ambos grupos coinciden en la disminución de recursos y en acusar al sector empresarial de aprovecharse de tal situación a la hora de contratar empleados y, si lo hacen dicho contrato se realiza en condiciones precarias.

Respecto a las *políticas públicas* que se desarrollan, la población autóctona considera que la inmigración es utilizada electoralmente, que se han difuminado las competencias a otras áreas ( ya que en los últimos años era bienestar social la responsable según ellos de la política migratoria) , que los centros de internamiento como uno de los recursos más visibles no son eficaces, que no hay ningún tipo de evaluación de las políticas que se implementan y ello genera ineficacia y por último que hay otros actores que están influenciando en el desarrollo de estas políticas como son el mercado y las empresas multinacionales haciendo así la situación aún más insostenible.

No están de acuerdo con las bonificaciones que en algunos recursos se les ofrecen a los inmigrantes, por su parte, la población inmigrante desconoce esas políticas y que son, no tienen información y lo que sí destacan es la lentitud en los procedimientos administrativos para conseguir sus documentos y acreditaciones derivadas de su condición de extranjero, además se quejan de la gran dificultad de acceso a las ayudas y de una utilización nada equitativa al depender del lugar de residencia.

La *percepción* que tiene la sociedad sobre el colectivo inmigrante, es para la población nacional el resultado de una historia donde consideran que España es también hoy una tierra de prejuicios y que siempre los ha habido, e incluso defendían que todo el mundo es xenófobo en algún grado, sin embargo, destacaban cierto cambio por la influencia favorable hacia los inmigrantes gracias a los movimientos reivindicativos tales como el 15M, pero tienen claro que el inmigrante quita el trabajo al

nacional. Para los inmigrantes hay diferencias según sea su nacionalidad, pero por lo general defendían que Granada es una ciudad acogedora, aunque surgen actitudes no positivas consecuencia de la crisis. No consideran que quiten el trabajo a los españoles ya que hay discriminación laboral para todos y con respecto a ellos también por ser inmigrantes, pero a pesar de ello, el inmigrante tiene una actitud comprensiva ante tal situación y en esa convivencia difícil son objeto de diferentes grados de racismo.

Por último en cuanto a la *influencia* del liderazgo y los medios de comunicación, la población nacional, reconoce que los verdaderos líderes no son los políticos sino los que la propia sociedad reconoce como tales, y ven a los partidos políticos como generadores de una influencia negativa a la sociedad, por otro lado, lamentan que no hay unión ni a nivel político ni a nivel social. La población inmigrante por el contrario presume de tener entre ellos una fuerte unión. En ambos grupos se apoya la idea de que los medios de comunicación son muy influyentes.

## **Conclusiones**

El liderazgo político actual se desarrolla en escenarios de continua negociación y/o conflicto político. El administrado, ciudadano o interesado forma parte de este marco como principal protagonista junto con el líder político y el gestor público, por ello era necesario hacer partícipe a la población en la elaboración de esta tesis doctoral. Concebir una sociedad abierta a nuevas perspectivas de intervención, es un elemento clave en el progreso y desarrollo de la comunidad y la sociedad nacional e internacional, no se puede olvidar que la acción política se debe ajustar a los nuevos cambios, los cuales promueven la elaboración de políticas públicas más reales y con un fundamento básico en la corresponsabilidad civil, por ello, desde el ámbito político y del liderazgo público se ha de avanzar en esa línea, la cual no se puede desarrollar sin un apoyo efectivo de todos los actores y niveles de gobierno, que es en definitiva desde donde la ciudadanía encuentra respuesta a sus necesidades y problemas sociales.

La actual política pública en materia migratoria se dirige a la consecución en general de la integración del colectivo, requiere a veces una negociación mutua y adaptación y está delimitada por la política migratoria de la Unión Europea. Se han producido cambios derivados de la normativa comunitaria sobre todo en los aspectos de control de fronteras, pero apenas cabe hablar de repercusiones de la normativa comunitaria en materia de acceso al empleo de los trabajadores

extranjeros en España, o de otras materias, porque el tema migratorio es una competencia exclusivamente nacional, por el momento.

De la definición de política de inmigración se puede deducir que existen dos niveles fundamentales: las medidas y actuaciones para el control del acceso y aquellas destinadas a la convivencia e integración social. La integración de la población inmigrante, se ha desarrollado por los tres niveles de gobierno (local, autonómico y estatal) dependiendo de su ámbito de competencias sobre la materia o bien directamente a través de la atención sanitaria, social, educativa, o través de un sistema de concesión de subvenciones públicas.

La actuación pública es diferente según la población inmigrante esté en el país o quiera acceder. SIVE y EuropeAid son los medios políticos y estratégicos más importantes que utilizan los actuales líderes y gobiernos en Europa y España para ejercer una política pública migratoria hacia aquellos grupos más vulnerables que pretenden acceder al país. Por otra parte, está la política pública que se desarrolla en materia migratoria de quien se queda en el país que va destinada a los grupos más vulnerables según el sector de población de quien se trate: mujer inmigrante, población edad avanzada y dependiente y menores no acompañados.

Las situaciones de pobreza y exclusión social de la población con mayor vulnerabilidad exigen respuestas interinstitucionales coordinadas e integrales que incidan en las causas estructurales y minimicen los factores de riesgo para permitir así una mayor eficacia de las intervenciones de carácter público (social, educativo, laboral, etc.) con esta población. Es necesario pues reforzar programas dirigidos a la prevención de situaciones de vulnerabilidad, así como actuaciones específicas orientadas a la población inmigrante bajo la perspectiva de la diversidad cultural, pero también la crisis económica, ha puesto de manifiesto la existencia de un aumento de necesidades, carencias y limitaciones a las que hay que dar respuesta desde el ámbito público y ha presionado a los Gobiernos y a los poderes públicos afectando seriamente a la sociedad española, aunque esto no tendría que ser motivo para retroceder y perder todo lo que en estos años se ha conseguido y en los avances logrados. Culpar de la crisis económica a los grupos vulnerables puede provocar un clima de hostilidad racial y de violencia contra ellos que sin duda, repercute en toda la sociedad, en donde todos deben participar, en las diversas formas posibles como es la política.

Las políticas públicas de carácter social dirigidas a sectores de población en situación de vulnerabilidad y a poblaciones concretas como la población inmigrante, se están transformando. Ahora interesa la implementación de las medidas negociadas y de carácter progresivamente más interdisciplinar y con un fuerte componente de interoperacionalidad y corresponsabilidad.

La actuación política debe prevenir las situaciones de vulnerabilidad de estos sectores con actuaciones que incidan en las causas estructurales y minimicen las situaciones de riesgo de exclusión social. Hay que hacer especial hincapié en la situación de necesidad y resolver, con carácter de urgencia, la situación de los derechos humanos de la población inmigrante prestando especial atención a las mujeres vulnerables víctimas de la trata, la explotación sexual y la prostitución y por supuesto, favorecer la inclusión social de personas y núcleos de convivencia en situación de desventaja social por carencia de redes sociales de apoyo y/o problemas de dependencia o, por falta de recursos económicos y personales, haciendo posible su realización plena como ciudadanos en la sociedad de una forma totalmente normalizada y garantizar que la población inmigrante tengan acceso a los servicios de atención médica, educativa y social sea cual sea su situación jurídica migratoria.

Para conseguir que la futura política migratoria llegue a ser una política pública que promueva el desarrollo de la comunidad es necesario reformular la actual y perseguir objetivos claves como son los de facilitar la normalización e inclusión social de todos los individuos y colectivos articulando actuaciones integrales y coordinadas, diseñar programas dirigidos a la comunidad que fomenten los valores de cooperación, solidaridad y actitudes tolerantes tendentes a lograr una convivencia intercultural normalizada evitando actitudes de rechazo, racismo, intolerancia y xenofobia, con programas que potencien la participación e integración social de los inmigrantes en las diferentes actividades culturales, sociales y de desarrollo comunitario, y es fundamental que se priorice en la erradicación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

Por ello, es importante proporcionar apoyo técnico, material y económico a aquellas personas y unidades de convivencia que por circunstancias excepcionales viven en una situación de especial y urgente necesidad. La actuación técnica independiente no basta si no hay un liderazgo político de ese tipo. Los recursos para ello son principalmente aquellos que intervienen desde la red pública de servicios sociales comunitarios por medio de los equipos de intervención social ubicados en los CSS como principal recurso institucional, los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), Centros de Migraciones, Casas de Acogida son pisos o casas, Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos, el equipo técnico de profesionales, intérpretes y mediadores interculturales, asistencia letrada y asistencia sanitaria, prestaciones sociales, servicios sociales y personales, así como con los dos instrumentos que se relacionan desde las entes locales: el empadronamiento y la situación de arraigo y/o esfuerzo a la integración.

La participación política pretende influir para mejorar, modificar o superar situaciones de la agenda política de los gobernantes y líderes, se puede concretar en comunitaria o ciudadana. Y se distingue entre la participación política directa y el referéndum consultivo, estatutario y constitucional, y la participación indirecta, ciudadana o cívica, la cual se relaciona con los derechos de asociación, reunión, sindicación y manifestación. La participación social y política adquiere importancia por la situación económica que está atravesando la población inmigrante y mundial en general, y por ello, es fundamental potenciar este tipo de actuación y de movilización en la sociedad, por cuanto promueve el cambio hacia el diseño de nuevas políticas públicas.

La participación política está relacionada al concepto de reciprocidad como condición para el voto de los extranjeros de terceros países en las elecciones municipales. La Constitución y la ley electoral española permiten que nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo puedan participar en las elecciones municipales, siempre y cuando dicha participación venga autorizada mediante Tratado Internacional o Ley, y lo que puede permitir una idea más abierta del nuevo liderazgo político. Las vías institucionales de participación de la población inmigrante se centran en determinados instrumentos y recursos desde donde se está gestando ese nuevo liderazgo político.

La participación de la población inmigrante de origen extranjero en la vida diaria de los pueblos y ciudades españolas está condicionando sin duda la forma de concebir un nuevo liderazgo político y social acorde a los tiempos y a la situación económica que está atravesando el mundo entero. Y uno de los efectos más notorios es tal vez la actual crisis de la democracia, así el liderazgo estará protagonizado sin duda, por la propia ciudadanía, dentro de la cual crecerá con mayor auge y con mayor significación el rol que va a desempeñar el inmigrante de origen extranjero que empezará posiblemente por cambiar su propia denominación a términos menos diferenciadores, tal vez, las fronteras dentro y fuera de la Unión Europea lleguen a ser una utopía y se hable ya de ciudadano simplemente.

Hay que ser consciente que la difícil situación económica y financiera que atraviesa España es un condicionante muy importante para la posibilidad o no de que se elaboren políticas migratorias acordes a ese nuevo liderazgo internacional que se está gestando y que además no afecte a la población dichos recortes presupuestarios, es un esfuerzo de todos y para todos, de ahí la necesidad de que se faciliten los recursos necesarios para la puesta en práctica de esas políticas.

Es necesario un liderazgo político claro y más visible para combatir tales deficiencias, la lucha contra el racismo no será efectiva si no está representada por los líderes políticos. Una de las prácticas que se debería poner fin es al uso de perfiles raciales y étnicos, que son utilizados en algunos países como filtro para acceso a un empleo o a un servicio determinado. Los líderes políticos tienen la responsabilidad de denunciar ese tipo de discurso negativo que está en contra de la humanidad así como no defenderlo, rechazarlo y especialmente cuando procede de su propio partido político o grupo de presión.

La comunicación y el dialogo entre los miembros de los principales partidos políticos se debe potenciar para así evitar el lenguaje y actuaciones impropias de un estado democrático y de derecho, se tiene así que reforzar los mecanismos para prevenir y eliminar esas expresiones y potenciar que se vigile la aparición de los partidos políticos extremistas que puedan surgir en época de crisis económica. Un verdadero liderazgo se legitima con una adecuada legislación y un marco jurídico que potencie los aspectos positivos y subsane deficiencias. Es importante que en su elaboración se facilite la colaboración de todos los actores políticos, sociales y económicos, incluidas las autoridades locales y regionales, la sociedad civil y la población inmigrante.

Ese nuevo liderazgo con proyección internacional nace de la participación de la sociedad en general, se concreta en el desarrollo de acciones cívicas con métodos de acción no violentos y con una auto-organización horizontal y de toma de decisiones basadas en el consenso, cohesión grupal y no en la disciplina de partido; manifiesta una gran capacidad y habilidad de pensamiento y reflexión colectiva, de creatividad e innovación tecnológica, con una enorme capacidad de convencimiento y atracción de recursos de todo tipo, personales, materiales e incluso financieros, con una gran habilidad de canalización de las actuaciones a las diferentes alternativas de solución y con una base importante de carácter reivindicativa y comunicativa.

Por desgracia, aún la política migratoria está inmersa en un liderazgo que no es consciente todavía de esto, ya que es un liderazgo protagonizado por políticos no honestos ni respetuosos, y eso, no es un liderazgo transparente, se debería de poner fin a la incitación al odio y el discurso xenófobo entre los políticos y los líderes políticos y a la práctica de actividades delictivas y corruptas, así como aprender a dimitir a tiempo y a todos los niveles, nacional, regional, provincial y local. Algo que aún queda por aprender y lo más grave por entender.

La perspectiva global en la percepción del fenómeno migratorio se concreta en esta investigación con el punto de vista de la población autóctona e inmigrante a través de dos grupos de



discusión; las categorías de análisis han sido: visibilidad o conocimiento de los líderes y gestores, crisis y situación laboral, políticas públicas, percepción de la inmigración e influencia del liderazgo.

