UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA (1985-2011): EL PAPEL DE LOS AGENTES AGENTES SOCIALES EN EL POLICYMAKING

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Inara Stürckow

Bajo la dirección de los doctores

Lorenzo Cachón Rodríguez
Ana María López Sala

Madrid, 2015

ISBN: 978-84-606-5631-9
© Inara Stürckow, 2014

FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

MIGRACIONES INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN SOCIAL

LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA (1985-2011). EL PAPEL DE LOS AGENTES SOCIALES EN EL POLICYMAKING.

Doctoranda

INARA STÜRCKOW

Directores de la Tesis Doctoral

PROF. DR. LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ

DRA. ANA MARÍA LÓPEZ SALA

Madrid, 2014

ISBN: 978-84-606-5631-9

© Inara Stürckow, 2014

Para mis padres y Roman

AGRADECIMIENTOS

Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Al andar se hace el camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante no hay camino
sino estelas en la mar.

Antonio Machado

Deseo expresar mi más sincera gratitud a todas las personas que me han acompañado durante una parte o durante todo el tiempo de la realización de esta tesis. En primer lugar quiero dar especialmente las gracias a mis dos directores: al Dr. Lorenzo Cachón Rodríguez y a la Dra. Ana María López Sala. Ambos me han acompañado con su apoyo y ayuda constante, sus valiosas críticas y asesoramiento continuo.

También quiero agradecer el apoyo que he recibido por parte del Dr. Joaquín Arango Vila-Belda, al que me he podido dirigir siempre cuando necesitaba asesoramiento. A la Dra. Claudia Finotelli y al Dr. Dirk Godenau, cuyos comentarios fueron útiles al iniciar este trabajo. También quiero agradecer su aportación a la Dra. Melissa G. Moyer.

Asimismo quiero expresar mi profundo agradecimiento a todas las personas que he podido entrevistar en el marco de este estudio por el tiempo que me han dedicado y su disponibilidad a compartir conmigo sus conocimientos y experiencias.

De una forma muy especial quiero dar las gracias a mis padres y a Roman, a quienes dedico este estudio. Sin ellos no hubiera podido realizar este trabajo. Siempre me han acompañado, animado y apoyado, y nunca perdieron la confianza en mí.

What we call the beginning is often the end.
And to make an end is to make a beginning.
The end is where we start from.

T. S. Eliot

Índice

Abstract ..... **XVII**

Capítulo 1. Introducción **1**

PRIMERA PARTE

El análisis de las políticas laborales de inmigración. Aproximaciones teóricas del policy analysis **15**

Capítulo 2. El enfoque del *policy analysis* **16**

2.1 El *policy analysis* 17
2.1.1 Fundamentos conceptuales 23
2.1.2 Aproximaciones teóricas 26

2.2 El *policymaking system* 33
2.2.1 El *policy cycle* - un modelo simplificado del proceso político 34
2.2.2 El *policy cycle* y sus críticas 46

Capítulo 3. La política de la inmigración laboral, su teorización y los actores involucrados en el proceso del *policymaking* **49**

3.1 La política de inmigración y el rol del Estado en la regulación de la inmigración laboral 50
3.2.1 La perspectiva centrada en el Estado (*state-centered approach*) 58
3.2.2 La perspectiva centrada en la sociedad (*society-centered approach*) 62

3.3 Los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de las políticas públicas de inmigración laboral 72
3.3.1 El rol de los sindicatos y su posición ante la inmigración 74
3.3.2 El rol de las organizaciones patronales y su posición ante la inmigración 84

Capítulo 4. Preguntas de investigación, aproximación teórica y diseño metodológico **89**

4.1 Preguntas de investigación y aproximación teórica 90

4.2 El diseño metodológico 95
4.2.1 La documentación investigada 96
4.2.2 Las entrevistas cualitativas en profundidad a actores clave 99

SEGUNDA PARTE

La participación de los agentes sociales en el proceso del policymaking de las políticas de inmigración laboral (1985-2011) **112**

Capítulo 5. Primera etapa 1985-1989: escasa participación de los agentes sociales en la política de inmigración **113**

5.1 La legislación en materia de inmigración: la primera Ley de Extranjería y su Reglamento de 1986 118
5.1.1 La Ley de Extranjería de 1985 118
5.1.2 El Reglamento de 1986 119

5.2 Proceso extraordinario de regularización de 1985 121

5.3 La mínima participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* en los años ochenta 122

5.4 Conclusión 128

Capítulo 6. Segunda etapa 1990-1996: el comienzo de la participación de los agentes sociales en la política de inmigración **134**

6.1 El inicio de una política activa de inmigración y el rol destacado de los sindicatos 136

6.2 Los procesos extraordinarios de regularización en los años noventa y el papel de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* 141
6.2.1 Regularización extraordinaria de 1991 141
6.2.2 Regularización extraordinaria de 1996 143
6.2.3 La participación de los agentes sociales en los procesos de regularización 144

6.3 La política de cuotas en los años noventa: la primera participación oficial de los agentes sociales en la construcción de la política inmigratoria laboral 150
6.3.1 El contingente 150
6.3.2 La participación de los agentes sociales en el *policymaking* del contingente 153

6.4 Segundo Reglamento de la Ley de 1985 y la influencia de los sindicatos 158
6.4.1 El Reglamento de 1996 158
6.4.2 El papel de los agentes sociales en el *policymaking* del Reglamento de 1996 160

6.5 Creación de cauces institucionales para la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* 164

6.6 Conclusión 169

Capítulo 7. Tercera etapa 1996-2004: de la continuidad de las políticas inmigratorias a permanentes cambios en la legislación de extranjería..... 175

7.1 La Ley de Extranjería, sus reformas y el proceso del *policymaking* 179
7.1.1 La Ley de Extranjería 4/2000 179
7.1.2 La primera reforma de la Ley 4/2000: la Ley de Extranjería 8/2000 192
7.1.3 La segunda y tercera reforma de la Ley 4/2000: las Leyes de Extranjería 11/2003 y 14/2003..... 201

7.2 Vías para la inmigración laboral y el papel consultivo de los agentes sociales en el proceso de *policymaking* 205
7.2.1 La contratación en origen para el sector agrario..... 205
7.2.2 La nueva regulación del contingente como sistema de fijación y ordenación de los flujos migratorios..... 209
7.2.3 El inicio de los acuerdos bilaterales para regular los flujos migratorios laborales 219

7.3 Los procesos extraordinarios de regularización entre 2000 y 2001 y el apoyo de los agentes sociales en la tramitación 221
7.3.1 La cuarta regularización extraordinaria y su re-examen..... 221
7.3.2 El proceso extraordinario de legalización de la población ecuatoriana..... 224
7.3.3 La documentación por arraigo en 2001 227

7.4 Conclusión..... 229

Capítulo 8. Cuarta etapa 2004-2011: el cambio del enfoque de la política de inmigración y la participación co-decisiva de los agentes sociales en el proceso del *policymaking*..... 234

8.1 El Reglamento de Extranjería de 2004 pactado en la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales 243

8.2 El sexto proceso de regularización extraordinaria de 2005 como producto del Diálogo Social con los agentes sociales..... 254

8.3 El arraigo laboral - una demanda sindical cumplida 260

8.4 Participación de los agentes sociales en la construcción de la política de inmigración laboral (2004-2011) y su gestión..... 263
8.4.1 La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración como órgano de interlocución permanente del Gobierno con los agentes sociales 263
8.4.2 El Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura..... 265
8.4.3 La contratación en origen: el contingente y los acuerdos bilaterales..... 269
8.4.4 El Convenio Marco de Colaboración para la Ordenación de las Migraciones Interiores en las campañas agrícolas de empleo temporal 277
8.4.5 La Unidad de Grandes Empresas, creada a petición de la patronal 281

8.5 El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes..... 286

8.6 La evaluación de los agentes sociales de las políticas migratorias en la legislatura VIII (2004-2008)..... 288

8.7 La cuarta reforma de la Ley de Extranjería y la evaluación distinta sobre la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* 289

8.8 El Reglamento de ejecución de la Ley 2/2009, acordado en el seno de la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales 296

8.9 Conclusión 307

Capítulo 9. Conclusiones finales 313

9.1 Los intereses de los agentes sociales como condición básica para su intervención en el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral 316

9.2 El papel de los agentes sociales en las diferentes fases del *policy cycle* 321

9.3 La orientación de la política de inmigración laboral en España 340

9.4 Reflexiones finales 346

BIBLIOGRAFÍA 348

Lista de cuadros

Capítulo 2.