La percepción de la realidad migratoria ha generado toda una lista de preocupaciones, entre estas está por ejemplo la limitación presupuestaria, de discriminación y dificultad de acceso, las deficientes viviendas, la lamentable situación de los centros de internamiento de extranjeros, o la negativa imagen pública que se da al exterior y la de una población estereotipada.

En conclusión el estudio ha aportado datos respecto a cuál es el más defendido entre los actores, así el discurso es mayoritariamente reactivo en un 72% de los líderes, siendo por el contrario los gestores proactivos mayoritariamente en un 58%. Esto ha influido en la percepción real del liderazgo granadino local y municipal de la inmigración, lo que ha suscitado dos tipos de discursos, el discurso proactivo basado en la retórica de la igualdad, o basado en la retórica de la ciudadanía y discurso reactivo basado en la retórica del populismo o ciudadanismo, o basado en la retórica del conservadurismo o tradicionalismo.



## CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de los capítulos de esta investigación se ha tratado de mostrar las características del fenómeno migratorio granadino y andaluz sobre la base de un trabajo empírico de análisis, que ha facilitado a establecer determinadas conclusiones sobre la base de los pilares del estudio: los actores, el contexto y los principales elementos de ese entorno de relaciones entre los actores y el contexto.

*Las conclusiones referidas al entorno.* Con esta tesis se colabora en el conocimiento y eficacia de gestión de las futuras políticas públicas de inmigración, aportando ideas y propuestas que pueden servir para contribuir a la configuración de una nueva política migratoria europea e internacional, ya que el estudio sobre el fenómeno migratorio y más concretamente sobre la política de inmigración en Granada es casi inexistente, la complejidad respecto a su investigación y documentación en la provincia es difícil de concretar por la escasez de recursos destinados específicamente a la inmigración y por la invisibilidad de las necesidades y problemas que el tema plantea.

La inmigración internacional está ofreciendo una importante oportunidad porque es un factor de intercambio humano y económico y permite que las personas realicen sus aspiraciones y las del resto de la ciudadanía, sin embargo, tal y como plantea la Unión Europea es necesario gestionar todo el proceso migratorio de forma que se tenga en cuenta la capacidad de acogida de los Estados Miembros en cuanto a su mercado laboral, alojamiento, servicios públicos, sanitarios, educativos y sociales y proteger a la población inmigrante del riesgo de ser sometidos o explotados por redes criminales y delictivas o bien de ser objeto de situaciones de desventaja social.

Se trata de ayudar a encontrar una explicación a las dificultades que los líderes experimentan ante el reto de la inmigración, se contribuye así a enfocar las investigaciones de las políticas públicas de inmigración desde la perspectiva del liderazgo político, una faceta casi completamente olvidada, pese a su importancia.

Se ha comprobado que la implementación de la política pública migratoria en andaluza y granadina, incapacita, desorienta y hace que sea difícil de afrontar la inmigración por los que ostentan el liderazgo político local y andaluz. El fenómeno migratorio plantea la necesidad de rediseñar e implementar nuevas políticas públicas que constituyan el gran reto para el liderazgo político, porque desbordan las previsiones políticas.

Se ha demostrado que no existen fenómenos de liderazgo político alrededor de los responsables políticos de la política migratoria local, provincial y autonómica.

En política migratoria es necesario tener en cuenta que un enfoque teórico general sobre la inmigración tendría que ser *multidisciplinar y multinivel*.

*La crisis ha puesto en evidencia las deficiencias estructurales* que subyacen en la economía europea, y ha reorientado la actuación política hacia una reforma del mercado laboral y una consecuente nueva política pública de inmigración y ha condicionado un nuevo orden político y social que define la actual política migratoria. A partir de la grave situación económica se está incrementando el estudio de medidas que otorguen la posibilidad de una integración adecuada en el mercado de trabajo, de normalización en el acceso a los servicios públicos y a unas condiciones de vida dignas en las ciudades y en sus Municipios.

La mayoría de los líderes locales manifiestan quejas en el sentido de tener dificultades para la aplicación de las políticas dada la disminución en las transferencias económicas provocadas por la actual crisis.

Los Estados miembros ha puesto aún más en evidencia la *urgente necesidad de coordinación económica reforzada* en la UE, sin olvidar, que la máxima prioridad es, sin duda, el crecimiento y la creación de empleo. La UE tendrá que desarrollar un planteamiento anticipatorio de la inmigración, para estar preparados para el futuro cercano. Pero antes, habría que cambiar la mentalidad en cuanto como se concibe la inmigración.

Hay que trabajar en pro de la denominada gobernanza económica, una economía social de mercado altamente competitiva (*inversión de impacto*) y sostenible (*inversión social: empleo y formación*). El concepto de valor social también está transformando al sector empresarial, de ahí esta nueva visión de la inversión de impacto.

La política migratoria ya está incorporando desde las últimas décadas el concepto de *transversalidad, corresponsabilidad e interoperabilidad* y ha impactado en la migración laboral, internacional, demográfica (envejecimiento y movilidad) y social (nuevos pobres).

La inmigración actual es una consecuencia derivada de la globalización de la sociedad internacional de la que somos parte y una tendencia derivada de nuestro crecimiento económico que ofrece la oportunidad de construir una sociedad más solidaria, tolerante y democrática, es en definitiva uno de los grandes retos para las sociedades modernas y avanzadas, y para el liderazgo político. Su tratamiento debe ser transversal, integral y universal, pues en él se deben implicar a todas las autoridades, líderes y gestores públicos, así como a la ciudadanía en general.

El fenómeno migratorio se percibe cada vez más desde una corresponsabilidad socio-política en donde interviene la cooperación con las diferentes Administraciones Públicas y el diálogo con las distintas organizaciones sindicales, empresariales y sociales.

Los puestos de trabajo no son en sí lo interesante a proteger, sino a la persona que pierde el empleo. Por ello, la mejor opción es mejorar su capacidad de inserción profesional a lo largo de la vida a través de la *formación para el empleo estratégica*.

La Formación Profesional para el Empleo constituye una salida importante a la crisis económica y es una alternativa significativa en la política migratoria actual, y por su importancia es el instrumento de integración más creativo e innovador, un recurso que en esta época de crisis persigue que se reactive el mercado laboral y potencie el interés en la creación de otros instrumentos de ayuda destinados a la población inmigrante.

Existe una fuerte fractura entre las necesidades del mercado laboral y la oferta de cualificaciones, por eso, la FPE es un elemento clave para la mejora de la empleabilidad de aquellas personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultad de acceso y mantenimiento del empleo. La integración laboral es uno de los factores determinantes para el asentamiento de la población inmigrante y la educación y la formación son, pues, fundamentales para la evolución económica y social, por tanto, para cooperar en la salida de esta crisis. Una de las máximas prioridades del sistema educativo debe ser corregir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de conocimientos técnicos. Lo cual va a requerir que se insista en la mejora de las capacidades y competencias profesionales, con objeto de preparar a las personas para las transiciones laborales así como para el uso de las nuevas tecnologías. La población inmigrante de origen extranjero está sujeta a ciertas dificultades y a la creciente competencia ya instalada en el mercado laboral.

El actual liderazgo está visualizando una salida a la crisis a través de la formación de esta población, formación centrada en nuevos métodos y mecanismos más acordes con las nuevas tecnologías como principal punto de partida, se empieza a definir una clara municipalidad de la inmigración en lugar de la integración municipal de la inmigración.

El futuro de la formación y el empleo en materia migratoria ha de tener en cuenta todos estos cambios y velar por conseguir una formación profesional para el empleo estratégica que tenga en cuenta la evolución y necesidades del mercado laboral.

Con esta tesis se propone el establecimiento de la formación para el empleo estratégica como instrumento que module ambos campos el formativo y el laboral en un mismo ámbito y para todos los

sectores y grupos de edad. Junto a la Formación y el Empleo, la investigación es el tercer pilar necesario para una efectiva y eficaz FEE.

*Las conclusiones referidas al contexto.* Se necesitan líderes capaces de movilizar y conocedores de su entorno: contexto, normativo, institucional y competencial, y por tanto que sean conscientes de su liderazgo en un gobierno multinivel: transnacional, europeo, nacional, autonómico y local. Esto ha motivado como es el caso español la petición de un Pacto de Estado en la Unión para tratar el tema migratorio. Se habla de contexto del liderazgo cuando se alude a una serie de factores que condicionan el propio liderazgo político, esto configura el entorno del liderazgo.

La inmigración ha sido un proceso marcado por una sucesión de reformas legislativas que ha tratado de abordar los desequilibrios y cambios socio económicos que no contemplaban todas las regulaciones anteriores pero que en la realidad no ha terminado de configurar una política migratoria aceptable a un nuevo modelo que facilite los movimientos migratorios y la estabilidad de la permanencia en el territorio. Los cambios en las leyes que afectan a los extranjeros resulta más difícil para su trabajo debido a las continuas modificaciones.

Aunque en la actualidad es competencia exclusiva del Estado la emigración, la inmigración, la extranjería, el asilo y la nacionalidad y Andalucía asume en su Estatuto como competencia en lo que se refiere a la inmigración y el asilo: la integración social, económica, laboral y cultural de la población inmigrante, lo cierto es que en el ámbito local la política migratoria, se reduce considerablemente la auto-organización local a un área residual de la competencia de legislación estatal y desarrollo normativo por la comunidad autónoma.

La implicación política municipal y provincial viene claramente condicionada y es de carácter residual a la financiación existente y a las competencias que delimitan las posibilidades de intervención en materia migratoria ya que la política pública en materia de inmigración en el nivel local y provincial se implementa teniendo en cuenta el marco competencial en materia migratoria.

Los resultados de la investigación una lista interminable de problemáticas que pueden dar lugar a un análisis individualizada de cada uno de ellos. La importancia de dedicar esfuerzos tanto económicos como humanos a la realidad del colectivo inmigrante deriva de que es posible que de no hacerlo se genere un problema estructural de difícil solución a corto plazo, por la presencia de impactos sociales, culturales, demográficos y económicos, que se dan tanto en el país de origen como en el de acogida, que además varían cuando se adopta una perspectiva temporal u otra, (pues no son en absoluto los mismos efectos a corto plazo que a medio y largo plazo), o se considera el tamaño y la continuidad de

los flujos migratorios, la permanencia o el retorno de la población inmigrante, y la capacidad de acogida del Municipio de referencia.

La inmigración puede constituir un grave problema si no se afronta a tiempo, por esa razón, el fenómeno de la inmigración se puede considerar como uno de los grandes retos para el liderazgo político.

***Las conclusiones referidas a los actores, líderes y gestores.*** Se ha conseguido *analizar e investigar a los diferentes líderes y gestores públicos* que intervienen en la política pública migratoria pero con más concreción en la política de inmigración y que ejercen su gobernanza desde los distintos ámbitos políticos implicados (autonómico, provincial y local).

El líder actúa sobre la base de un proyecto imaginario y el gestor público actúa sobre la base del conocimiento científico.

En cuanto al *perfil profesional y técnico*, la comparativa entre ambos actores ha dado principalmente algunos datos relevantes como son por ejemplo, en formación que el 67 % de los líderes poseen un grado o licenciatura, frente a tan solo 42 % de los gestores; que en experiencia profesional, un 42 % de los líderes tiene una trayectoria en años superior a 30 años, frente a solo un 8% de los gestores, que en afiliación partidista una mayoría el 78% de los líderes son del PP frente a un 84% que no se pronuncia y que en lo único que coinciden es que la mayoría de ambos son funcionarios, es decir un 39%.

Con frecuencia los líderes muestran un desconocimiento del área sobre la que ejercen el liderazgo y en la mayoría de los casos los técnicos son los que demuestran mayor implicación e iniciativa, convirtiéndose los líderes políticos en ocasiones en “seguidores de sus mismos subordinados.”

Para ser técnicos se requiere de una formación específica o poseer una experiencia laboral en inmigración e incluso suelen ser sometidos a procedimientos selectivos de acceso a la función pública ( concursos, oposiciones o ambos ), esto no ocurre así con los líderes políticos que no sólo no requieren esa formación sino que además en la mayoría de los casos no la tienen, ni tampoco experiencia en la materia, a veces ese desconocimiento puede ser la causa que motive una falta de implicación o concienciación en este ámbito.

En cuanto a la *gestión de la política migratoria* se observa en la comparativa que para el 39% de los líderes es decir 7 de ellos plantean como fundamental la delegación, sin embargo, el trabajo en equipo es más importante para el grupo de gestores, éstos en un 33% se orientan por esa forma de

gestión. Y que para el 33 % de los líderes las reuniones son el principal instrumento de la organización. En suma la organización es un tema en gestión que no destacan especialmente.

Sin embargo, ambos actores se acercan en cuanto a los recursos, siendo para los líderes en un 50%, y para los gestores en un 42 % los servicios sociales especializados como primer recurso y por último en cuanto a problemáticas también se acercan pues ponen en primera posición la crisis en un 28% de los líderes y para los gestores el 17% como el principal problema.

En cuanto a las *capacidades y habilidades del liderazgo político*, se destaca que la disciplina de partido solo es considerada en los líderes no en los gestores en un porcentaje bajo el 5%, la comunicación información y sensibilización ocupa el primer puesto para los líderes junto con la coordinación, colaboración e integración, 28% por igual, pero no es el caso de los gestores siendo esta la mayoritaria en un 58%.

La planificación, financiación y establecimiento de prioridades es para los líderes el segundo conjunto de habilidades siendo esta posición un 17 % de los líderes, sin embargo los gestores no la consideran.