Cuadro 2.1: Las tres dimensiones políticas 19
Cuadro 2.2: Clasificaciones de políticas de Lowi 30
Cuadro 2.3: Diferentes modelos de fases del *policymaking* 35
Cuadro 2.4: Tipos de la *agenda-setting* 38

Capítulo 3.

Cuadro 3.1: Niveles y actores en el *policymaking* de políticas de migración 61
Cuadro 3.2: La distribución de costes y beneficios y el tipo de políticas de inmigración 67
Cuadro 3.3: Cuatro tipos de políticas (*policy*) y de política (*politics*) 68

Capítulo 4.

Cuadro 4.1: Número de entrevistas realizadas por tipos de personas entrevistadas 106
Cuadro 4.2: Lista de las personas entrevistadas en orden alfabético 107

Capítulo 5.

Cuadro 5.1: Tipos de permisos de trabajo vigente entre 1986 y 1996 120
Cuadro 5.2: Residentes extranjeros en España 1985-1989 123

Capítulo 6.

Cuadro 6.1: Líneas básicas de actuación para una futura política nacional de inmigración .. 137
Cuadro 6.2: Once medidas de la Proposición no de Ley de 1991 138
Cuadro 6.3: Extranjeros residentes en España 1990-1995 139
Cuadro 6.4. El contingente establecido por sectores de actividad y tipo de empleo en 1993 151
Cuadro 6.5: Evolución del contingente establecido por sectores de actividad (1993-1999) . 152
Cuadro 6.6: Los tipos de permiso de trabajo en 1996 159
Cuadro 6.7: Objetivos centrales de las tres Subdirecciones de la Dirección General de Migraciones 166
Cuadro 6.8: Las funciones de la Comisión Interministerial de Extranjería 167
Cuadro 6.9: Funciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes 168

Capítulo 7.

Cuadro 7.1: Extranjeros empadronados en España 1998-2004 177

Capítulo 8.

Cuadro 8.1: Extranjeros empadronados en España 2004-2011 238
Cuadro 8.2: Solicitudes y concesiones de los procesos de regularización (1985-2005) 256
Cuadro 8.3: Actuaciones de la Comisión Central en el marco de las campañas agrícolas de empleo temporal 278
Cuadro 8.4: Actuaciones de las Comisiones Provinciales en el marco de las campañas agrícolas de empleo temporal 280
Cuadro 8.5: Los principales elementos del acuerdo alcanzado en el borrador del Reglamento de Extranjería de 2011 305

Lista de figuras

Capítulo 2.

Figura 2.1: Modelo simplificado del sistema político 28
Figura 2.2: El modelo analítico 32
Figura 2.3: El curso ideal, circular del *policy cycle* 36

Abreviaturas

ABI	Acuerdo Básico Interconfederal
AEI	Agrupación Empresarial Independiente
AES	Acuerdo Económico y Social
AI	Acuerdo Interconfederal
AICV	Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos
AIEE	Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo
AINC	Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva
AMDSPS	Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social
ANE	Acuerdo Nacional de Empleo
Art.	Artículo
ASAJA	Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
ASTI	Asociación de solidaridad con los trabajadores inmigrantes
ATIME	Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Coalición Canaria
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CE	Comunidades Europeas
CDM	Centro de Documentación de las Migraciones
CEE	Comunidad Económica Europea
CEE	Confederación Empresarial Española
CG	Cortes Generales
CGE	Confederación General de Empresarios
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CES	Consejo Económico y Social
CIE	Centros de Internamiento para Extranjeros
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CIU	Convergencia i Unió
COAG	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos
DIRCE	Directorio Central de Empresas
DSS	Diario de Sesiones del Senado
DSC	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
ELA-STV	Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de los Trabajadores Vascos
EPA	Encuesta de Población Activa
ET	Estatuto de Trabajadores
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
ILO	International Labor Office
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
IU	Izquierda Unida
LO	Ley Orgánica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OJD	Oficina de Justificación de la Difusión
ONG	Organización No Gubernamental
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSE	Organización Sindical Española

PCE	Partido Comunista de España
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RD	Real Decreto
RFA	República Federal de Alemania
SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SPEA	Servicios Públicos de Empleo Autonómicos
SPEE	Servicio Público de Empleo Estatal
TC	Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea
UGE	Unidad de Grandes Empresas
UGT	Unión General de Trabajadores
UPA	Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos

ABSTRACT

The design of labor immigration policies occupies a salient place in the political agenda of many states and it is one of the most controversial issues in the development of immigration policy. In 2014 there are more than 105 million migrant workers worldwide (IOM, 2014) and labor mobility has become a key feature of globalization in the new economy. Labor migration is a key issue in the construction of a "front-gate policy" (Fitzgerald, 1996) and a source of continued debate about the best way to manage and incorporate people migrating for purposes of work. From an economic perspective, international migration is a clear asset for states, providing a global availability of both a low-skill and a high skilled work force.

The design of public policies for labor immigration requires that states decide on how to control the admission of immigrants, what criteria to use for their selection and what is the best manner to regulate migrant rights once they have been admitted to a state. Labor immigration generates a complex set of costs as well as economic and social benefits to the host country. When it comes down to developing immigration policies, states have to ponder the consequences of its policy choices. The impact of labor immigration includes greater economic efficiency and a changed income distribution for national workers in the country which are interrelated and can be potentially conflicting. This means that at the policymaking stage on labor immigration, states should define their objectives according to their economic priorities and other political goals they need to achieve. This requires for states that they have to make concessions in accordance to their proposed objectives (Ruhs 2006, 2008).

Labor migration policy is a field of public intervention that is constantly changing. It must address the many and conflicting interests of actors with opposing interests. Immigration policy is a complex and multidimensional process and it requires the participation and interaction of several political and social actors. Furthermore, it affects different levels of society and governance (local, regional, national, international and supranational). In the design of labor immigration policy actors with different interests compete with each other in the "political arena" (Lowi, 1972), in order to shape policy. In general, importing foreign workers to national labor markets is considered a liability for businesses. The interest of other key actors such as trade unions and employers must also be taken into account. Both collectives share a concern for immigration control as well as the presence of foreigners in the national labor market. Their role in policymaking involving immigration is necessary since often-conflicting interests of all actors must be reconciled. Employers usually exercise

pressure for more open policies towards foreign workers because they are a source of cheap and flexible labor, while unions, by contrast, generally advocate more restrictive policies in order to protect the jobs of national workers and their social benefits, such as wages, unemployment and labor conditions in general. Although, in recent times, the position of the trade unions has changed to a more liberal and open attitude towards immigration policies.

The objective of this research is to analyze the role of the trade unions and employers' organizations in public policymaking involving labor immigration to Spain between 1985 and 2011. The study focuses on the most representative trade unions and business organizations in Spain. The two main trade unions included in the study are the "Confederación Sindical de Comisiones Obreras" (CCOO) and the "Unión General de Trabajadores" (UGT). The employer organizations selected are the "Confederación Española de Organizaciones Empresariales" (CEOE) and the "Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa" (CEPYME).

This dissertation examines the socio-economic, political and ideological stance of the selected trade unions and business organizations, in connection to their contribution to the design of labor immigration policy in Spain. Based on these opposing positions, the objective of this research is to provide answers to two major questions:

The first question has to do with the role the most representative trade unions and employer organizations play in labor immigration policymaking in Spain between 1985 and 2011. This question is twofold and it seeks to find out and explain how the Spanish government allowed different social agents to participate in the design and development of labor immigration policies. The government has the authority to invite different stake-holders, including trade unions and employers, to participate in policymaking. To answer these questions the study examines the creation of institutional channels over time, whereby social agents are invited to participate in establishing the policy and the philosophy behind the design of a national immigration policy. It also takes up the issue of how social agents attempt to intervene at different stages of the policy process, even at times when the government did not contemplate their official participation. An in-depth look at the actions and strategies adopted by social agents is taken into account in order to have an impact on policies towards immigration. The focus on these aspects entails analyzing the interests and motives of the

various social agents along with their position towards immigration. The analysis shows why specific social agents end up having an impact on immigration policy.

The second question addressed in this dissertation is connected to the results stemming from the previous questions, namely, what is the manner in which participation by social agents in the labor immigration policy is reflected. This requires looking at the outcome of a policy, and whether the demands of specific social agents are considered in the formulation of policies and whether these policies and their outcomes correspond to the manifested interests of the social actors studied.

The aim of the study is twofold: a) to understand the policymaking process and the role of the social agents and b) to understand the outcome of the process, or in other words, the concrete public policies regarding labor immigration in Spain. In order to address and explain the policy process it is first necessary to have a comprehensive view of the complex relationships between actors and the given social, political and economic context. Numerous government officials and outside political actors take part in this process. Each of them has different interests and opinions and each one tries to defend their objectives. Their positions get expressed both formally and informally through public institutions as well as politicians who are their interlocutors in forums of debate (for example, in relevant meetings) and indirectly through media (in interviews where the spokesperson of the different interest groups express agreement or criticism).

A qualitative methodology is used to achieve the objectives of the study and, within it, a method of triangulation is adopted, whereby different types of data are brought in to analyze the questions posed. This procedure also helps to reduce the bias of a single data source. This research brings in four different data types: qualitative in-depth interviews with key actors who have in depth knowledge of the topic; primary and secondary documents, and newspaper articles. Interviews were undertaken with people who had a decisive role both in the formulation of the policies of labor immigration in Spain, as well as with actual policymaking, or with people who had direct contact with the policymakers. The interviews were conducted with former labor ministers, state secretaries for immigration and emigration, government directors, civil servants, members of parliament from different parties, and representatives of trade unions and employer organizations involved in issues related to immigration. Since the study concentrates on events that occurred in the past, in some cases

the access to information has mainly been provided by the interviewees in their explanations and interpretations. For this reason, the interviews are of special importance for the analysis because they are not only explanatory, but they are also a key source of information which helps to complete the analysis.

In order to answer the research questions, it is necessary to open the "black box" (Easton, 1953) and divide the political process in different stages to clarify the complex policymaking process and distinguishing those processes. The policy cycle serves as a theoretical concept to carry out this systematic analysis and it makes it possible to subdivide the genesis of a political decision into different stages and analyze the respective steps one by one. Thus, it is possible to gain "knowledge *of* the policy process" (Lasswell, 1970: 3, underlined in the original) and find out why political actors took certain positions and rejected others. The policy cycle refers to the key stages of policymaking: perception of the problem, agenda setting, policy formulation, decision making, implementation, evaluation and termination or renewal. Considering these different stages allows an analysis of the interaction of social agents with the government in the process of labor immigration policymaking in Spain over time taking into account the study of their respective role, function and action in each of the stages.

Furthermore, to answer the research questions, the analysis includes two theoretical perspectives: the state-centered perspective and the society-centered perspective. The first approach puts the state at the centre of the analysis and it is based on the idea that the state enjoys great autonomy, and it is capable of defining and pursuing its own goals and to make its own decisions. During the elaboration of policies for labor immigration, the state can incorporate demands and interests from different domestic interest groups. However, the state-centered perspective does not grant these interest groups a prominent role since the ultimate decisions regarding immigration must reflect wider public interest. To maintain its legitimacy, the state has to respect certain functional imperatives and demands, but since the state is unable to simultaneously meet all of the functional requirements, it may be interested in formulating inefficient and contradictory policies regarding migration. This may lead to differences between the proclaimed restrictive immigration policy, and a *de facto* or covert application of more liberal measures. In the context of labor immigration policy, the goal is to promote economic development along with the accumulation of wealth, which may help to explain its decision to develop and implement a (more) expansive labor immigration policy.

This would mean that the economic factors pushing the state to a more open immigration policy would prevail over other positions, such as, for example, concerns about home security and/or powerful political forces pushing to approve (more) restrictive immigration policies (see Boswell, 2007).

Within the framework of the present research, this perspective is useful to analyze and understand to what extent the state determines the policy and political orientation on labor immigration in Spain and what motives encourage the state to adopt certain policies over time. However, as this study shows, the state-centered perspective only offers partial explanations to the questions posed since it places too much emphasis on the state as a central actor in the construction of public policies on labor immigration. This offers a narrow picture of the process and, at the same time, neglects the role of other actors in the policymaking process, such as trade unions and employers. For that reason, to offer a more comprehensive answer to the research questions, the theoretical approach should be extended. For this purpose, the study also applies a society-centered perspective that pays special attention to other political actors involved in the process (and not primarily to state actors). Representatives of this theoretical perspective (for example, Freeman, 1995a) explain immigration policy as a result of a political process characterized by competition between different interest groups. The state does not assume an active role and does not have a single logic of action. It is ideally characterized as a "neutral arena" (Meyers, 2007: 6) and a passive actor which only reacts to the competitive interests of the different political actors. Its function is limited to finding a compromise that maximizes utility among different organized interests (Freeman, 1995a).

Given the characteristics of these perspectives the study combines both views because they complement each other and thus are more useful to analyze and explain the involvement of the social agents in the policymaking on labor immigration in Spain. The inclusion of the perspective of the state provides an understanding of the motives that cause the state to relax its policies of labor immigration. This is the case even when the state assumes that the benefits (in)directly related to the functional imperative of the accumulation of wealth override the potential costs of these policies and do not endanger its legitimacy and its population's trust in other areas of its legitimacy. Due to its functional imperatives the state probably implements, in a discreet manner, more expansive immigration policies or approves them along with other more restrictive measures to maintain its legitimacy and capacity to govern. A society-centered perspective makes it possible to broaden the focus and explain

selective, restrictive and expansive effects of the market forces on labor immigration policy and the role of the social actors in designing policies in Spain.

Spain is an interesting case to analyze because it has basically been a country with a long tradition of emigration. Starting from the eighties of the last century, the country "unexpectedly" (Izquierdo, 1996a) became a target of foreign immigration and, since the year 2000, a significant immigration country. This new migration phase occurs at a time of economic growth coinciding with an important influx of foreigners, which situates Spain among the main countries of immigration in the European Union (Arango, 2013) and within the current "age of migration" (Castles and Miller, 2009). Consequently the "España inmigrante" (Cachón, 2002 and 2009) is taking shape. Most of the immigration coming to Spain is for purposes of better life and work chances and it also satisfies an economic need. The immigration phenomenon in Spain is still "young" (Arango, 2003). This permits a retrospective analysis of how immigration policy has been constructed since its beginning in 1985 and to analyze the role that the social actors have assumed since the beginning. The original contribution of this research consists in analyzing and providing an explanation for the particular way immigration labor policies have been articulated and implemented in Spain. Hence, this way, I have contributed to opening the so-called "black box" (Easton, 1953). The aim is to explain what lies behind the policies, why the actions of the policymaking and decision-making often take place behind closed doors and are inaccessible to the public. This kind of analysis has hardly been addressed before as there are few studies that analyze and explain the role of the social agents in the policymaking process of labor immigration policy and even fewer that analyze Spain as a case study.

The periods stated below provide a structure in which the involvement of the social agents in labor immigration policies can be examined. The span of time between 1985 and 2011 is subdivided into four sub-periods which are: 1985-1989, 1990-1996, 1996-2004, and 2004-2011. These four stages illustrate the role played by the social agents in the policymaking process and how their implication has been reflected in public policies on labor migration in Spain. At each stage, a description of the legal and political documents takes place to expose the contents of the policy on (labor) immigration. Each one of the four chapters provides a summary of the content and the evolution of the approved public policies on labor immigration over the years. Each policy addressed is situated in the model of the policy cycle with its different stages in order to account for the steps in which the policies were elaborated,

approved and evaluated. This procedure has three advantages: first, it identifies and explains the role that the trade unions and the business organizations inherently assumed in the different stages of the policymaking process. In this framework lies a description of the underlying causes that explain their inclusion and participation or not in the process. Thereby it takes into consideration both external and internal factors. Second, this procedure also allows an analysis of the influence of the social agents in the decision-making process and to show if their respective political preferences and demands are reflected or not, and to what degree, in the policies that get approved. Third, this distribution is also useful because it allows for the reader to distinguish more clearly between policy and the policymaking process itself. On specific occasions certain topics are grouped in blocks to ease the reading and the overall understanding.

The study responds to the research questions posed and it shows that three factors are particularly relevant. First, the respective interests and political preferences of the stakeholders (trade unions and employer organization), which motivated them to take part in the policymaking process, or only in some stages of the process. Second, the distribution of the complex process in different stages is based on the model of the policy cycle because this helps to understand the role assumed or not by the social actors in each stage and the reason for their attitude. Third, the role of the state and the political orientation of the labor immigration policy in Spain. In the end, the government is in charge of decision-making on immigration policies, although different actors may be involved in the design and formulation of policies, including the social actors.