La inteligencia emocional es para los líderes en un 11% la tercera habilidad, y en este caso la importancia la asume para los gestores que la valoran en un segundo puesto para un 25% de ellos. En la mayor parte de estos líderes no confluyen las necesarias competencias como para ejercer un verdadero liderazgo político, para ello es necesario contar con determinadas cualidades, ya que ser político no es un trabajo que deba realizarse solo por compensación económica sino por la compensación de instaurar una convivencia sobre unos principios éticos y morales acordes a un interés general y no personal.

La comunicación política es un aspecto fundamental del liderazgo político, dar a conocer de forma eficiente las políticas que se encuentran en la agenda o que ya se han llevado a cabo es una labor del político, que ha de aparecer en los medios, y que ha de dar publicidad a su actuación.

En cuanto a la *tipología de liderazgo y tipo de líder* el estudio aporta datos interesantes, los líderes manifiestan un liderazgo totalmente rutinario son el 55% y los gestores un 58% son conservadores.

Que el *comportamiento de los líderes* es derivado es decir que se proyecta y maneja en el propio grupo político al que pertenece, donde más se observa esto es en la política municipal.

Se pone en conocimiento *la ineficacia e insuficiente política migratoria* que implementan los líderes y gestores ante la plenitud de graves problemas que se derivan de los procesos migratorios y de la inmigración en general.



La acción política se debe ajustar a los nuevos cambios, los cuales promueven la elaboración de políticas públicas más reales y con un fundamento básico en la corresponsabilidad civil, por ello desde el ámbito político y del liderazgo público se ha de avanzar en esa línea, la cual no se puede desarrollar sin un apoyo efectivo de todos los actores y niveles de gobierno.

La *política de inmigración* se diferencia en dos niveles fundamentales: las medidas y actuaciones para el control del acceso y aquellas destinadas a la convivencia e integración social. La actuación pública es diferente según la población inmigrante esté en el país o quiera acceder.

La actuación política debe prevenir las situaciones de vulnerabilidad de estos sectores con actuaciones que incidan en las causas estructurales y minimicen las situaciones de riesgo de exclusión social. La política pública migratoria y más concretamente de inmigración se ha centrado hasta el inicio de la crisis económica en promocionar las actuaciones dirigidas hacia el establecimiento de un marco jurídico y un estatuto legal para documentar y garantizar la ciudadanía cívica, es decir poder disfrutar de un estatuto que les otorgue derechos y obligaciones económicas, sociales y políticas, incluido el derecho de voto en las elecciones locales y al Parlamento Europeo.

La actual política pública en materia migratoria se dirige a la consecución, en general, de la integración de la población inmigrante en la comunidad de acogida, su enfoque es sociopolítico y comunitario y se interpreta como un proceso dinámico y cambiante a lo largo de todo el tiempo que se desarrolla el fenómeno migratorio, esta normalización requiere a veces una negociación mutua y adaptación a esa nueva realidad y no solo de la sociedad receptora sino a la vez de la propia población inmigrante además el formar parte de una comunidad internacional y económica transfronteriza condiciona la elaboración de un marco jurídico político dentro del cual se produzca este esfuerzo mutuo, siendo en el caso de los veintiocho Estados miembros de los que España es parte resultado de la concreción y delimitación en una política de inmigración de toda la Unión Europea.

La política de inmigración en la actualidad se enfrenta a un liderazgo político intergubernamental (internacional, europea, estatal, autonómica y local) y democrático (integradora y transversal), al tenerse en cuenta la participación del tercer sector y la opinión pública.

El éxito de un planteamiento global de la inmigración es un tema de Estado, de los gobiernos, éstos deben contar también con la cooperación de los interlocutores sociales, actores políticos e instituciones públicas y privadas, organizaciones del tercer sector y todos los demás actores de la sociedad civil, incluida la propia población de inmigrante, es decir, la puesta en práctica de una política de inmigración común

La *participación política* pretende influir para mejorar, modificar o superar situaciones de la agenda política de los gobernantes y líderes. La participación de la población inmigrante de origen extranjero en la vida diaria de los pueblos y ciudades españolas está condicionando sin duda la forma de concebir un nuevo liderazgo político y social acorde a los tiempos y a la situación económica que está atravesando el mundo entero. Un nuevo liderazgo con proyección internacional que nace de la participación de la sociedad en general.

La perspectiva global en la percepción del fenómeno migratorio se concreta en esta investigación con el punto de vista de la población autóctona e inmigrante a través de dos grupos de discusión. La percepción de la realidad migratoria ha generado toda una lista de preocupaciones. Sin embargo el *discurso que fundamenta dicha percepción* es diferente según de quien se trate.

El estudio ha aportado datos respecto a cuál es el más defendido entre los actores, así el discurso es mayoritariamente reactivo en un 72% de los líderes, siendo por el contrario los gestores proactivos mayoritariamente en un 58%. La percepción social de los líderes también depende de los medios de comunicación que se utilicen para el acercamiento a la población autóctona o inmigrante (relación directa, a través de terceros y conocidos, a través de la prensa, la televisión, etc.).

En el Municipio, incluso en la provincia, la visibilidad y presencia del responsable político es mayor, lo que redundará en una mayor cercanía.

La *materia obtenida en la investigación superaba las expectativas* ya que se ha visto que cada uno de estos actores puede ser objeto de una tesis personalizada, de modo que los datos obtenidos se han centrado en política migratoria, lo cual facilitaba acotar la investigación, aunque centrarse en realizar un análisis exhaustivo de cada líder político y gestor público es algo que podía ser el siguiente paso a este trabajo, que tal vez, retome en un futuro cercano.

El papel en todo este contexto es primordial por quienes lideran, los líderes políticos tienen la responsabilidad, entre otras cosas, de denunciar el discurso negativo y en contra de la humanidad y no defenderlo, rechazarlo y especialmente cuando procede de su propio partido político o grupo de presión, así se consolida una auténtica confianza en el líder cuyo liderazgo se legitima, además, con una adecuada legislación y un marco jurídico que potencie los aspectos positivos y subsane deficiencias.

Los sujetos directos de la política migratoria son aquellos que se tienen que romper con toda una vida anterior para aspirar a una mejor es la población inmigrante, esta población que alguna vez se ve en la obligación de irse de su país nunca lo hace por o para sí misma sino por y para quienes dejan en su país de origen., por tanto un verdadero líder honesto y con intención de cambiar lo establecido

para mejorar no puede olvidar que, sí es capaz de enseñar a quién no quiere aprender, conseguirá que quienes ya han aprendido le sigan y que para conseguir un verdadero liderazgo es necesario aprender a ser persona, gobernar como político y pensar como líder.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agrela, Belén. 1998. "Políticas de intervención social con la población inmigrante extranjera. Una aproximación al fenómeno migratorio y al desarrollo de actuaciones en el poniente almeriense": VVAA. 1998. Madrid: *V Jornadas de Intervención Social del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid*.
- 2000a. "Las políticas de acción social con la población inmigrante en España: análisis de la intervención social desde el Trabajo Social. Cambio social: Relaciones humanas, nuevas tecnologías. Enfoques para una formación de futuro", págs.265-277 en *3er Congreso Escuelas Universitarias de Trabajo Social*. Zaragoza: Mira Editores.
  - 2000b. "Líneas fundamentales de las políticas de acción social e intervención con población inmigrante extranjera en España a partir de fuentes documentales", págs.35-48, en *Luis Pernía (y otros) (ed.), Inmigrantes en la frontera de la ciudadanía*. Málaga: Diputación Provincial de Málaga.
  - 2002. "La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural". *Migraciones internacionales*, nº 2, págs. 93-121.
  - 2011, y, Joaquín y Oliver Alonso, Josep. (dir.). *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro*. Barcelona: Bellaterra.
  - 2006 y, Joaquín. *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológicas*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Alonso, Luis E. 1998. *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Alcántara, M. 2012. *El oficio de político*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).
- Andor, László. 2012. "European Commissioner responsible for Employment, Social Affairs and Inclusion, Speech: The Social Investment Package – focusing on growth and social cohesion". Brussels: European Commission.
- Andreo, Juan C. 1996. "Aproximación a la realidad social, económica y política de los países origen de los flujos migratorios en España: el caso de Marruecos". Madrid: Dirección General de Trabajo y Migraciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Anderson, Bridget. 2013. "Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control". Oxford (UK): COMPAS. Centre on migration, policy and society.
- Aparicio, Rosa y Tornos, Andrés. 2010. "Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto". *Documento del observatorio permanente de la inmigración*, nº 26. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Apraiz, Fernando. 1999. *Derecho de Extranjería*. Barcelona: Bosch.
- Arango, Joaquín. 1985. "Las leyes de la migraciones de E.G. Ravenstein, cien años después". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 32, págs.7-27. Madrid: CIS.
- 2008. "La fisonomía de la inmigración en España", *Revista Red Internacional de Migración y Desarrollo*, disponible en <http://www.migracionydesarrollo.org/>, Madrid: UCM.
  - 2005. "Dificultades y dilemas de la política de inmigración". *Políticas migratorias y Justicia*, Mayo-Junio, págs. 17-25. Madrid: Arbor revistas CSIC.
- Balado, Manuel. 2008. *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI*. Barcelona: Bosch
- Ballester, M. Amparo. 1996. *El trabajo de los extranjeros no comunitarios en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 2006. *El acceso al empleo de los trabajadores extracomunitarios*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bardají, Federico. 2006. *Literatura sobre inmigrantes en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Barnes, Tony. 1999. *Cómo lograr un liderazgo exitoso*. Bogotá. Colombia: Mc Graw Hill.
- Benhabib, Seyla. 2005. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- Bermejo, Rut. 2008. "Los controles a la inmigración en España y el Reino Unido: Dinámicas y actores nacionales implicado", en *Zapata-Barrero, Ricard y Pinyol, Gemma (eds.). Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Blanchard, Kenneth y O'Connor, Michael. 1997. *Administración por valores*. Norma. Bogotá. Colombia. 1997.
- 1986 y Zigarmi, Patricia y Zigarmi, Drea. 1986. *El Líder Ejecutivo al minuto*. México: Grijalbo.
  - Blanco, Cristina. 2000. *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.
  - 2001. "La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención". *Migraciones*, nº10, Págs.207-248.
- Bryman, Alan. 1992. *Charisma and Leadership in Organizations*. London: Sage.
- Bueno, Juan, J. 1997. "Controversias en torno a la educación multicultural". La Coruña: Universidad de la Coruña. Disponible en <http://www2.uca.es/HEURESIS/heuresis98/v1n2-3.htm>
- Chacón, Lorenzo y Laparra, Miguel. 2009. *Inmigración y Políticas Sociales*. Madrid: Bellaterra.
- Calvo, Miriam. 2010. *La inmigración en España: Estado de la cuestión (ebook)*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares.
- Carnevale, Anthony. P. y Rose, Stephen. J. 2011. *The Undereducated American*. Washington. United States: Georgetown University. Center on Education and the workforce.
- Carrasco, Raquel y Ortega, A. Carolina. 2005. "La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos". *Documento de Trabajo nº 80*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Carrasco, Concepción. 1999. *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Celaya, Carlos. 1997. "La política en la frontera: inmigración y partidos políticos en España durante 1996". *Migraciones*, 2, Págs: 27-57.
- Collier, Paul. 2013. *Exodus: How Migration Is Changing Our World*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Conger, Jay. 1991. *El líder carismático*. México: Mc Graw Hill.
- Cooper Robert K. y Sawaf, Ayman. 1998. *La inteligencia emocional aplicada al liderazgo y a las organizaciones*. Bogotá. Colombia: Ed. Norma.
- Cornejo, Miguel A. 1996. *Valores de Excelencia para Triunfar*. Tomo I, México: Ed. Grad.
- Covey, Stephen. 1990. *Los 7 Hábitos de la Gente Eficaz*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.
- 1995. *El liderazgo centrado en principios*. Barcelona: Ed. Paidós Empresa.
- Crawley, Christina, Gerhard, Paul, Gilleran, Anne. y Joyce, Alexa. 2011. *eTwinning 2.0 Hacia la comunidad de centros escolares de Europa*. Bruselas: Comisión Europea.
- Deep, Sam y Sussman, Lyle. 1997. *Claves para Ejecutivos en Acción*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Atlántida.
- Delgado, Leticia. 2002. "La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional", en *Grau, Mireia y Mateos Araceli (Eds.) Análisis de políticas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- De Lucas, Javier et al. 2008. "Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes" *Informe 2008. Economía y Sociedad ( ebook)*. Fundación BBVA. Bilbao.
- 2003. "Cómo introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración", en *las XIX Jornadas de la Sociedad española de filosofía jurídica y política. Justicia, migración y derecho, Marzo 2003, Las Palmas*, páginas 6-7.