CAPÍTULO 1.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

En una época presidida por la globalización y caracterizada por movimientos migratorios multidireccionales y continuados, los Estados modernos están atrapados en lo que Hollifield (1992) denominó una "paradoja liberal": en sus palabras, mientras que la lógica económica del liberalismo demanda la apertura de sus fronteras, la lógica política y legal apela a su cierre. Los Estados están confrontados con el dilema de decidir entre la presión económica para aplicar políticas de inmigración más liberales y la presión de la población para aplicar controles más restrictivos (véase, por ejemplo, Guiraudon y Joppke, 2001). Ello plantea otra constante paradoja, tal como apunta Sassen (1996): ya que mientras que, por una parte, algunos Estados derogan sus potestades sobre las fronteras nacionales al apoyar la creación de espacios económicos con libre circulación de mercancía, capitales, información y servicios en beneficio de la globalización económica, paralelamente pretenden blindar sus límites territoriales para impedir la entrada de determinados inmigrantes y exigen su derecho soberano para controlar sus fronteras. Casi todos los Estados intentan restringir la llegada de migrantes y controlar la inmigración de acuerdo a su utilidad para el mercado laboral y según sus metas ideológicas.

La migración internacional tiene un gran impacto en la economía, la política, la cultura y la composición demográfica de un país y plantea cambios y desafíos de distintas naturalezas con alcances muy diversos. La complejidad de la inmigración incide en prácticamente todos los aspectos de la política pública. Spencer (2003: 4) argumenta que la regulación de la migración trata de "conseguir los objetivos del mercado de trabajo, proteger la seguridad nacional, minimizar el gasto público, promover la cohesión social, cumplir las obligaciones de los derechos humanos y promover el desarrollo y la cooperación internacional." El rol del Estado, las contradicciones existentes y diferentes requerimientos que tiene que cumplir simultáneamente el Gobierno adquieren especial protagonismo a la hora de elaborar las políticas de inmigración y pueden conducir a conflictos (véase, por ejemplo, Ruhs, 2006 y 2008; Boswell, 2007).

Existen diferentes perspectivas teóricas desde las cuales se explican los factores determinantes que configuran la forma en la que el Estado toma decisión en relación a la política de inmigración. En este marco también tienen lugar los debates sobre el Estado y su capacidad de controlar la inmigración en una época de globalización e internacionalización económica. Las opiniones son diversas y defieren en parte notablemente. Por ejemplo, varios

expertos coinciden en que los Estados pierden cada vez más el control sobre la gestión de la inmigración y, por lo tanto, existe una distancia entre la política y la retórica restrictiva y los resultados en la práctica (Cornelius, Martin y Hollifield, 1994; Sassen, 1996). Otros, por el contrario, como Joppke (1998a), argumentan que la capacidad del Estado para controlar la inmigración ha aumentado y los Estados aceptan inmigrantes más por presiones internas que externas. Por el contrario, diversos estudiosos, entre ellos Freeman (1995a), asumen que el Estado es una arena neutral donde se juegan los intereses de la sociedad, primordialmente los de los partidos políticos y grupos de interés, que determinan el diseño de las políticas de inmigración (véase Meyers, 2000: 1257).

En el marco de la elaboración de la política migratoria el diseño de las políticas de inmigración laboral ocupa un lugar preeminente en las agendas políticas de muchos Estados siendo uno de los temas más controvertidos. Hoy día hay más de 105 millones de trabajadores migrantes en el mundo y la movilidad laboral se ha convertido en una característica clave de la globalización y la economía mundial. Gran parte de la migración laboral es de carácter irregular (OIM, 2014). La migración laboral forma parte de la construcción de las "políticas de la puerta principal" (*front-gate policy*) (Fitzgerald, 1996) y las respuestas políticas para gestionar la inmigración laboral junto con los resultados son motivo de permanentes discusiones. Desde una perspectiva económica, la migración internacional cumple una clara funcionalidad, necesidad y utilidad para los Estados. Una de las principales consecuencias y funciones de la migración internacional es la disponibilidad mundial de mano de obra tanto poco como también altamente cualificada. En palabras de Sassen (1990), la migración funciona como "un sistema global de suministro de mano de obra".

El diseño de las políticas públicas de inmigración requiere de los Estados que decidan sobre cómo regular las admisiones de inmigrantes, sobre la elección de los migrantes y sobre los derechos de estos tras su admisión (veáse Ruhs, 2006 y 2008). La inmigración laboral genera un complejo conjunto de costes y beneficios económicos y sociales para el país receptor. A la hora de elaborar las políticas de inmigración los Estados tienen que ponderar las consecuencias de dicha política para el país. Los diferentes impactos que conlleva la inmigración laboral, para, por ejemplo, la eficiencia económica o la distribución de la renta de los trabajadores autóctonos del país, son interrelacionados y pueden ser potencialmente conflictivos. Esto significa que en la fase de toma de decisiones sobre la política de inmigración laboral los Estados tienen que definir sus objetivos según sus prioridades y

decidir cuáles de las consecuencias que se derivan de la inmigración laboral son más importantes que otras. Esto supone también que los Estados tienen que hacer concesiones. Finalmente los Estados tienen que decidir sobre qué políticas son, en su opinión, las más adecuadas para conseguir sus metas (*Ibíd*.).

En el diseño de la política de inmigración laboral participan, y quieren participar, diversos actores con diferentes intereses que compiten entre sí en la "arena política" (Lowi, 1972). Por regla general la importación de mano de obra extranjera para los mercados de trabajo nacionales se considera responsabilidad del mundo empresarial y parte de un juego de intereses. En este juego de intereses los sindicatos y las patronales como actores claves del mercado laboral desempeñan un papel destacado. Su rol en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral puede llegar a ser decisivo, teniendo en cuenta que, por lo general, los intereses de sindicatos y patronales suelen divergir.

Tradicionalmente los sindicatos rechazaban la llegada de trabajadores extranjeros porque temían que estos socavaran los sueldos y las condiciones laborales de la mano de obra autóctona. Se oponían a políticas liberales de inmigración ya que presumían que la entrada de trabajadores extranjeros condujera a un *dumping* social habida cuenta que muchos extranjeros estaban dispuestos a aceptar empleos peor remunerados y en condiciones laborales precarias. Los sindicatos se sentían llamados a proteger los intereses de los trabajadores nativos. Pero tal como documentan varios estudios, su posición reacia a la inmigración comenzó a cambiar notablemente a partir de los años ochenta del pasado siglo. Para ello fueron decisivos diferentes factores, pero, sobre todo, las ya mencionadas repercusiones económicas y políticas derivadas de la globalización. El desmantelamiento de las fronteras nacionales conlleva una desregularización de los mercados laborales nacionales y una elevada movilidad de ciertas categorías de trabajadores. Para los sindicatos esto significa un debilitamiento de su posición como actores defensores y protectores del mercado laboral nacional. Las políticas inmigratorias restrictivas no pueden impedir este desarrollo y contribuyen más bien a poner en peligro tanto a los trabajadores autóctonos como inmigrantes. Esto explica en buena parte su cambio de actitud para apoyar políticas inmigratorias más liberales, pero debidamente reguladas. Con su talante favorable a la inmigración, aunque por distintos motivos, coinciden con las organizaciones patronales. El mundo empresarial aboga por políticas inmigratorias expansivas para tener "libre" acceso a mano de obra extranjera según sus necesidades en momentos puntuales. La inmigración laboral les ayuda a presionar a bajar los salarios,

reduciendo con ello los costes, lo que contribuye a aumentar los beneficios de la empresa. Guiados por sus respectivos intereses, los sindicatos y las patronales intentan influir en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral para poder realizar sus preferencias políticas. Así que, una de las principales preguntas que surgen a la hora de elaborar las políticas de inmigración laboral es ¿qué papel asumen los sindicatos y patronales como actores claves del mercado laboral en el proceso? Se trata de averiguar cuál de los dos actores colectivos consiguen influir (más) en las decisiones del Estado y cómo esta influencia se expresa en la formulación de las políticas. Para analizar este tema esta investigación se centra en el caso español y el papel de los agentes sociales en el *policymaking* de las políticas de inmigración laboral en España.

En este contexto hay que empezar preguntándose qué se entiende por "políticas públicas" y "*policymaking*". Tal como apunta Birkland (2011: 7 y ss.), aunque existen varias posibilidades de definir "políticas públicas" (*public policy*) y falta consenso sobre una definición unitaria, se pueden identificar atributos claves que están implícitamente incluidos en todas las variantes de la definición. Un ejemplo para ello es que la "política pública finalmente la realizan y ejecutan los gobiernos, incluso si las ideas proceden de fuera del gobierno o de la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales" (Birkland, 2011: 9). En palabras de Dye (1972: 2), *public policy* es "todo lo que el Gobierno decide hacer o no hacer". El término se refiere a las "acciones del Gobierno y a las intenciones que determinan esas acciones" (Cochran *et al*., 2009: 1). Así que "haciendo política" (*making policy*) puede ser entendido como "una elección entre metas y alternativas" (*Ibíd*.). A la vez el proceso del *policymaking* es complejo e implica diferentes fases: empieza con el reconocimiento de que existe un problema a tratar políticamente (percepción del problema). Les sigue la integración del problema en la agenda (*agenda-setting*), la búsqueda de soluciones para resolverlo y la elección de una o varias alternativas vinculadas que, en opinión de los responsables, conducirán a una solución. Posteriormente se realiza la implementación de la política y se efectúa la evaluación de la misma. Esta última fase puede conducir a la finalización de un programa político o a la (re)definición del problema. El modelo del *policy cycle* (ciclo de las políticas) sirve para describir cómo transcurren las diferentes fases. Aunque no es posible diferenciar tajantemente una etapa de la otra porque se superponen entre sí, se saltan o se suprimen, o el proceso es o puede ser interrumpido y retomado en otro momento, recurrir a este modelo puede servir como punto de partida para poder entender el *policymaking*.

La actual investigación sobre la migración internacional muestra un creciente interés en el proceso de construcción de la política de inmigración laboral, pero, aun así, existen pocos estudios que se dedican a analizar el complejo proceso del *policymaking.* Una de las posibles razones para ello es una "distancia epistemológica construida sobre una base débil de conocimientos. Metafóricamente, el *policymaking* se realiza en la oscuridad" (Geddes, 2005: 726). Tal como destacan también Freeman (1995a), Guiraudon (1997) y Massey (2003), las políticas de inmigración son a menudo formuladas a puertas cerradas y esto dificulta rastrear las relaciones existentes y analizar el nivel y el éxito de influencia de los actores en todo el proceso del *policymaking*. Esta situación se presenta también al examinar el papel de los agentes sociales en el citado proceso. En consonancia con Menz (2007), una de las explicaciones para ello se debe probablemente a un sesgo, centrado en el Estado (*state-centered bias*), en la literatura sobre la política de inmigración laboral, que conlleva a que el papel de los grupos de interés esté descuidado. Esto ocurre igualmente en el caso español donde existen pocos estudios que analicen el proceso del *policymaking* de las políticas públicas de inmigración laboral y menos aún que estudien el papel de las organizaciones sindicales y patronales en el *policymaking*.

España es un caso interesante para el análisis por ser básicamente un país con una larga tradición de emigración. Sólo a partir de los años ochenta del pasado siglo el país, de modo "inesperado" (Izquierdo, 1996a), se convierte en meta de inmigración extranjera y desde el año 2000, en país de intensa inmigración. Esta nueva fase migratoria coincide con un importante despegue de su economía. Desde entonces empieza un notable crecimiento de las cifras de extranjeros, evolución que sitúa al país entre los primeros puestos del ranking de inmigración de la Unión Europea (Arango, 2013) y en la actual "era de la migración" (Castles y Miller, 2009). A partir de entonces se constituye la "España inmigrante" (Cachón, 2002 y 2009). La mayor parte de la inmigración que llega a España tiene una naturaleza laboral y cumple una función notablemente económica. El fenómeno inmigratorio en España es aún "joven" (Arango, 2003). Esto posibilita estudiar de forma retrospectiva la construcción de la política en materia de inmigración desde su inicio en 1985 y analizar el rol que los agentes sociales han asumido desde entonces en dicho proceso.

Esta investigación presupone que los sindicatos y las organizaciones empresariales han asumido una función importante a la hora de diseñar y elaborar la orientación política de inmigración laboral en España. Cada uno a su manera y en el marco de sus posibilidades e

intereses. Partiendo de esta suposición el objetivo de esta investigación es analizar el papel de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de la política pública de inmigración laboral en España entre 1985 y 2011. El *policy cycle* sirve de herramienta para mostrar y explicar su participación o no en las distintas fases. El análisis empírico se realiza en base a entrevistas en profundidad a actores clave que participaron en el proceso del *policymaking* y/o tienen profundos conocimientos sobre él. A la vez el estudio trata de explicar cómo queda reflejada la participación de los agentes sociales en las políticas de inmigración laboral en España a lo largo de los años analizados y con ello mostrar si estas políticas y sus resultados se ajustan a sus intereses.

Este estudio se centra en las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en territorio español. Estas son, a nivel sindical, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT). Por parte de las patronales, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). A lo largo del análisis me refiero a estas organizaciones utilizando los conceptos de agentes sociales, organizaciones sindicales y organizaciones patronales o empresariales. He elegido a estas organizaciones por las siguientes razones: durante el régimen franquista (1939-1975) se tenía una concepción autoritaria de las relaciones laborales y los sindicatos horizontales quedaron prohibidos, igual que la negociación colectiva, las huelgas y el cierre patronal. Sólo existía la Organización Sindical Española (OSE) (1940-1976), un sindicato vertical, al servicio del Estado (Usabiaga, 2007: 177). Tras la muerte del general Franco, en 1975, España comienza a insertase en las democracias de Europa occidental. En el marco de la transición democrática se legalizaron en 1977 los sindicatos y se inició la concertación social. En 1978, con la aprobación de la Constitución Española, se constituyó un Estado social y democrático de Derecho. A partir de entonces se sentaron también las bases para un nuevo sistema de relaciones laborales cuyo eje fundamental era el pleno reconocimiento de la autonomía colectiva y el inicio de la concertación social. Desde entonces el sistema se basa en el pleno reconocimiento de todas las partes integrantes del mundo laboral. (Prieto, 1993: 368; Usabiaga, 2007: 177; De Lucas *et al*., 2008: 135; Ferrer Sais, 2008: 4; Pérez Infante, 2009). CCOO y UGT, por parte de los sindicatos, y CEOE y CEPYME, por las patronales, son, respectivamente, las organizaciones sindicales y patronales más representativas a nivel estatal y desde entonces asumen un papel protagonista en la negociación colectiva y el diálogo social en España.

La originalidad de esta investigación queda reflejada en el análisis, indagación y explicación de los procesos que se suceden dentro del sistema político (Lowi, 1972) y abrir con ello la llamada "caja negra" (Easton, 1953). En la tesis doctoral pretendo estudiar y explicar la importancia y función de los sindicatos y patronales en el diseño político y en la toma de decisiones en las políticas públicas de inmigración laboral en España. Un análisis que hasta ahora apenas ha sido abordado.

Estructura del estudio

El estudio está estructurado en nueve capítulos. La primera parte (capítulos segundo, tercero y cuarto) incluye una revisión teórica del enfoque del *policy analysis*, el estado de la investigación sobre la temática en esta materia y las preguntas de investigación junto con una visión de conjunto sobre el marco teórico y el método empírico aplicado para alcanzar el objetivo de la investigación.

La revisión teórica del enfoque del *policy analysis* en el segundo capítulo sirve de introducción a la temática y de base teórica para el estudio. Esta presentación posibilita recurrir, a lo largo del análisis, a diferentes aspectos del *policy analysis* sin necesidad de explicitar de nuevo la terminología y los respectivos conceptos, enfoques y definiciones. Para ello se aborda, al principio, el origen del *policy analysis* junto con la terminología y sus fundamentos conceptuales. Seguidamente se presenta un sucinto resumen de los principales puntos de una selección de aproximaciones teóricas en el *policy analysis* para presentar diversos enfoques teóricos abordados en esta disciplina. La presentación ofrece una visión de conjunto sobre el actual estado de la investigación del análisis de políticas. A continuación, se realiza una descripción concisa del *policymaking system* y de los métodos del análisis de políticas.

En el marco del *policymaking system* explico detalladamente el modelo del *policy cycle* (ciclo de políticas) como modelo simplificado del proceso político con sus diferentes fases: la percepción del problema y la *agenda-setting*, la formulación de las políticas y la toma de decisiones, la implementación de la política, su evaluación y posible finalización. El *policy cycle* sirve de marco orientativo teórico y en base a él analizo y explico la participación de las organizaciones sindicales y patronales en las diferentes fases del complejo proceso del *policymaking* de las políticas públicas de inmigración laboral en España entre 1985 y 2011.