- 1996, y Naïr, Sami. *Le déplacement du monde*. París. Francia: Editions Kimé.
- De La Bedoyere, Quentin, 1992. *Influencia, Poder y Persuasión en los Negocios*. Barcelona: Ediciones Garnica.
- Mittlelstadt, Michelle, Papademetriou, Demetrios, G, Batalova ,Jeanne, Terrazas, Aaron, Serena y Yi-Ying Lin. 2009. *La migración y la recesión mundial. Un informe encargado por el Servicio Mundial de la BBC*. Washington, DC: Instituto de Políticas de Migración.
- Dietz, Gunther. 2000. *Multiculturalismo, interculturalidad y educación: aproximación antropológica*. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada.
- Diaz-Carrera ,C 2014 “ Crisis de civilización y democracia amenazada: liderar en un entorno globalizado” en Diaz-Carrera ,C.y Natera,A. (dir) *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI*.Madrid, Editorial Tecnos
- 2014 y Natera,A. “¿Anestesia o Narcosis? La liberación del ciudadano amordazado” en Diaz-Carrera ,C.y Natera,A. (dir) *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI*.Madrid, Editorial Tecnos.
- Entrena, Francisco. 2001. *Modernidad y Cambio Social*. Madrid: Ed.Trotta.
- Ernst,C. 2013. “Over 700 global chief HR officers weigh-in: more boundary spanning leaders are needed, like right now”. Center for creative leaderships:  
<http://www.leadingeffectively.com/interdependent-leadership/over-700-global-chief-hr-officers-weigh-in-more-boundary-spanning-leaders-are-needed-like-right-now/>
- Estrada, Vicente. 1993. *Extranjería*. Madrid: Trivium.
- Fernández, Belén. 2008. “Políticas de acomodación de extranjeros: de la lógica autonómica a la aplicación local”, en Zapata-Barrero Ricard y Pinyol Gemma (eds.). *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Fuentes, Catalina y Márquez, María. 2006. *Actitudes ante la inmigración. El reflejo lingüístico*. Estudios y monografías. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- Gallardo, Lourdes, Blanco, Teresa. Del Amo, Eva. y Satué, Jarea. 2009. “Especial Nuevas Tecnologías: Formación y empleo para ‘TI’” en redacción *Aprendemas*, Septiembre. <http://www.aprendemas.com/>.
- Gallego, Raquel, Gomá, Ricard y Subirats, Joan. (Eds.). 2003. *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos.
- García, Joaquín. 2005. “La política comunitaria de inmigración en la Constitución Europea” en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 57. Pág.217.
- 2008 y Lacomba, Joan (Eds.). *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Garfield, Charles A. y Bennett, Hal Zina. 1987. *Rendimiento Máximo - Técnicas de entrenamiento mental de los grandes campeones*. Barcelona: Ediciones Martínez Roca.
- Goleman, Daniel. 1999. *La inteligencia emocional en la empresa*. Buenos Aires: Vergara.
- González, M<sup>a</sup> De La Concepción. 2004. “El control de migraciones y la globalización de las economías ¿Fenómenos compatibles?” en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 51, pág.101.
- González, Santiago. 2001. “El papel de los poderes públicos y de los agentes sociales en inmigración” en *Abad, Francisco y Delgado, Antonio. Inmigración y relaciones laborales*. Granada: Escuela Universitaria de Relaciones Laborales. Universidad de Granada.
- 2010. *La protección social de los extranjeros en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gregorio, Carmen.1998. *Migración femenina. Su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea.
- 1999. “Intervención social con población inmigrante: peculiaridades y dilemas” en *Revista Migraciones* nº 5. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

- 2002. “La movilidad transnacional de las mujeres: Entre la negociación y el control de sus ausencias y presencias” en Agrela, Belén y Gregorio, Carmen (eds): *Mujeres de un solo Mundo: Globalización y multiculturalismo*. Granada: Universidad de Granada.
- Gomá, Ricard y Subirats, Joan (Coord.).1998. *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Gómez, Valeriano. 2010. “Comparecencia del ministro de trabajo e inmigración (Comisión de Trabajo e Inmigración)”. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Handscombe, Richard. y Norman, Philip. 1993. *Liderazgo Estratégico*. Madrid: Mc Graw Hill Interamericana de España.
- Hatton, Timothy,J. y Williamson, Jeffrey ,G. 2004. “¿Cuáles son las causas que mueven la migración mundial?” en *Revista Asturiana de Economía – RAE nº30*, pag 7-36.
- Heifetz, Ronald A. 1997. “Liderazgo sin Respuestas fáciles” en *Estado y Sociedad V.55*. Barcelona: Paidós.
- Hogwood, Brian. y Peters, Guy. 1983. *Policy dynamics*. Brighton. U.K: Wheatheaf books.
- Huddleston, Thomas. y Niessen, Jan. 2011. en colaboración con Ni Chaoimh, Eadaoin y White, Emilie. *Migrant Integration Policy. INDEX III*. Bruselas. Bélgica: British Council and Migration Policy Group.
- Huerta de Soto, Jesus. 2011. *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos (5a ed.)*. Madrid: Unión Editorial.
- Iglesias de Ussel, Julio.2010. *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. México: Paidós.
- Lacomba, Joan y García, Joaquín(Eds.). 2008. *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Liddle, Roger. 2007. *La realidad social de Europa*. Bruselas: Oficina de Asesores de Política Europea de la Comisión Europea. (OAPE).Pág. 44-48.
- López, Jordi y Leal, Isaura. 2005. *Aprender liderazgo político*. Barcelona: Ed. Paidós Ibérica.
- López, Mario. 2004. *Enciclopedia paz y conflictos*. Granada: Universidad de Granada.
- Mariño, Fernando M. 1986. “Derecho de Extranjería, asilo y refugio”. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Márquez, Guillermo M. 1997. “Transición y normalización del sistema político local en España” en *Alba, Carlos y Vanaclocha, Francisco (eds.) El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Martín, Emma. 2001. “Fronteras culturales: construcción de la desigualdad y negación de los derechos en las políticas institucionales en materia de inmigración”, *Revista Mugak*, nº15, págs. 7-12.
- Martínez, Ubaldo. 2001. ”Teorías sobre las migraciones”. *Migraciones y Exilios nº 1*, págs. 13-14.
- Bozell, Mauren, R. y Goldberg, Melissa. 2009. *Workforce Strategy Center Employers, low-Income young adults and postsecondary credentials a practical typology for business, education and community leaders*. Manchester, USA: Workforce Strategy Center (WSC).
- Maximilian, Martín. 2013. “Making Impact Investible” en *Impact Economy Working Papers*, Vol. 4, 1st Edition. Geneva, Switzerland.
- Maccabe, Kristen, Yi-lyng, Serena y Tanaka, Hiroyuki. 2009. *Pay to Go: Countries Offer Cash to Immigrants Willing to Pack Their Bags*. Washington D.C., USA: Migration Policy Institute.
- Mir i Bagó, Josep. 2001. *La legislació d'extranjería i l'administració local. 1ª ed.* Barcelona: Consorci de recursos per a la integració de la diversitat.



- Melde, Susanne. 2012. *Indicators of the impact of migration on human development and vice versa*. Bruselas. Bélgica: Africa, Caribbean and Pacific Observatory on Migration.
- Molina, Cristobal. 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*. Jaén: Ed. Blanca.
- 2005 y Esteban, Gloria. y Arce Elena. *La inmigración extranjera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.
- Monar, Jörg.1997. "Comprehensive migration policy: The main elements and options", en *Hailbronner Kay, Martín, David A. y Motomura, Hiroshi (Eds.) Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Oxford: Berghahn Books.
- Montilla, José A. 2007. "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico", en *Montilla, José. A. y Vidal, Camino. Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Moya, Mercedes. 1987. "Jurisprudencia española de Derecho internacional privado", en *Revista Española de Derecho Internacional, Vo. XXXIX, 1987-1*.
- 1999. *Los derechos de los trabajadores no comunitarios en España*. Granada: Comares.
- Natera, Antonio. 2001. "El liderazgo político en las sociedad democrática", en *Cuadernos y Debates, nº 107*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 2004. "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular" en *Documentos de trabajo Política y Gestión, [http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS\\_public.html](http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html). 2/2004*.
  - 2005 y Vanaclocha, Francisco. 2005. *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: BOE-UC3M.
  - 2009 "Liderazgos transaccionales y liderazgos de la recomposición: estilos de liderazgo y ciencia política" en Vargas, Seúl. 2009. "*Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*". México: Universidad de Quintana Roo.
  - 2014 "El liderazgo político como proceso: una mirada integradora" en Diaz-Carrera,C.y Natera,A. (dir) *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI*. Madrid, Editorial Tecnos.
- Niessen, Jan y Schibel, Yongmi. 2004. *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Bruselas: Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea.
- Ochoa, Carmen. 1993. "La inmigración hacia España de los naturales de países terceros a la CEE: un nuevo fenómeno", en *Revista Política y Sociedad, nº 12, Págs.97-120*.
- O´donnell, Ken. 1999. "*Endocalidad*". Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- Oliván, Fernando, De Martín, Luis V. y Alarcón, Ignacio. 2000. "Novedades de la nueva Ley de Extranjería: derechos, libertades e integración social", en *IURES, nº 36, pags 23-33*.
- Ortega, Nieves. 2005. "Andalucía (In) migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo", en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- 2009. "Continuidad y cambio en la política de inmigración española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía", en Esteban, Gloria. (ed.): *Estudios e Informes del Observatorio Permanente para la Inmigración en la Provincia de Jaén de la Universidad de Jaén 2007-2008*. Granada: Comares.
  - 2011 "Crisis económica y política de inmigración en España ¿Que reformulación de agendas y política? en F.J. García Castaño y Nina Kressova (Coords). *Actas del I Congreso Internacional sobre migraciones en Andalucía*. Págs. 1381-1397.Granada: Instituto de Migraciones

- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pajares, Miguel. 2002. “La política europea de inmigración”, en *Cuadernos Relaciones Laborales*. Vol. 20 nº. 1, pags.143-165.
- Miguel. 2009. *Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística. Inmigración y Mercado de Trabajo: Informe 2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
  - 2010. *Inmigración y mercado de Trabajo. Informe 2010*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Pérez, M<sup>a</sup> Luisa y Grande, Luisa. 2005. “La política de integración de inmigrantes en Andalucía: Intervenciones socioeducativas y sociosanitarias”, en *Libro homenaje a José Cazorla Pérez. Estructura y procesos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pérez, M<sup>a</sup> Virtudes. 2006. “Suficiencia investigadora. Una aproximación al estudio del liderazgo público en las políticas de inmigración. Estudio específico de la aplicación de las políticas autonómicas en Granada”. Granada: Universidad de Granada.
- 2013. “The e-health technology in the migration policy: the telehealthcare services”, en *AAATE 2013 12th European AAATE Conference Association for the Advancement of Assistive Technology in Europe Vilamoura, Algarve, Portugal 19 - 22 September*.
  - y Robles Egea, Antonio. 2009. “Líderes políticos, inmigración y difusión mediática. Consecuencias para la democracia” en *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Repensar la democracia: inclusión y diversidad*. Granada: Universidad de Granada.
  - y Ortega, Nieves. 2011 a. “Inmigración y crisis económica en España. Entre la consolidación y el mantenimiento: análisis del cambio de la política migratoria”, en *José Antonio Fernández Avilés y María Nieves Moreno Vida (Directores). Inmigración y crisis económica: retos políticos y de ordenación jurídica*. Granada: Universidad de Granada.
  - Ortega, Nieves. 2011 b. “Las políticas públicas de inmigración: reto para el liderazgo político en tiempos de crisis económica”, en *José Antonio Fernández Avilés y María Nieves Moreno Vida (Directores). Inmigración y crisis económica: retos políticos y de ordenación jurídica*. Granada: Universidad de Granada.
  - 2011 a. “Liderazgo y políticas públicas de inmigración en época de crisis económica”, en *F. J. García Castaño y N. Kressova. (Coords.). Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, págs..12787-1296. Granada: Instituto de Migraciones.
  - 2011 b. “La política de formación para el empleo destinada a la población inmigrante, de la sociedad de la información a la desinformación de la sociedad”, en *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración: La política en la red Universidad de Murcia, 7 - 9 de septiembre de 2011*. Granada: Universidad de Granada.
  - 2013 a. “La política pública social en cuestionamiento: la equiparación de los grupos de necesidad a situaciones de extrema vulnerabilidad, la población inmigrante”, en *XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración La política en tiempos de incertidumbre. 18 a 20 de Septiembre, 2013*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
  - 2013 b. “Liderazgo político en las administraciones publicas de Andalucía en materia migratoria”, en *II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos. 3,4 y 5 Julio, 2013*. Madrid: Instituto Complutense de la Administración.
  - y Ortega, Nieves. 2013. “Las políticas activas de empleo dirigidas a la población inmigrante en Andalucía. Aproximación a sus arenas de acción y actores participantes” en *Santiago Delgado Fernández y Nieves Ortega Pérez (Eds.) Políticas Activas de empleo. Una mirada desde Andalucía*. Granada: Universidad de Granada.

- 2015 a. “La participación de la población inmigrante desde lo local a lo global”. XII Congreso Asociación Española Ciencia Política, San Sebastián, 13-15 julio de 2015.
- 2015 b “México como paso de migrantes sudamericanos”. VIII Congreso sobre migraciones internacionales. Granada, 16-18 Septiembre, 2015.
- y María Espinosa Spínola (2015) “Reflexionando sobre la evaluación y acreditación de competencias profesionales necesarias para el correcto ejercicio profesional en el área de intervención social”, en José Sánchez Pérez Nieves Ortega Pérez Luis Ángel Triguero Martínez Ana Alcázar Campos (eds.) *Habilidades comunicativas y competencias profesionales*. Colección: Atelier Laboral. Barcelona. ISBN: 978-84-15690-?
- 2015 c. “La participación y liderazgo de la población inmigrante elemento clave para su integración”. VIII Congreso sobre migraciones internacionales. Granada, 16-18 Septiembre, 2015.

Blended, Rabin, R. 2013. *Learning for Leadership*. Bruselas: Center for Creative Leadership.

Ramos, Margarita I. 2000. “Trabajadores extranjeros e integración social”, en *Temas Laborales*, nº 54, pags. 3-56.

Rico, Guillem. 2009. *Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.CIS.

Rinken, Sebastián. 2005. “La situación laboral de los inmigrantes: ¿una nueva paradoja de la satisfacción?”, en *Panorama Social* nº 2. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros, pp.112-128.