El tercer capítulo se centra en el estado de la cuestión sobre esta materia y sirve de encuadre teórico del estudio. En él examino las aportaciones científicas realizadas durante las últimas décadas en relación al tema de esta tesis doctoral. Al principio se aborda la relación entre la inmigración internacional y sus consecuencias para el Estado y el mercado de trabajo a la hora de elaborar las políticas de inmigración laboral. Le sigue una presentación sobre el *policymaking* y sobre la teorización de la política de inmigración laboral. A continuación se aborda dos enfoques teóricos distintos que explican la política de inmigración: la perspectiva centrada en el Estado (*state-centered approach*) y la centrada en la sociedad (*society-centered approach*). Presento someramente los puntos principales de las dos perspectivas y las fundamento con ejemplos teóricos. Estas dos perspectivas sirven para explicar, a lo largo del estudio, la política de inmigración en España y los factores y elementos esenciales que determinan la orientación política del Gobierno en esta materia. A continuación, la atención se centra en los estudios que han abordado el rol de los sindicatos y organizaciones empresariales en el proceso del *policymaking* de políticas públicas de inmigración laboral para presentar los principales resultados y conocimientos científicos logrados hasta el 2013 en esta materia.

El cuarto capítulo incluye dos partes: la primera presenta las preguntas de investigación y el proceder teórico para poder responder a las mismas. Para ello se ofrece una sucinta síntesis selectiva sobre a) el *policy analysis* y el modelo del *policy cycle* que sirve de base para analizar y explicar el papel de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral en España y b) la perspectiva centrada en el Estado y la centrada en la sociedad que forman el enfoque teórico a partir de cual se analiza la orientación y construcción de la política de inmigración en España.

En la segunda parte del cuarto capítulo expongo el diseño metodológico elegido para este análisis. Para ello recurro a la metodología cualitativa y, dentro de ella, al método de la triangulación que permite utilizar diferentes tipos de datos para analizar el objetivo de estudio. Este proceder también ayuda a compensar el sesgo de diferente material de datos. Esta investigación se basa en cuatro fuentes diferentes: entrevistas cualitativas en profundidad a actores clave y personas “expertas” y “bien informadas” (Valles, 2002: 27) con conocimientos profundos sobre la materia investigada; documentos primarios y secundarios, y artículos de prensa. Desde una perspectiva *ex post* el objetivo es conseguir “conocimiento *del* proceso de

políticas" (Lasswell, 1970: 3, subrayado en el original) y conocer la trascendencia e importancia que asumieron las organizaciones sindicales y patronales en dicho proceso.

La segunda parte del estudio incluye cinco capítulos en total. Los cuatro primeros (capítulos 5.-8.) reflejan otras tantas etapas de la política de inmigración española presentadas de forma separada: 1985-1989, 1990-1996, 1996-2004 y 2004-2011. En ellas analizo, respectivamente, el papel que han desempeñado los agentes sociales en el proceso del *policymaking* y cómo esto ha quedado reflejado en las políticas públicas de inmigración laboral en España. A fin de ofrecer una imagen estructurada reconstruyo la evolución del marco jurídico en materia de inmigración (laboral), empezando con el análisis en el año 1985. La decisión para ello se basa en dos motivos: Primero, en consonancia con Aja y Arango (2006: 13), "1985 puede ser un buen candidato" porque, por primera vez, las autoridades españolas comienzan a definir y a aprobar una política de inmigración. Segundo, el saldo inmigratorio es por primera vez positivo y el país comienza a convertirse paulatinamente en país de inmigración. El estudio finaliza en 2011 porque en este año se aprueba el último Reglamento de Extranjería.

Para la distribución en cuatro etapas temporales he elegido criterios y momentos considerados claves en el desarrollo y cambio del marco político institucional en materia de inmigración. Esta división la considero razonable porque permite mostrar el desarrollo de la participación de las organizaciones sindicales y patronales en la construcción de la política de inmigración laboral a lo largo de los años y explicar sus intereses y respectivas demandas que les motivaron a formar parte o no en las distintas fases del *policymaking*.

Cada etapa está estructurada de igual forma: con el fin de introducir al lector en algunas de las características relevantes de cada fase, al principio presento una visión de conjunto del contexto político-social y económico del país y de los agentes sociales. En esta introducción analizo las respectivas posiciones e intereses de los agentes sociales en el tema de la inmigración porque forman la base que definen finalmente su determinación de intentar involucrase o no en el proceso del *policymaking* e influir en la política según sus intereses.

Para mostrar la participación de los agentes sociales en las políticas de inmigración laboral sigo la siguiente estructura: en cada etapa se realiza, en un primer lugar, una descripción de los documentos legales y políticos para exponer el contenido de la política en materia de

inmigración (laboral)[1]. Los cuatro capítulos en su conjunto ofrecen un resumen sobre el contenido y la evolución de las políticas públicas aprobadas en materia de inmigración laboral a lo largo de los años analizados. En cada política abordada me oriento en el modelo del *policy cycle* con sus diferentes fases para describir detalladamente los respectivos pasos en los que la política estudiada fue planteada, elaborada, aprobada y evaluada. Este proceder tiene tres ventajas: primero, permite identificar y explicitar el rol que inherentemente asumieron las organizaciones sindicales y empresariales mayoritarias en las diferentes fases del proceso del *policymaking*. En este marco se realiza una descripción de las causas subyacentes que explican su inclusión y participación o no en el proceso. Para ello se toma en consideración tanto los factores externos como internos. Segundo, este proceder posibilita también analizar la influencia de los agentes sociales en la toma de decisiones y mostrar si sus respectivas preferencias políticas y demandas quedan reflejados o no, o sólo parcialmente, en las políticas aprobadas y sus resultados. Tercero, esta distribución también es útil porque permite que el lector pueda distinguir claramente entre la política y el proceso del *policymaking*. En ocasiones específicas se agrupan temas en bloques para facilitar la lectura y comprensión. Por ejemplo, en la tercera etapa (1996-2004) se presentan consecutivamente los procesos de regularización realizados durante el período, o se agrupan los cauces institucionales creados en el transcurso de una etapa sin respetar estrictamente el orden cronológico temporal.

Cada etapa incluye la información y los principales resultados que he extraído de mis entrevistas cualitativas en profundidad a actores clave. Estos datos son fundamentales porque sirven para cuatro funciones esenciales: comprensión, descripción, visión interna y explicación. Esta información fue clave porque permite responder a las preguntas de investigación y perseguir el objetivo del estudio. Las informaciones obtenidas en el marco del trabajo de campo constituyen los datos novedosos que aporto a la investigación y la temática en esta materia.

El noveno capítulo incluye las conclusiones generales de la investigación en las que respondo directamente a las preguntas de investigación. Para ello he elegido la siguiente estructura: en primer lugar se realiza un resumen de los intereses de los agentes sociales y de sus respectivas posiciones ante la inmigración porque constituyen la condición básica para su intervención en el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral. En el siguiente paso se aborda, de forma resumida, el *policy cycle* con sus diferentes fases para

[1] Utilizo conscientemente, entre paréntesis, el término "laboral" ya que por ejemplo también estudio las Leyes de Extranjería que no tienen que ver exclusivamente con el tema de la "inmigración laboral".

explicar mediante algunos ejemplos y momentos decisivos el papel que los agentes sociales asumieron en el proceso del *policymaking* a lo largo de los años analizados y responder con ello a la primera pregunta de investigación. A continuación se aborda de forma general la orientación de la política de inmigración laboral en España para exponer cómo ha quedado reflejada en ella la participación de los agentes sociales a lo largo de los años y contestar con ello a la segunda pregunta de investigación. Aquí queda demostrada también la utilidad, para el análisis, de combinar la perspectiva orientada en la sociedad con el enfoque centrado en el Estado. En esta parte se realiza una vinculación de la reflexión teórica con los resultados empíricos del estudio y se interpreta el rol de los agentes sociales en la construcción de la política de inmigración laboral en España. La investigación concluye con una perspectiva sobre futuros interrogantes que pueden surgir en el marco de la materia estudiada.

PRIMERA PARTE

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS LABORALES DE INMIGRACIÓN.

APROXIMACIONES TEÓRICAS DEL *POLICY ANALYSIS*

CAPÍTULO 2.

EL ENFOQUE DEL *POLICY ANALYSIS*

CAPÍTULO 2. EL ENFOQUE DEL *POLICY ANALYSIS*

En este capítulo se aborda el *policy analysis* con sus diferentes perspectivas y fundamentos conceptuales, el *policymaking system* y el *policy cycle* como modelo simplificado del proceso político. Esta visión de conjunto sirve de marco orientativo para el proceso posterior de la investigación. El *policy cycle,* con sus diferentes fases, está descrito detalladamente porque constituye la herramienta a partir de la cual se analiza y explica la participación de las organizaciones sindicales y patronales en el complejo proceso del *policymaking* de las políticas públicas de inmigración laboral entre 1985 y 2011.

2.1 El *policy analysis*

"Política" pertenece a la familia de la palabra *polis,* procede del latín *politĭcus* y del griego πολιτικός, y denomina, en el sentido clásico, todas las actuaciones de Estado referentes a la *polis,* la ciudad-estado de la Antigua Grecia. "Política", en el Estado moderno, implica una actuación activa que tiene como metas a) influir en el poder del Estado, b) la adquisición de posiciones dirigentes y c) el ejercicio de las responsabilidades gubernamentales (Schubert y Klein, 2006: 230). No obstante, "política" se sustrae a una definición unitaria y en la teoría social existe una diversidad de nociones y conceptos para analizar y definir la política. Para Max Weber (1994: 35) "política" es "la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, hoy día: de un Estado". Hannah Arendt (1993: 28) subraya que "el sentido de política es libertad" y la política significa "poder empezar". Su definición de la política remite a la dimensión de la actuación y no a la dimensión de la estructura (Alemann, 2000). La mejor manera de poder ver la naturaleza de la política la encontramos en el espectro por el que discurren los diversos términos e intentos de definición.

Las definiciones conceptuales del análisis político se caracterizan por una "variedad desconcertante" (Windhoff-Héritier, 1987: 17). En inglés se distinguen semánticamente entre tres nociones: *politics* (política), *policy* (políticas) y *polity*, llegando con ello a una diferenciación más nítida. *Politics* describe el transcurso procesal de la ejecución de programas de actuación escogidos y abarca los procesos políticos en los que tienen lugar la confrontación de diferentes opiniones, intereses y objetivos caracterizados por cooperaciones, concertaciones, acuerdos y coaliciones. La categoría *politics* se refiere entonces a aquellas áreas en las que surgen, acuerdan y aplican decisiones vinculantes para todos. *Policy* hace

referencia al contenido concreto de la política lo que incluye tareas y objetivos, preguntas y problemas de contenido sustantivo, programas políticos y resultados de actividades en diferentes áreas políticas. La categoría *polity* concierne a la organización institucional de la política y su dimensión estructural. Bajo *polity* se sintetizan las áreas del orden político, la constitución, las normas y las instituciones (véase Schubert y Bandelow, 2003: 5; Lauth y Wagner, 2010: 18 y ss.; Blum y Schubert, 2011: 14 y ss.).

Aunque, hoy día, el uso de la palabra *polity* no es muy corriente en el mundo científico anglófono (Alemann, 2000: 106), política es, según este concepto trial, un principio triple. La política sólo puede estar comprendida en una coherencia mutua de las tres dimensiones políticas dado que existe en la realidad una multiplicidad de conexiones complejas (Von Prittwitz, 1994: 13; Schubert y Bandelow, 2003: 5; Lauth y Wagner 2010: 19). La distinción conceptual de estas tres dimensiones tiene un carácter analítico, así que la asignación inequívoca de ciertos fenómenos políticos a una sola de las dimensiones es, por su complejidad, imposible (Lauth y Wagner, 2010: 19).

La exploración de la dimensión *politics* se dedica a la configuración de procesos políticos y con ello a los objetivos, las actuaciones y decisiones, y a la interacción de actores. El estudio de *policy* se consagra a los contenidos de la política y sus diversas esferas (como, por ejemplo, la política de inmigración). La gestión política y la actuación oficial forman parte del análisis. La dimensión *polity* examina la forma de las estructuras políticas y con ello las condiciones marco, tanto formales como informales (*Ibíd.*). El cuadro 2.1 explicita estas tres dimensiones del concepto en inglés.

El *policy analysis*, un campo reciente de los *policy studies*, pertenece, desde hace tiempo, a la esencia de la ciencia política y sociología política y ocupa cada vez más un lugar más destacado en la lista de temas más importantes dentro de esta ciencia. Al mismo tiempo se considera como uno de los campos de investigación más prometedores y perentorios en el futuro (Jann, 2009: 477). De conformidad con una amplia definición, el análisis de políticas es una subárea de la ciencia política que se dedica a los contenidos políticos, sus elaboraciones e impactos, al rol del aparato estatal junto con las estructuras tanto formales como informales, y los procesos y funciones (*Ibíd.*, 478).

El *policy analysis*

> "reivindica una competencia en dos niveles, por un lado el análisis científico y la reflexión y, por otro, el asesoramiento político-constructivo. El modelo es por lo tanto una 'ciencia de la política para la política'. [...] El análisis de políticas quiere ambas, ciencia y solución de problemas, análisis de lo dado y una colaboración constructiva en 'las decisiones políticas orientadas al futuro y que configuran el futuro'" (Schubert, 2003: 37 y ss.).

Cuadro 2.1: Las tres dimensiones políticas

Dimensiones	***Polity***	***Politics***	***Policy***
Interés cognitivo	Condiciones marco de política; orden institucional de procesos políticos	Diseño de procesos políticos; caracter procesal de la política	Contenido de la política
Orientación	Orientada en las instituciones	Orientada en el *input*	Orientada en el *output*
Formas de manifestación	Constituciones, leyes, normas, reglas formales e informales	Opiniones, intereses, comportamiento, conflictos, potenciales de actuación, proceso de toma de decisión, imposición de la decisión	Objetivos, tareas, actuación del gobierno
Objetos de investigación	Derecho constitucional, formas del Estado, formas de dominación, instituciones formales e informales	Partidos, grupos de interés, asociaciones, elecciones, cultura política, procesos políticos	Áreas políticas (política de economía), actividades del Estado

Fuente: Lauth y Wagner, 2002: 22

El *policy analysis* surgió para entender mejor el proceso del *policymaking* y las complejas interrelaciones que genera la acción pública y para introducir el conocimiento relevante para los responsables de la toma de decisiones. Según Dunn (1981: 35, subrayado en el original), el *policy analysis* es "*una disciplina de la ciencia social aplicada que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentos para producir y transformar la información relevante para las políticas que puede ser utilizada en ámbitos políticos para resolver problemas*."

El origen del policy analysis

El estudio del *policy analysis* tiene su origen intelectual en los Estados Unidos de América y es un producto original del pragmatismo[2] (Schubert, 2003: 38). Charles E. Merriam, uno de los primeros padres del "*New Science of Politics*", y su alumno, y posterior colaborador en la Universidad de Chicago, Harold D. Lasswell, son considerados los fundadores del "*policy*

[2] Por pragmatismo se entiende a nivel coloquial una actuación que es realista y orientada en la práctica y que no está necesariamente asociada con principios ideológicos e inamovibles.

sciences", que posteriormente pasa a llamarse "*policy analysis*" (*Ibíd*., 39). Lasswell fue el primero en articular formalmente el concepto "*policy sciences*" (DeLeon, 1997: 5). Inicialmente, y a raíz de la publicación del libro *The Policy Sciences*, coeditado junto con Daniel Lerner (Lasswell y Lerner, 1951), la *policy sciences* surgió como una disciplina y práctica de las ciencias sociales. El objetivo de esta disciplina es describir y analizar detalladamente el quehacer de los que deciden políticamente y promover una mayor orientación hacia los contenidos políticos y las interacciones entre los diferentes actores en el proceso político. Lasswell (1951: 14) define las ciencias de las políticas como el "conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas durante un determinado período." Además, hace hincapié en que "las ciencias políticas estudian el proceso de decidir o elegir y evaluar la relevancia de los conocimientos disponibles para la solución de problemas específicos." (Lasswell, 1968: 182). La visión de Lasswell sobre *policy sciences* es multidisciplinaria, contextual, orientada hacia el problema, aplicada y explícitamente normativa. En su opinión se debería distinguir entre el análisis *del* proceso de toma de decisiones y la descripción del rol del conocimiento *en* el proceso de toma de decisiones. Lasswell tiende a ello al destacar: "las ciencias políticas pueden ser concebidas como el conocimiento *del* proceso de la política y de la relevancia de los conocimientos *en* el proceso." (1970: 3, subrayado en el original). Torgerson (1958: 245, subrayado en el original) observa que "el proyecto de orientación contextual de Lasswell es muy ambicioso porque busca un conocimiento del *todo*, al mismo tiempo, es más bien modesto, ya que no espera que el éxito sea completo."

Los protagonistas del *policy analysis* son los contenidos, la realización y los efectos de una política pública. En la mayoría de los casos, el *policy analysis* está considerado como un enfoque interactivo y orientado en los problemas. En primer lugar porque estudia los procesos de toma de decisiones y analiza la realización y los impactos de una política. En segundo término, porque pretende contribuir con soluciones a problemas de contenido objetivo e intenta aportar directrices normativas para mejorar la política. El *policy analysis* es también interdisciplinario y multimetódico. Busca incluir todos los elementos relevantes, variables y fases de procesos de una política pública (Schubert y Bandelow, 2003; Schneider y Janning, 2006; Blum y Schubert, 2011).