- 2006a. “Condiciones laborales y calidad de vida de los inmigrantes en Andalucía”, en *Calidad de Vida y Salud*, nº 1. República Argentina: Universidad de Flores, pp. 52-66.
- 2006b. “¿Vivir transnacional? Envío de remesas versus arraigo en la sociedad de acogida: el caso de Andalucía”, en *Migraciones* nº 20. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, pp.173-199
- 2011. “La evolución de las actitudes ante la inmigración en tiempos de crisis económica, en Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro”, en *Aja*, Eliseo., Arango, Joaquín y Oliver, Josep. (dir.). *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro*. Barcelona: Bellaterra.
- 2008 y Pérez, Manuel. 2008. *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Consejería de Gobernación.
- y Pérez, Manuel. 2005. *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Sociológicas. CSIC.

Robles, Antonio. 2005. “Líderes, Partidos y Seguidores: Las redes de apoyo partidistas”, en *Natera Antonio y Vanaclocha, Francisco. Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: BOE-UC3M.

- 2008a. “Élites, Liderazgo y democracia. Liderazgo político y calidad de la democracia”, en Vargas, Seúl. *El liderazgo en serio. Líderes desde Iberoamérica*. México D.F.: Porrúa.
- 2008b. *El liderazgo político en Andalucía. Percepción ciudadana y social de los líderes autonómicos*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces. CEA. 2008.
- 2009. *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional, lecciones desde Iberoamérica*. México D.F.: Porrúa.
- 2009 b. “Élites, liderazgo y democracia. Liderazgo político y calidad de la democracia” en Vargas, Seúl. 2009. “*Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*”. México: Universidad de Quintana Roo.

- Rodrigo, M<sup>a</sup> del Carmen y Rebollo, Juan Carlos. 2001. "La Ley 8/2000, ¿una ley para la integración de los inmigrantes?", en *Revista de Fomento Social*, N°56.
- Román, P. (2014) "Las democracias y el liderazgo político: temas para un debate permanentemente abierto" en Díaz-Carrera, C. y Natera, A. (dir) *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI*. Madrid, Editorial Tecnos.
- Ruano, Sara y Vicente, Arántzazu. "Los derechos reconocidos a los trabajadores nacionales de terceros países en la Constitución Europea y su repercusión en la legislación española" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* N° 57, pág.259.
- Ruíz, Joaquín S. 2005. "El liderazgo directivo en los modelos de excelencia" en Natera, Antonio y Vanaclocha, Francisco. *Los Liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Ruteere, Mutuma. 2013. *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*. 23º período de sesiones del Consejo de los Derechos Humanos de la Asamblea General Naciones Unidas. Nueva York: ONU.
- Sacristán, Francisco. 2006. *Políticas laborales en España para los inmigrantes*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato. México.
- Senge, Peter. 1990. *La quinta disciplina*. Buenos Aires. Argentina: Granica -Vergara.
- Shmelkes, Sylvia. 2001. "Intercultura y educación de jóvenes y adultos", en *Revista Interamericana de educación de adultos*. Número especial aniversario, pags. 27-36.
- Szmolka, Inmaculada. 2007. "Los sistemas políticos del Magreb: Marruecos, Argelia y Túnez", en De Cueto, Carlos y Buck, Marcus, *Manual de Sistemas Políticos*. Granada: Comares.
- Subirats, Joan. Knoepfel, Peter. Larrue, Corinne y Varone, Frederic. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Sutcliffe, Bob. 1988. *Nacido en otra parte: un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Bilbao: Hegoa.
- Trinidad, M<sup>a</sup> Luisa y Robles, José M. 1998. *Guía jurídica de extranjería, asilo y ciudadanía de la Unión*. Granada: Comares.
- Tovar, J. 2009. "Liderazgo y movimientos sociales. Una revisión conceptual comparada" en Vargas, Seúl. 2009. *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*. México: Universidad de Quintana Roo.
- Valdés, Pablo y Salazar, Juan. 1979. *Manual de política mundial contemporánea*, Chile: Editorial Andrés Bello.
- Van Dijk, Teun A. 2003. *Ideología y discurso. Una introducción multidisciplinaria*. Barcelona: Ariel.
- 2007 y Zapata, Ricard. *Discursos sobre la inmigración en España*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Vargas, Seúl. 2009. *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*. México: Universidad de Quintana Roo.
- Vidal, M<sup>a</sup> Del Camino. 2007. "Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006", en Aja, Eliseo. y Arango, Joaquín (Eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: CIDOB.
- Villán, Carlos. 2005. "Los Derechos humanos y la inmigración. En el marco de las Naciones Unidas", en UGT DE CASTILLA Y LEON (Editor), *Inmigración, derechos humanos y relaciones internacionales. Antecedentes, situación actual y perspectivas de futuro*, págs.149-180. León: UGT.
- VVAA. 1997. *Inmigración: salud y políticas sociales*. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.
- Wabgou, Maguemati. 2000. *Inmigración subsahariana en España: los senegaleses en Madrid*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Wim Naudé, Wim y Kwasi Fosu, Augustin . 2009. "Policy Responses to the Global Economic Crisis in Africa". en *Policy Brief* n° 3, Japan: UNU-WIDER. United Nations University Press.

Zapata-Barrero, Ricard. 2002. *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación*. Madrid: IMSERSO.

- 2008a. "Policies and public opinion towards immigrants: the Spanish case" en *Journal Ethnic and Racial Studies*. V. 32, n. 7, págs. 1101-1120.
- 2008b. "Utopía, Fronteras y movilidad humana" en *Claves de Razón práctica*, nº 185, pág. 34. Madrid.
- 2008c y Pinyol, Gemma ( eds). *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: CIDOB.
- 2009a. (Coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Ariel, Barcelona.
- 2009b y Zaragoza, Jonathan. *Informe Político Público (Policy Brief): Derecho de voto de los inmigrantes en España*, Comisión Europea: Proyecto de Investigación EMILIE. Sexto Programa Marco.
- 2009c. *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Editorial Trotta, Madrid.

## REFERENCIAS INSTITUCIONALES

Africa, Caribbean and Pacific Observatory on Migration . 2010. "La liberación inmediata. La migración Sur-Sur, el medio ambiente y cambio climático: La comprensión de un complejo de influencia". Bruselas. Bélgica.

Africa, Caribbean and Pacific Observatory on Migration. 2012. "South-South extraregional migration: an overview of emerging trends". Bruselas. Bélgica.

Centro de Alto Rendimiento de Accenture (CAR). 2010. "Communications and High Tech". Chicago. United States.

Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía. (CADPEA). 2006. "Caracterización Sociodemográfica y percepción de la población inmigrante en la ciudad de Granada". Granada. Universidad de Granada.

Comisión Europea. 2001. "Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. " Bruselas: COM (2001) 366 final.

- 2003. "Inmigración, integración y empleo". Bruselas: COM (2003) 336 final - no publicada en el Diario Oficial.
- 2005 "Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea". Bruselas: COM (2005) 389 final - no publicada en el Diario Oficial.
- 2005 b. "Plan de política en materia de migración legal". Bruselas: COM (2005) 669 final-no publicada en el Diario Oficial, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l14507>.
- 2007a. "Una política común de inmigración". COM (2007) 780 final. SEC (2007) 1632.
- 2007b. "La migración circular y las asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países". Bruselas: COM (2007) 248final -no publicado en el Diario Oficial.
- 2007c. "Procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro". Bruselas: COM (2007) 638 final {SEC (2007) 1393} {SEC (2007) 1408}.
- 2008a. "Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 8 de octubre de 2008, relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar". Bruselas: COM (2008) 610 final - no publicado en el Diario Oficial.

- 2008b. “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos” .Bruselas. COM (2008) 359 final – no publicada en el Diario Oficial.
- 2008c. “Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias”. COM (2008) 611 final – no publicada en el Diario Oficial.
- 2009a. “Primer informe anual sobre inmigración y asilo. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo”. Bruselas: COM (2010) 214 final.
- 2009b. “Ayudar a los países en desarrollo a afrontar la crisis”. Bruselas: COM (2009) 160 final – no publicada en el Diario Oficial.
- 2010a. “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales Manual sobre la integración. 3ª edición”. Bruselas: Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea.
- 2010b. “Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030. PROYECTO EUROPA 2030 Retos y oportunidades”. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- 2010c. “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Bruselas COM (2010) 2020 final - no publicada en el Diario Oficial.
- 2011a. “Política de cohesión 2014-2020 Inversión en el crecimiento y el empleo”. Bruselas: COM (2011) 500 Final.
- 2011b. “Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros”. Bruselas: COM (2011) 6 final 2011/0007 (CNS), 2011.
- 2011c. “Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países {SEC (2011) 957 final}”. Bruselas: COM (2011) 455 final.
- 2011d. “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad {SEC (2011) 1353 final” Bruselas: COM (2011) 743 final.
- 2011e. “Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Erasmus for all. The Union Programme for Education, Training, Youth and Sport”. Bruselas: COM (2011) 788 final.
- 2011f. “Informe Anual sobre Inmigración y Asilo “. Bruselas: COM (2011) 291 final.
- 2012a. “4º Informe Anual sobre Inmigración y Asilo”. Bruselas: COM (2012) 250 final.
- 2012b. REM. “Informe de Estudiantes Internacionales”. España, disponible en [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/REM\\_Inmigracixn\\_de\\_Estudiantes\\_Internacionales\\_ES.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/REM_Inmigracixn_de_Estudiantes_Internacionales_ES.pdf).
- 2013a. “EU Employment and Social Situation Quarterly Review – March 2013”. disponible:<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1852&furtherNews=yes>.
- 2013b. “Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020” Bruselas, 20.2.2013: COM (2013) 83 final.
- 2013c. “Maximizing the Development Impact of Migration The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus.” Brussels, 21.5.2013: COM (2013) 292 final, 2013.
- 2013d. “V Informe Anual de Migración y Asilo (2013).” Bruselas: COM (2014) 288 final.
- 2014. “Informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y del Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015”. Bruselas, 28.11.2014 COM (2014) 906 final.

Comité de las Regiones. 2007. “Dictamen Plan de política en materia de migración legal lucha contra la inmigración ilegal futuro de la Red Europea de Migración”. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea 2007/C 146/01, pág. C 146/1.

- Comité Económico y Social Europeo. “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis”. Bruselas: COM (2011) 11 final.
- Congreso de los Diputados. 2010. “Informe de Evaluación y Seguimiento de los acuerdos del Pacto de Toledo, aprobado por la comisión parlamentaria el 29 de Diciembre de 2010”. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Consejería de Cultura. 2007. “El Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía (PECA) (2008-2011)”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda. 2007. “Estrategia para la competitividad de Andalucía 2007-2013”. Sevilla: Dirección General de Planificación. Servicio de Estudios y Publicaciones. Junta de Andalucía.
- 2008. “Memoria económica 2008”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo. 2013a. “Anuario estadístico de Andalucía”. Sevilla: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
- 2013b. “Informe Argos de Agosto. Colectivos de interés para el empleo: Personas extranjeras”. Sevilla: Junta de Andalucía.
  - 2012. “Las personas extranjeras en el mercado laboral andaluz 2012”. Sevilla: Observatorio Argos. Junta de Andalucía.
  - 2013. “Las personas extranjeras en el mercado laboral andaluz 2013”. Sevilla: Observatorio Argos. Junta de Andalucía.
  - 2014. “Las personas extranjeras en el mercado laboral andaluz 2012”. Sevilla: Observatorio Argos. Junta de Andalucía.
- Consejería de Educación y Ciencia. 2001. “Plan Para la atención educativa del alumnado inmigrante en la Comunidad Autónoma Andaluza”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Empleo. 2008. “Colectivos de Interés para el empleo. Personas extranjeras”. Sevilla: Servicio Andaluz de Empleo. Junta de Andalucía.
- 2010. “La influencia de la crisis económica en la situación laboral de los inmigrantes: el desempleo”, en *Observatorio permanente Andaluz de las Migraciones*, nº 2. Sevilla.
- Consejería de Gobernación. 2001. “I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 (I PIPIA)”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- 2005a. “Plan de Acción del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes”. Sevilla: Junta de Andalucía.
  - 2005b. “Plan Integral para la inmigración en la provincia de Granada 2005-2009”. Granada: Delegación Provincial de Granada de la Consejería. Sevilla: Junta de Andalucía.
  - 2006. “II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009 (II PIPIA). Sevilla: Junta de Andalucía.
  - 2008a. “Manual sobre la política municipal de integración de la población inmigrante en Andalucía”. Sevilla: Junta de Andalucía.
  - 2008b. “Población extranjera empadronada en España y Andalucía”. Sevilla: Observatorio Permanente Andaluz de las migraciones.
- Consejería de Salud. 2008a. “III Plan Andaluz de Salud 2003 – 2008”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- 2008b. “II Plan de Calidad del sistema sanitario público de Andalucía. 2005- 2008, caminando hacia la excelencia”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Hacienda y Administración Pública. 2013. “Memoria del Presupuesto de la Comunidad autónoma de Andalucía”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Innovación, Ciencia y Tecnología. 2006. “Plan Andalucía Sociedad de la Información durante el periodo 2007-2010 (Plan ASI)”. Sevilla: Junta de Andalucía.

- 2007. “Plan Andaluz de investigación, desarrollo e innovación 2007-2013”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Justicia y Administración Pública. 2007. “Plan Andaluz de Justicia 2007-2010” Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de la Presidencia. 2007. “Programa de desarrollo transfronteriza Andalucía-Marruecos”. 2003-2006. Sevilla: Junta de Andalucía.
- 2008. “Actividad parlamentaria del gobierno 2004-2008”. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejo de Gobierno. 2012. “Plan de Actuación para la Mejora de la Atención Educativa al alumnado escolarizado en centros específicos de educación especial en Andalucía 2012-2015”. Sevilla: BOJA 2-04-2012
- Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea. 2008. “Informe conjunto de situación de 2008 sobre la ejecución del programa de trabajo, Educación y Formación, Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación”. Bruselas: DOUE 2008/C 86/01.
- Consejo de la Unión Europea. 2004. “Comunicado de prensa, sesión nº 2618, principales resultados del Consejo”. Bruselas. 19 de Noviembre de 2004.
- 2008. “Pacto europeo sobre inmigración y asilo”. Bruselas: nº doc. prec.: 13189/08 ASIM 68 de 24 de Septiembre de 2008 ( no publicado en Diario Oficial).
  - 2009. “Tratado de Lisboa”. Bruselas: DOUE C nº 306 de 17 de Diciembre de 2007.
  - 2010a. “Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre las prioridades de una cooperación europea reforzada en materia de educación y formación profesionales para el período 2011-2020” Bruselas: DOUE 2010/C 324/02.
  - 2010b. “Decisión del Consejo de 21 de Octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros”. Bruselas: DOUE 2010-82124.
- Consejo Europeo. 2010. “Programa de Estocolmo-Una Europa Abierta y Segura que sirva y proteja al ciudadano”. Bruselas: DOUE 2010/C 115/01.
- Consejo y Parlamento Europeo. 2005. “Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013”. COM (2005) 123 final - no publicada en el Diario Oficial.
- Consilium. 2013. “Migration. Key terms in 23 languages”. Bruselas: European Union.
- Council of the European Union. 2004. “Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the establishment of Common Basic Principles for immigrant integration policy in the European Union”. <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2012/12/Common-principles-20041.pdf>.
- Diputación de Granada. 2009. “Reglamento de los Programas de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada”. Granada: Diputación de Granada
- 2010. “Reglamento de Régimen interno de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada”. Granada: Diputación de Granada.
  - 2011. “Convenio Marco Granada es Provincia 2012-2015”. Granada: Pleno de la Diputación Provincial de Granada el día 28 de septiembre, 2011
- Federación Española de Municipios y Provincias. 1995. “Los municipios y la integración social de los inmigrantes. Análisis y propuestas de actuación”. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección general de migraciones.
- Fundación BBVA. 2008. “Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes”. Bilbao: Rubes Editorial.
- Fundación Democrática y Gobierno Local. 2011. “Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España. Diagnostico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones



- provinciales y de los demás Gobiernos Locales intermedios en el Estado Autonómico”, pag.189. Barcelona: Fundación Democrática y Gobierno Local.
- Fundación para el desarrollo Infotecnológico de empresas y sociedad. FUNDETEC. 2011. “El trabajador autónomo y la Sociedad de la Información 2010”. Madrid: Fundetec.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.2009. “Plan de Acción para África Subsahariana. Plan África 2006-2008”. Madrid: Gobierno de España.
- “Plan África 2009-2012”. Madrid: Gobierno de España.
- Ministerio de Asuntos Sociales. 1995. “Plan para la integración social de los inmigrantes”. Madrid: Gobierno de España.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 2013. “Programa Nacional de Reformas (PNR)”.Madrid: Gobierno de España.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2013. “Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) Resumen ejecutivo. Madrid: Gobierno de España.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. 2010. “Plan Avanza2. Estrategia 2011-2015”. Madrid: Gobierno de España.
- Ministerio del Interior. 1996. “El funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería y de sus comisiones delegadas desde su constitución”. Madrid: Secretaría General Técnica.
- 2001. “Plan global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración. (Plan GRECO)”. Madrid: Delegación del gobierno para la Extranjería y la Inmigración. BOE nº 101, págs. 15323- 15343.
- Ministerio de la Presidencia. 2008. “I Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones 2007-2009”. Madrid: BOE nº 20, págs. 4447 – 4450.
- 2010. “II Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones 2010-2014”. Madrid: BOE nº 125, págs. 44944-44955.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. 2009. II Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en población inmigrante para el periodo 2009-2012.Madrid: Gobierno de España.
- 2013. “II Plan de Infancia y Adolescencia 2013-2016”. Madrid: Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2006. “Plan estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009”. Madrid. Gobierno de España.
- 2011a. “Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014”. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
  - 2011b. “Informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2011”. Madrid: Foro para la integración social de los inmigrantes.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2007a. “Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010”. Madrid: Gobierno de España.
- 2007b. “Memoria 2007”. Madrid: Foro para la integración social de los inmigrantes.
  - 2008. “Comparecencia del Ministro de Trabajo e inmigración. La política de inmigración del gobierno”. Madrid: Congreso de los Diputados.
- National Council on Teacher Quality. 2009. “Best practices for teacher effectiveness” en NCTQ State Teacher Policy Yearbook 2008.
- Oficina Internacional del Trabajo. 2009. “Guía sobre los nuevos Indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente”. Ginebra, Suiza: OIT.
- 2010. “Informe mundial sobre salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis” Santiago de Chile: OIT.

- Observatorio permanente andaluz de las migraciones. OPAM. 2010a. “La influencia de la crisis económica en la situación laboral de los inmigrantes: el desempleo. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Empleo.
- OPAM. 2010b. “Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración”. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Empleo.
- Observatorio permanente andaluz de las migraciones. OPAM. 2010c. “Informe anual: Andalucía e inmigración 2009”. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Empleo.

## REFERENCIAS LEGISLATIVAS ESTATALES:

- Constitución Española.1978. BOE nº 311 de 29 de Diciembre de 1978, págs.29313-29424.
- Ley Orgánica 7/85, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. LOEXIS. BOE nº 80 de 3 de Julio de 1985.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE nº 15 de 17 de Enero de 1996, pág 1225.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de los Datos de Carácter Persona. BOE nº 298 de 14 diciembre 1999, pág 43088.
- Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE nº 10 de 12 Enero. Versión consolidada en su redacción dada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, 2/2009, de 11 de diciembre, 10/2011, de 27 de julio, Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril y por la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2013).
- 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 nº 307 de 23 de Diciembre de 2000.
- Ley Orgánica 5/2002 De las Cualificaciones y de la Formación Profesional tiene por finalidad la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que dote de unidad, coherencia y eficacia a la planificación, ordenación y administración de esta realidad. Entre sus objetivos está facilitar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales. BOE nº 147 de 20 de Junio de 2002.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. BOE nº 234 de 30 de Septiembre 2003, pág.35398.
- Ley Orgánica 14/2003 de 20 de Noviembre de reforma de la ley 4/2000 de 11 de Enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE nº 279 de 21 de Noviembre.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. BOE nº 313 de 29 de Diciembre de 2004, pág.42166.
- 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 nº 299 de 12 de diciembre de 2009.
- Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE nº180 de 28 de julio de 2011.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE nº 295 de 10 de diciembre de 2013 Sec. I, pág. 97858.

Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las bases del régimen local. BOE nº 8 de 3 de Abril de 1985, pág. 8945-8964.

Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional ordena un sistema integral de formación profesional, BOE núm. 147, de 20 de junio de 2002.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE nº 299 de 15 de Diciembre de 2006, pág. 44142.

Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana. BOE nº 9 ,10 de enero de 2009 Sec. I, pág. 3416

Ley 12/2009 de 30 de Octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE nº 263 de 31 de octubre de 2009.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE nº 162 de 7 de julio de 2012 Sec. I, pág. 49113.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local BOE nº 312 de 30 de diciembre de 2013 Sec. I, pág. 106430.

Orden TAS/27/2006, de 18 de enero, por la que se desarrolla y convoca el proceso para la designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que representen a las asociaciones de inmigrantes y refugiados, así como las organizaciones sociales de apoyo. BOE nº 16, Jueves 19 enero 2006, pág. 2442.

Orden PRE/45/2008, de 21 de enero, por la que se da publicidad al Acuerdo de 11 de enero de 2008, del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el Plan Nacional del Reino de España para la Alianza de Civilizaciones. BOE nº 20 de 23 enero 2008, pág.4447.

Orden PRE/910/2011, de 12 de abril, por la que se crea la Comisión interministerial para el seguimiento y evaluación del procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. BOE nº 90 de 15 de abril de 2011, pág. 38931.

Orden PRE/3480/2011, de 12 de diciembre, por la que se establece la Comisión Interministerial para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral para el ámbito de gestión de la Administración General del Estado. BOE nº 308 de 23 de diciembre de 2011, pág. 140404.

Orden ESS/863/2013, de 10 de mayo, por la que, en ejecución de sentencia, se desarrolla y convoca el proceso selectivo para la designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que representen a las organizaciones sindicales. BOE nº 119 de 18 de mayo de 2013 Sec. III, pág. 36984.

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 nº 289 de 2 diciembre 2000, pág. 42289.

Real Decreto 344/2001 de 4 de Abril por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración. BOE nº 83 de 6 abril 2001, pág. 12997.

Real Decreto 507/2002, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración. BOE nº 143 de 15 junio 2002, pág. 21891.

Real Decreto 1128/2003 por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, creado por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. BOE nº 223, de 17 de septiembre de 2003, págs. 34293-34296.

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 nº 6, 7 Enero 2005.

- Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional. BOE nº 312, 30 diciembre 2005, pág.43141.
- Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes. BOE nº 14 Martes 17 enero 2006, pág.1879.
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. BOE nº 51 de 28 febrero 2007, pág. 8558. Versión consolidada redactada conforme al RD 1161/2009, a la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010, publicada en el BOE de 3 de noviembre de 2010; al Real Decreto 1710/2011, de 18 de noviembre, BOE de 26 de noviembre; al Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, BOE de 24 de abril y al Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, BOE del 4 de agosto.
- Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. 15582, 11 abril 2007 BOE nº 87, págs. 15582 a 15598.
- Real Decreto 1720/2007 de 21 de Diciembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la ley orgánica 15/1999 de 13 de Diciembre de protección de datos de carácter personal. BOE nº 17 de 19 de Enero de 2008.
- Real Decreto 34/2008 De los Certificados de Profesionalidad de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. BOE nº 27, de 31 de Enero 2008.
- Real Decreto 680/2008, de 30 de abril, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno .BOE nº 114, de 10 de mayo de 2008.
- Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. BOE nº 205, 25 de agosto de 2009 Sec. I, pág. 72704.
- Real Decreto 564/2010, de 7 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional. BOE nº 127, 25 de mayo de 2010 Sec. I, pág. 45626.
- Real Decreto 1591/2010, de 26 de noviembre, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Ocupaciones 2011. BOE nº 306, 17 de diciembre de 2010 Sec. I, pág. 104040.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2000. BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011, páginas 43821 a 44006. Versión consolidada en su redacción dada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo, BOE núm. 98 de 24 de abril de 2013. Corrección de errores del RD 557/2011, de 20 de abril, de BOE nº145, de 18 de junio de 2011.
- Real Decreto 1025/2011, de 15 de julio, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. BOE nº 170 de 16 de julio de 2011.
- Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE nº 279, de 19 de noviembre de 2011, pág.121069.
- Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE nº 315 de 31 de diciembre de 2011 Sec. I, pág. 146666.
- Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. BOE nº 36 de 11 de febrero de 2012 Sec. I, pág. 12569.
- Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE nº 42 de 18 de febrero de 2012 Sec. I, pág. 14527.

- Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. BOE nº 262 de 1 de noviembre de 2013 Sec. I. Pág. 88327
- Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud y se modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. BOE nº 179 de 27 de julio de 2013 Sec. I, pág. 55058.
- Real Decreto 4/2013 de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo BOE nº 47 de 23 de febrero de 2013 Sec. I, pág. 15219.
- Real Decreto -Ley 1/2008, de 18 de enero, por el que se determina el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para 2008 y se concede un crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por importe de 200.000.000 euros con destino a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos. BOE nº 17 de 19 enero 2008, pág.4089.
- Real Decreto -Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre 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. BOE nº 228 de 20 septiembre 2008, pág.38377
- Real Decreto-Ley13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. BOE nº 293 de 3 de diciembre de 2010.
- Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. BOE nº 126 de 24 de mayo de 2010.
- Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. BOE nº 37,12 de febrero de 2011 Sec. I, pág. 15133.
- Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo Núm. 43,19 de febrero de 2011 Sec. I. Pág. 19240. BOE nº 43 de 19 de febrero de 2011 Sec. I, pág. 19240.
- Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. BOE nº 98 de 4 de abril de 2012 Sec. I, pág. 31278.
- Resolución de 26 de junio de 2007, de la Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones de Andalucía, la Fundación para el Desarrollo y la Integración de Inmigrantes. BOE núm. 195 Miércoles 15 agosto 2007, página 34850.
- Resolución de 3 de junio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Gobierno de España. BOE nº 136 de 5 de junio de 2009, pág. 47808.
- Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013. BOE nº 217 de 10 de septiembre de 2013 Sec. I, pág. 66383.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1024-2004, BOE nº 49 de 26 de febrero de 2013 Sec. TC, pág. 99.

## REFERENCIAS LEGISLATIVAS EUROPEAS:

- Decisión 51/99/CE del Consejo de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 1998, relativa a la promoción de itinerarios europeos de formación en alternancia, incluido el aprendizaje DOUE L 17 de 22 de Enero de 1999.
- Directiva 1993/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. DOUE L 329 de 30 de Diciembre de 1993.
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico. DOUE L 180 de 19 de Julio de 2000.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. DOUE L 303 de 2 de Diciembre de 2000.
- Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo. DOUE L 31 de 6 de Febrero de 2003.
- Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. DOUE L 304 de 30 de Septiembre de 2004.
- 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. DOUE L 16 de 23 de Enero de 2004.
- Directiva 2004/114/CE del Consejo de 13 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. DOUE L 375 de 23 de Diciembre de 2004.
- Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. DOUE de 30 de Septiembre de 2005.
- Decisión 2006/973/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2006, relativa al programa específico Personas por el que se ejecuta el séptimo programa marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013). DOUE L 400 de 30 de Diciembre de 2006.
- Decisión 1672/2006/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social – Progress. DOUE L 315 de 15 de Noviembre de 2006.
- Decisión 2007/172/CE de la Comisión, de 19 de marzo de 2007, por la que se crea el Grupo de Coordinadores para el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales. DOUE L 79 de 20 de Marzo de 2007.
- Directiva 2008/115/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. DOUE L 348 de 24 de Diciembre de 2008.

- Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. DOUE L 155 de 18 de Junio de 2009.
- Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. DOUE 343 de 23 de Diciembre de 2011.
- Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. DOUE L 348 de 25 de Noviembre de 2004. Modificado por Reglamento (CE) nº 863/ 2007 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 199 de 11 de Julio de 2007.
- Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social . Corrección de errores por el Reglamento (CE) nº 883/2004 de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. DOUE L 166 de 30 de Abril de 2004.
- Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. DOUE L 1999 de 31 de Julio de 2007.
- Reglamento (UE) nº 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. DOUE L 132 de 29 de Mayo de 2010.
- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, Propuesta de 6 de octubre de 2011, un programa de la Unión Europea para el cambio social y la innovación social [ COM (2011) 609 final - no publicada en el Diario Oficial].

#### **REFERENCIAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS:**

- Estatuto de Autonomía de Andalucía. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOJA nº 56 de 20 de marzo 2007, págs. 2-36.
- Decreto 11/1992, de 28 enero, por el que se establece la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios BOJA nº17 de 25 de Febrero de 1992.
- Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad.6 de febrero 1999 BOJA nº 16, pág. 1531.
- Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias. BOJA nº111 de 26 de septiembre 2000, pág. 14.966
- Decreto 55/2001, de 26 de Febrero por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración. BOJA nº 34, 22 de marzo 2001, pág. 4637
- Decreto 116/2005, de 3 de mayo, por el que se modifica la composición de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias creada por el Decreto 382/2000, de 5 de septiembre. BOJA nº 92, 13 de Mayo 2005, pág. 35.
- Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración. BOJA nº 214, 3 de Noviembre 2005, pág. 8.

Decreto 92/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009. BOJA nº 105, 2 de Junio 2006, pág.8.

Decreto 168/2007 de 12 de junio por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. BOJA nº 119, 18 de Junio 2007, pág. 38.

Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. BOJA nº 130, 2 de Julio 2008, pág. 26

Decreto 122/2008, de 29 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. BOJA nº 87, 2 de mayo 2008, pág. 56

Decreto 117/2008, de 29 de Abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. BOJA nº 87, 2 de mayo 2008, pág. 13.

Decreto 121/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Educación. BOJA nº 87, 2 de Mayo 2008, pág. 29.

Decreto 10/2008, de 19 de Abril, de las Vicepresidencias y sobre reestructuración de consejerías. BOJA nº 79, 21 de Abril de 2008, pág. 5.

Decreto 191/2008, de 6 de Mayo por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación. BOJA nº 92, 9 de mayo 2008, pág. 8.

Decreto 193/2008, de 6 de Mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de salud y del Servicio Andaluz de Salud. BOJA nº 92, 9 de Mayo 2008, pág. 14.

Decreto 85/2008, de 22 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia. BOJA nº 83, 25 de Abril 2008, pág.7.

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. Página núm. 30 BOJA nº 95, 20 de mayo 2009, pág.28.

Decreto 334/2009, de 22 de septiembre, por el que se regulan los centros integrados de formación profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía. 5 de octubre 2009 BOJA nº 195, pág.5.

Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía. BOJA nº 195 de 5 de octubre 2009, pág.12.

Decreto 283/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración. BOJA nº 209, 25 de octubre 2011, pág. 12.

Decreto 284/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración. BOJA nº 209, 25 de octubre 2011, pág.14.

Decreto 3/2012 de 5 Mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías. BOJA nº 88 de 7 de Mayo de 2012, pág. 7.

Decreto 149/2012, de 5 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la consejería de economía, Innovación, ciencia y empleo. BOJA nº 115, pág. 47.

Decreto 128/2013, de 24 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería de educación, cultura y Deporte. BOJA nº188 de 25 de septiembre, pág. 18.

Decreto 69/2013, de 2 de julio, por el que se modifica el Decreto 149/2012, de 5 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la consejería de economía, Innovación, ciencia y empleo, y los estatutos del Servicio Andaluz de empleo, aprobados mediante Decreto 96/2011, de 19 de abril. BOJA nº129, pág. 45.

Decreto Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. BOJA nº 85, pág. 27.

Decreto 124/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016. BOJA nº 172 pág.5



- Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio. BOJA nº 108, de 30 de Diciembre de 1987.
- Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía., BOJA nº 44 de 7 de Junio de 1988, pag.2215.
- Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo. BOJA nº153 de 28 de Diciembre de 2002.
- Ley 4/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010. BOJA nº 82, 26 de abril 2007, pág. 114.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, BOJA nº122, de 23 de junio 2010.
- Orden de 27 de junio de 2006, por la que se regula la distribución de transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes, BOJA nº 130 de 7 de julio de 2006.
- Orden de 19 de junio de 2007, por la que se regula la distribución de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos Andaluces. BOJA nº 128 de 29 de junio de 2007.
- Orden de 23 de junio de 2008, por la que se regula la distribución de transferencias a los Ayuntamientos para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes. BOJA nº 136, 9 de Julio 2008, pág. 7
- Orden de 8 de enero de 2008, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones con la finalidad de promover el desarrollo de programas de prevención, seguimiento y control del absentismo escolar, así como la atención al alumnado inmigrante. BOJA nº 34, 4 de Febrero 2008, pág.13.
- Orden de 25 de Enero de 2008, por la que se regula y convoca subvenciones en el ámbito de la consejería par 2008. BOJA nº 32, 14 de Febrero 2008, pág. 114.
- Orden de 31 de octubre de 2008, por la que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y se regulan y convocan las ayudas para la ejecución del mismo. BOJA nº 221, 6 de Noviembre 2008. pág. 9.
- Orden de 15 de septiembre de 2009 por la que se regula la distribución de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos Andaluces, BOJA nº 191 de 29 de Septiembre de 2009.
- Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo que desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre. BOJA nº 214 de 3 de Noviembre de 2009.
- Orden de 5 de octubre de 2010 por la que se regula la distribución de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos Andaluces, BOJA nº 211 de 28 de Octubre de 2010.
- Orden de 20 de julio de 2011, por la que se regula la distribución de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos Andaluces. BOJA nº 150 de 2 de Agosto 2011.
- Orden de 31 de octubre de 2012, por la que se regula la distribución de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos andaluces, BOJA nº 226 de 19 de Noviembre 2012.
- Orden de 5 de julio de 2013, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en el ámbito de la Consejería de Salud y Bienestar Social, para el ejercicio 2013. BOJA nº136 de 15 de Julio 2013, pág. 17.
- Orden de 20 de junio de 2013, por la que se conceden los Premios Andalucía sobre Migraciones en su décima edición. BOJA nº 147, de 29 de Julio 2013, pág.79.

## REFERENCIAS EN INTERNET

- Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. AECPA: <http://www.aecpa.es>
- Africa Caribbean Pacific. Observatory on Migration: <http://www.acpmigration-obs.org/sites/default/files/EN-BN10-children.pdf>
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. FRA. <http://fra.europa.eu>
- Abogacía Española: <http://www.abogacia.es/>
- Andalucía Solidaria: <http://www.andaluciasolidaria.org/>
- Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. AMECIP: <http://amecip.org.mx/>
- Aula Intercultural: [http://www.aulaintercultural.org/article.php?id\\_article=2783](http://www.aulaintercultural.org/article.php?id_article=2783)
- Ayuntamiento de Albuñol: <http://www.albunol.es/>
- Ayuntamiento de Granada: <http://www.granada.org/inet/>
- Ayuntamiento de Motril: <http://www.motril.es/>
- Ayuntamiento de Zafarraya: <http://www.zafarraya.es/>
- BBC News: <http://www.bbc.co.uk/news/>
- Blog del 15M: <http://www.movimiento15m.org/>
- Cambridge Programme for Sustainability leadership: <http://www.cpsl.cam.ac.uk/About-Us/Mission-and-Values.aspx>
- Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía. CADPEA. <http://cadpea.ugr.es/>
- Center for Creative Leadership: <http://www.ccl.org/Leadership/>
- Centre on Migration, Policy and Society. University of Oxford.COMPAS : <http://www.compas.ox.ac.uk/>
- Centro de Documentación Europea de Granada: <http://www.cde.ugr/veaz>
- Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS: <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>
- Comisión Europea: [http://europa.eu/index\\_es](http://europa.eu/index_es)
- [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm)
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1>
- <http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/>
- Comisión Europea. Estrategia 2020:[http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_es.htm)
- Comisión Europea. European web site in immigration: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/Integration\\_in\\_other\\_policy\\_areas.cfm](http://ec.europa.eu/ewsi/en/Integration_in_other_policy_areas.cfm)
- [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index_en.htm)
- Consejo Europeo de Tampere:
- [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es9.htm)
- Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre/190509>
- Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía: [http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/planes/plan2007-2013/Eca.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/planes/plan2007-2013/Eca.pdf)
- Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/>

<http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/fondos/guia/guia.htm>  
Consejería de Educación de la Junta de Andalucía:  
<http://www.juntadeandalucia.es/educacion>  
Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Observatorio ARGOS:  
<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/web/es/ARGOS/index.html>  
<http://www.juntadeandalucia.es/empleo/argos/informesArgos/novedadesInformesArgos.jsp>  
Consejería de Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía:  
<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/economia/innovacion/cienciayempleo.html>  
Consejería de Salud y Bienestar Social:  
<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/saludybienestarsocial.html>  
Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía:  
<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/impe/presidencia/portada>  
Consejo General de la Abogacía Española:  
<http://documentacion.redabogacia.org/docushare/dsweb/HomePage>  
<http://documentacion.redabogacia.org/docushare/dsweb/View/Collection-829>  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas. CSIC:  
<http://www.d-andalucia.csic.es/pages/centros.php>  
Corporate Voices for Working Families: <http://www.corporatevoices.org/businessengagement>  
Diálogos. Boletín informativo del Observatorio de las migraciones y de la convivencia intercultural de la ciudad de Madrid:  
[http://www.munimadrid.es/UnidadesDescentralizadas/ServALaCiudadania/InmiCoopVolun/Inmigracion/EspInformativos/ObserMigraciones/Publicaciones/Dialogos/dialogos\\_6.pdf](http://www.munimadrid.es/UnidadesDescentralizadas/ServALaCiudadania/InmiCoopVolun/Inmigracion/EspInformativos/ObserMigraciones/Publicaciones/Dialogos/dialogos_6.pdf)  
Diario Expansión: <http://www.expansion.com/>  
Diputación de Granada: <http://www.dipgra.es>  
Dirección General de Asuntos de Interior: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm)  
Diversipro: <http://www.diversipro.com>  
Electronic Simple European Networked Services. e-SENS: <http://www.esens.eu/home.html>  
Eurobarómetro: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/whatsnew2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/whatsnew2011_en.htm)  
Euroresidentes: <http://www.euroresidentes.com/inmigracion/>  
European Centre for the Development of Vocational Training: CEDEFOP:  
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/Index.aspx>  
European Consortium of Political Research. ECPR. University of Essex: <http://www.ecpr.eu/>  
European Policy Centre: [http://www.epc.eu/team.php?dept\\_id=7](http://www.epc.eu/team.php?dept_id=7)  
European Union: <http://europa.eu/generalreport/>  
European Union Democracy Observatory. EUDO: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Home.aspx>  
European Migration Network. EMN: <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>  
Extranjeros sin papeles: <http://www.extranjerossinpapeles.com/>  
Fundación Bill Gates: <http://www.gatesfoundation.org/college-ready-education/Pages/intensive-partnerships-for-effective-teaching.aspx>  
<http://www.gatesfoundation.org/postsecondaryeducation/Pages/education-and-the-workplace.aspx>  
Fundación para el Desarrollo Infotecnológico de Empresas y Sociedad. FUNDETEC:  
<http://www.fundetec.es/que-hacemos/publicaciones/>  
Gobierno de España: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/sp2013\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/sp2013_spain_es.pdf)  
<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm>  
<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Resumenes/2013/210613-consejo.htm>  
<http://www.lamoncloa.gob.es/home.htm>  
Indo-German Training Centre. IGTC: <http://www.igtccindia.com/About-IGTC/Indo-German-Training-Centre-IGTC.html>

Inmigration Law: <http://irimmigrationlaw.co.uk/index.html>

Integracion: <http://ec.europa.eu/ewsi>

Intermigra: <http://www.intermigra.info/extranjeria/modules.php?name=News&file=article&sid=1973>  
<http://www.intermigra.info/extranjeria/index.php>

International Centre for Migration Development Policy. ICMPD: <http://www.icmpd.org/>

International Relation Managers. IRM: <http://www.eaie.org/home/about-EAIE/expert-communities/professional-sections/irm.html>

Instituto Nacional de Estadística. INE: <http://www.ine.es/>

Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía:  
<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/ieagen/instituto.html>

Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA:<http://www.iesa.csic.es/>

Junta de Andalucía:  
[http://www.juntadeandalucia.es/compromisos20082012/principal\\_medida.php?id\\_medida=92](http://www.juntadeandalucia.es/compromisos20082012/principal_medida.php?id_medida=92)  
<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/migracioninternacional/emitablas.htm#c1>  
[http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/guiarecursosinmigracion/recursos\\_especiales.jsp?tipo=1](http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/guiarecursosinmigracion/recursos_especiales.jsp?tipo=1)  
[http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/presupuesto2013/presupuesto2013.htm](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/presupuesto2013/presupuesto2013.htm)  
[http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/plan\\_economico/plan\\_economico.htm](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/plan_economico/plan_economico.htm)  
[http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/planes/plan2007-2013/Eca.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/planes/plan2007-2013/Eca.pdf)  
<http://www.juntadeandalucia.es/boja/>  
<http://www.juntadeandalucia.es/index.html>

London School of Economics and Political Science.LSE: <http://www.lse.ac.uk/home.aspx>

Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Alhama de Granada:  
<http://alhama.com/digital/>

Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación. EQAVET:  
<http://www.eqavet.eu/gns/home.aspx>

Marco Europeo de Cualificaciones. EQF: [http://ec.europa.eu/eqf/home\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eqf/home_en.htm)

Ministerio de Empleo y Seguridad Social:  
<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/index.html>  
[http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_emi/index.htm](http://www.empleo.gob.es/es/sec_emi/index.htm)  
<http://www.sepe.es>  
<http://www.empleo.gob.es/index.htm>

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte:  
<http://www.todofp.es/todofp/profesores/Europa/fp-europa/calidad.html>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas:  
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>  
<http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/municipios/1/18>

Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/>

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: <http://www.mtas.es>

Ministerio de la Presidencia: <http://www.boe.es/>

Migration Policy Institute: [www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org).

Monografías: <http://www.monografias.com/trabajos91/crisis-economica/crisis-economica.shtml>

Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/>

Naciones Unidad blog: <http://projectunitednations.com/>

Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid:  
<http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Servicios->

[Sociales/Inmigracion/Observatorio-de-las-Migraciones-y-la-Convivencia-Intercultural-de-la-ciudad-de-Madrid?vgnextfmt=default&vgnextoid=2663ad69b8e5d010VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=d33d9ad016e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD](#)

Observatorio Permanente de la Inmigración:

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Documents/TESIS%202013/Observatorio%20p%20inmigracion/Residentes\\_Principales\\_Resultados\\_30062014.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Documents/TESIS%202013/Observatorio%20p%20inmigracion/Residentes_Principales_Resultados_30062014.pdf)  
[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201506/Residentes\\_Tablas\\_PR\\_30062015.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201506/Residentes_Tablas_PR_30062015.pdf)

European Employment Observatory:

<http://www.eu-employment-observatory.net/>

Organización de Consumidores y Usuarios. OCU: <http://www.ocu.org/>

Organización Internacional para las Migraciones. OIM:

<http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home.html>

Political Institute for Women: <http://www.politicalinstituteforwomen.org/>

Portal de la Inmigración en la UE: <http://ec.europa.eu/immigration>

[http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_es.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_es.htm)

Parainmigrantes: <http://www.parainmigrantes.info/>

Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza: <http://www.reicaz.org.es/>

Red Europea de Migración.2011. “Satisfacción de la demanda laboral a través de la inmigración”:

[http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/docs/Satisfying\\_Labour\\_Demand\\_Through\\_Migration\\_FINAL\\_20110708.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/docs/Satisfying_Labour_Demand_Through_Migration_FINAL_20110708.pdf)

Red Internacional de Migración y Desarrollo: <http://www.migracionydesarrollo.org/>

Radio Televisión Española. RTVE: <http://www.rtve.es/noticias/20130520/competencias-obligatorias-municipios-eficientes-pasaran-diputaciones/667700.shtml>

Revista Europa en Breve: <http://www2.cgae.es/es/cgae/europaenbreve.asp>

Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. SAAD:

[http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/index.htm)

Servicio Público Empleo Estatal: <http://www.sepe.es/>

Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía. SIMA:

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/infosima/infosima.htm>

Sistema Nacional de Empleo: <http://www.sistemanacionalempleo.es/>

Statistical Office of the European Communities. EUROSTAT:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

The Center for Cultural Diplomacy: <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/index.php?en>

The Futures Group International. Inc., en colaboración con Research Triangle Institute (RTI) y The Centre for Development and Population Activities (CEDPA). 1999. “Formando redes para el cambio de políticas: Manual de capacitación en defensa y promoción. Proyecto Policy”:

<http://www.policyproject.com/pubs/advocacy/Spanish/Introduction.pdf>

The Centre for Science and Policy. CSaP. University of Cambridge: <http://www.csap.cam.ac.uk/>

The Chartered Institute of Personnel and Development. CIPD: <http://www.cipd.co.uk/>

The International Centre for Migration Policy. ICMPPD: <http://www.icmpd.org/>

The Office of The Immigration Services Commissioner. OISC:

[http://oisc.homeoffice.gov.uk/about\\_oisc/](http://oisc.homeoffice.gov.uk/about_oisc/)

The World Bank: <http://www.worldbank.org/>

United Nations Economic Commission for Europe:

<http://business.un.org/en/entities/27>

Unión Europea. UE: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm)

Universitat Pompeu Fabra: <http://www.upf.edu/>

UK Border Agency: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/>

Work Force Strategy Center: <http://www.workforcestrategy.org>

European Web Site on Integration: [www.integration.eu](http://www.integration.eu)

## INDICE DE ANEXOS

### Tablas

- Tabla 1 Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y sexo.
- Tabla 2 Extranjeros en Régimen Comunitario con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según nacionalidad. Variaciones absolutas
- Tabla 3 Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor
- Tabla 4 Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según sexo
- Tabla 5 Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según procedencia y sexo
- Tabla 6 Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia
- Tabla 7 Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en Andalucía según provincia y principales nacionalidades
- Tabla 8 Extranjeros en Régimen Comunitario. Principales nacionalidades según edad (0-15años)
- Tabla 9 Municipios con población extranjera de la provincia de Granada
- Tabla 10 Población activa
- Tabla 11 Población parada según sector económico por provincia.
- Tabla 12 Fondo Autonómico están destinados a los Ayuntamientos de Andalucía con mayor presencia de personas inmigrantes.
- Tabla 13 Personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social
- Tabla 14 Actividad de las empresas
- Tabla 15 Procedencia
- Tabla 16 Edad
- Tabla 17 Formación
- Tabla 18 Principal distribución de regímenes de extranjeros, en Granada
- Tabla 19 Distribución del número de autónomos, comunitarios y no comunitarios.
- Tabla 20 Evolución según sectores de autónomos extranjeros.
- Tabla 21 Extranjeros Continente, sexo , edad y nivel formativo
- Tabla 22 Perfil Profesional y Político de los Líderes
- Tabla 23 Perfil Profesional y técnico: Gestores
- Tabla 24 Gestión de la política migratoria de los líderes
- Tabla 25 Gestión de la política migratoria de los gestores

Tabla 26	Liderazgo político de los líderes
Tabla 27	Liderazgo político de los gestores
Tabla 28	Clasificación según la tipología de las características del líder
Tabla 29	Clasificación según la tipología de las características del gestor
Tabla 30	Perfil del grupo de discusión autóctono
Tabla 31	Perfil del grupo de discusión inmigrante.
Tabla 32	Conocimiento de los líderes y gestores públicos de la provincia
Tabla 33	Crisis económica y situación laboral en la provincia
Tabla 34	Políticas Públicas sobre el colectivo inmigrante
Tabla 35	Percepción de la sociedad sobre el colectivo inmigrante
Tabla 36	Influencia del liderazgo político y medios de comunicación en la opinión pública

### **Cuestionarios**

- 1 Líderes políticos y gestores públicos
- 2 Grupo de Discusión Población autóctona
- 3 Grupo de Discusión Población inmigrante



## CUESTIONARIOS

### Cuestionario 1 dirigido a los líderes políticos y gestores públicos

1. ¿Cuál ha sido su experiencia profesional/laboral hasta el momento?
2. ¿Qué proyectos/programas están realizando en materia de políticas públicas dirigidas a la población inmigrante? ¿En qué área de actuación se centran: servicios sociales, formación y empleo, cultura, bienestar social e igualdad e oportunidades?
3. ¿Qué tipo de colaboración se da entre los diferentes niveles de administración: autonómica, provincial, local, pero también europea y de terceros estados?
4. ¿Cómo se ejecutan y se financian los proyectos/programas? ¿Ha influido la crisis económica? ¿Cómo?
5. ¿Con qué equipo de trabajo cuenta? ¿Cómo se organiza el equipo para su trabajo diario?
6. ¿Qué percepción, según su punto de vista, tiene la ciudadanía sobre el fenómeno de la inmigración en este momento?
7. ¿Cómo piensa que se relacionan los grupos de diferentes nacionalidades?
8. ¿Quiere añadir algún comentario, pregunta u opinión? ¿Cuál?

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

### Cuestionario 2 Grupo de Discusión Población autóctona

1. ¿Sabe quién se encarga en Granada de las políticas públicas, y concretamente de las de inmigración? ¿Y a nivel autonómico y provincial?
2. ¿Qué programas se están llevando a cabo para el colectivo inmigrante? ¿Le parece que son eficaces? ¿Piensa que son suficientes? Si no las conoce ¿a qué cree que se debe?
3. ¿En qué forma se ha visto Ud. afectado por la crisis económica? ¿Cómo piensa que ha afectado la crisis al colectivo inmigrante?
4. ¿Cuál cree que es la percepción de la sociedad sobre el colectivo inmigrante? ¿Ha afectado la crisis económica a esta percepción? ¿Su percepción personal ha cambiado?
5. ¿De qué forma crees que los líderes pueden influir en la opinión de la sociedad sobre el colectivo inmigrante?

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

### Cuestionario 3 Grupo de Discusión Población Inmigrante

1. ¿Sabe quién se encarga en Granada de las políticas públicas, y concretamente de las de inmigración? ¿Y a nivel autonómico y provincial?
2. ¿Qué programas se están llevando a cabo para el colectivo inmigrante? ¿Le parece que son eficaces? ¿Piensa que son suficientes? Si no las conoce ¿a qué cree que se debe?
3. ¿Cómo piensa que ha afectado la crisis al colectivo inmigrante? ¿Y a Ud. en concreto?
4. ¿Cuál cree que es la percepción de la sociedad sobre el colectivo inmigrante? ¿Ha afectado la crisis económica a esta percepción?
5. ¿De qué forma crees que los líderes pueden influir en la opinión de la sociedad sobre el colectivo inmigrante?

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ABVD	Actividades Básicas de la Vida Diaria
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	África, Caribe Pacífico. Observatory on Migration
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio o EFTA
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
ASEAN	Association of SouthEast Asian Nations
ASEM.	The Asia-Europe Meeting
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BBC	British Broadcasting Corporation
EEA	European Economic Area
EEE	Estrategia Española de Empleo
EFTA	European Free Trade Association ó AELC
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
CAR	Centros de Atención a Refugiados
CE	Constitución Española
CEAPAT	Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas
CEE	Comunidad Económica Europea
CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training
CETI	Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes
CCL	Centro de Liderazgo Creativo
CIE	Centros de Internamiento de Extranjeros
CIPD	Chartered Institute of Personnel & Development
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
CTE	Cooperación Territorial Europea
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CSS	Centro de Servicios Sociales
DOUE	Diaria Oficial de la Unión Europea
EATIMS	Entidades locales de Ámbito Territorial Inferior al Municipio
ECVET	Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales
EEE	Espacio Económico Europeo
EEF	Estrategia Europea de Formación
EEO	Observatorio Europeo del Empleo
EFQM	European Foundation for Quality Management
EMN.	European Migration Network
EQAVET	Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales
EQF	Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida
ETF	European Training Foundation
EURES	EUROpean Employment Services
EUROSTAT	European Social Statistics
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
EUMC	Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia
FAIREA	Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo

FEAG	Fondo de Adaptación a la Globalización europea
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FC	Fondo de Cohesión
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FRONTEX	Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores
FSE	Fondo Social Europeo
FP	Formación Profesional
FPE	Formación Profesional para el Empleo
FUNDETEC	Fundación para el Desarrollo Infotecnológico de Empresas y Sociedad
GAMM	Enfoque Global de la Migración y la Movilidad
ICC	Instrucciones Consulares Comunes
IDPs	Internally Displaced Persons ó Desplazados Internos
IECA	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IU	Izquierda Unida
IESA-CSIC	Instituto de Estudios Sociales Avanzados
MAC	Método Abierto de Coordinación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPI	Migration Policy Institute
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCU	Organización de Consumidores y Usuarios
OCTA	Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEAA	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMEPEI	Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de Efectos Indeseados
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAM	Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones
PA	Partido Andalucista
PAPE	Plan Anual de Política de Empleo.
PEV	Política Europea de Vecindad
PIB	Producto Interior Bruto
PIC	Programa de la Iniciativa Comunitaria
PNR	Programa Nacional de Reformas
PO	Programas operativos
POCTEFEX	Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RABIT.	Equipos de intervención rápida en las fronteras
SADC	Southern African Development Community

SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SAE	Servicio Andaluz de Empleo
SAI	Servicio de Atención al Inmigrante
SAP	Systemanalyse und Programmentwicklung, Sistema de Análisis y Desarrollo del Programa.
SIB	Bonos de Impacto Social
SIDIA	Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía
SIP	Paquete de Inversión Social
SISPE	Sistema de Información del Servicio Público de Empleo
SSCC	Servicios Sociales Comunitarios
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
UE	Unión Europea
UN	Naciones Unidas
UPTA	Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos
VIS	Sistema de Información de Visados
VREN	Voluntary Return European Network ó Red Europea de Retorno Voluntario
WSC	Workforce Strategy Center