El *policy analysis* tiene que considerar las tres dimensiones políticas ya mencionadas: *policy*, *politics* y *polity*. Y ello porque *polity* proporciona el marco para el *politics* que a su vez lleva a *policies* concretas. Por regla general el análisis político centra el foco de análisis en tres preguntas (Blum y Schubert, 2011: 16):

1.) ¿Qué hacen los actores políticos?, preguntando por los *outputs* de la política, es decir por los resultados de las decisiones políticas.
2.) ¿Por qué lo hacen los actores?, analizando el porqué de la formación de una política.
3.) ¿Cuáles son los impactos de una decisión política?, estudiando con ello los llamados *outcomes*.

Wildavsky (1979: 387) ayuda entender la naturaleza de la *policy*: "Política es un proceso, así como un producto. Se utiliza para referirse a un proceso de toma de decisiones y también para el producto del proceso." Según Birkland (2011: 4), "haciendo política pública supone solucionar problemas". Él define "*policy* como una declaración por parte del gobierno -a cualquier nivel- sobre sus intenciones y que pretende hacer con un problema público." (*Ibíd*., 9, subrayado en el original). Con la reflexión científica de los procesos políticos y sus desarrollos el *policy analysis* persigue la solución de problemas (complejos).

Utilizando la amplia y famosa definición de Thomas S. Dye (1976: 3) se logra alcanzar el planteamiento principal del análisis político porque, según su definición, el análisis de políticas significa examinar "¿qué hacen los gobiernos?, ¿por qué lo hacen? y ¿qué diferencia ello implica?" La comprensión conceptual de la base del análisis político se orienta, aún hoy día, en la esencia de esta definición. Sin embargo, lo que se entiende por actor va más allá de lo establecido en la definición de Dye sobre gobiernos y su noción se ha ampliado. Los actores políticos son tanto individuos como organizaciones.

Los actores tienen que encontrar su respectiva posición y estrategia para conseguir sus objetivos en base a la existencia de una diversidad de intereses, valores y obligaciones. Dadas las condiciones, ninguno de los actores puede lograr sus objetivos independientemente de otros, sino que depende de los demás actores, también los actores políticos que ocupan posiciones de máxima responsabilidad. En consecuencia, en el proceso de elaboración e implementación de las políticas se generan problemas, soluciones, encuentros e intercambios

y los actores pretenden imponer sus objetivos. Para ello recurren a la cooperación o al conflicto, con otros actores (Schubert y Bandelow, 2003: 1 y ss.).

La política es un proceso continuo (Schubert y Bandelow, 2003) y Lindblom (1991: 5) lo sintetiza apuntando que: en los procesos decisorios "se 'burocratizan' los procesos políticos, se 'politizan' los procesos burocráticos, se 'socializan' unos y otros." Según Lasswell (1958), la política es el estudio de "¿quién obtiene qué?, ¿cuándo?, ¿dónde? y ¿cómo?" Esta última definición, aunque parezca simple, implica algunos aspectos esenciales de la política: la competición para conseguir ciertos recursos, incluyendo la posibilidad de lograrlos a expensas de otros; la necesidad de la cooperación para tomar decisiones y la naturaleza del poder político (Birkland, 2011: 6). Según Knoepfel *et al*. (2007: 113, subrayado en el original),

> "política pública [es] un conjunto de decisiones y actividades resultantes de la interacción entre los *agentes públicos y privados*, cuyo comportamiento está influenciado por los *recursos* a su disposición, las *normas institucionales generales* (las normas relativas al funcionamiento general del sistema político) y las *normas institucionales específicas* (las normas específicas de la zona de intervención bajo el escrutinio)."

La imposición exitosa de los propios objetivos de los actores implicados exige de la actuación política algunas condiciones básicas. Los actores tienen que disponer de las siguientes informaciones (Schubert y Bandelow, 2003: 2):

- ¿Cómo nació el problema? (la referencia histórica)
- ¿En qué contexto es posible solucionar el problema? (la referencia situacional)
- ¿Qué estrategias alternativas de solución existen? (la referencia comparativa)
- ¿Cómo se evalúan estas estrategias alternativas de solución de cara a objetivos generales y valores? (la referencia normativa)
- ¿Cuáles son los procedimientos jurídicos e instrumentos de que se disponen para solucionar el problema y qué marco legal hay que tomar en cuenta? (la referencia legal)
- ¿Cómo se puede resolver el problema de forma práctica? (la referencia técnica)

En estas dimensiones para la imposición de políticas no se refleja solamente que en la elaboración de las políticas públicas se trate de resolver problemas (Birkland, 2011: 4), sino también que la complejidad de factores y posibilidades apenas puede estar superada por los

actores singulares (Schubert y Bandelow, 2003: 2). El entendimiento del complejo *policy process* exige entonces el conocimiento de los objetivos y percepciones de todos los actores involucrados en el proceso. Y para tener alguna posibilidad de entender esta complejidad, el analista tiene que encontrar una manera de simplificar la situación (Sabatier, 1999: 4).

2.1.1 Fundamentos conceptuales

El *policy analysis* se fundamenta en una multiplicidad de perspectivas epistemológicas y teóricas para construir modelos de análisis. Hasta hoy día se han desarrollado múltiples intentos teóricos de explicación para entender el *policy process* en su complejidad, explicar el surgimiento de las políticas públicas, su cambio y desarrollo. El *policy analysis* tiene una referencia práctica, pero persigue igualmente objetivos teóricos. Se recurre a las teorías para generar, a través del "conocimiento práctico", el "saber abstracto" con el fin de poder formular declaraciones generales (Schubert y Bandelow, 2003: 7). Dada la diversidad de enfoques y accesos teóricos, por su grado de abstracción, es posible diferenciar entre conceptos, modelos, marcos analíticos y teorías. Por regla general, la investigación de la *policy* se orienta con mayor intensidad en aquellos enfoques que destacan por un grado de abstracción más bien bajo o medio porque están próximos a la realidad política (*Ibíd*.). Al no existir una definición unitaria sobre las nociones "concepto", "modelo", "marco analítico" y "teoría" se aclara, desde el principio, el significado de los respectivos fundamentos conceptuales.

El "concepto" es una unidad cognitiva de significado y determina la definición de una noción conceptual y con ello el entendimiento de los contenidos asociados con la noción. Los conceptos sirven para realizar limitaciones y especificaciones, pero no representan un enfoque teórico. Por ejemplo, la noción "actor" es un concepto, y para el proceso de investigación exige una definición aclaratoria. ¿Qué se entiende por ello y qué delimitada el marco de su validez? (Schubert y Bandelow, 2003: 7). Porque si definimos de forma general al "actor" como "una persona u organización que participa en las decisiones políticas" (*Ibíd.*), es posible y necesario realizar otras limitaciones, por ejemplo, diferenciar entre actores singulares, colectivos y cooperativos (*Ibíd*.).

Un "modelo" es una teoría específica y Brady y Collier (2010: 339) lo definen como "un marco de conceptos, afirmaciones descriptivas e hipótesis causales, a través del cual el analista busca deducir entendimiento y conocimiento de las complejidades del mundo real.

Un modelo es a menudo visto como una versión más sistematizada de una teoría." Los modelos nunca están completamente cerrados en sí mismos y tienen siempre una referencia práctica. Por ejemplo, un modelo puede explicar por qué determinados actores, como, por ejemplo, los sindicatos, tomaron una decisión específica en un momento dado, considerando varias condiciones. A menudo las declaraciones de un modelo están delimitadas a un caso concreto, así que no es posible aplicarlas directamente a otros objetos de investigación (Blum y Schubert, 2011: 37).

Un "marco analítico" tiene un grado de abstracción más alto que una teoría y, tal como un modelo, tampoco está cerrado en sí. Pero, al contrario de un modelo con gran proximidad a la realidad, el marco analítico no tiene una referencia empírica, sino que ponen a disposición un nivel meta-teórico en el que se desarrollan diferentes teorías. Los marcos analíticos relacionan distintas teorías. Un ejemplo para ello es el "institucionalismo centrado en los actores" (véase más adelante) (Schubert y Bandelow, 2003: 8). Una "teoría" muestra un grado de abstracción más alto y permite declaraciones generales y con ello una transferibilidad alta. Se distingue entre teorías de rango micro o rango menor, de medio y de alto rango. La diferenciación se hace en base al número de casos en los se pueden aplicar las teorías (*Ibíd.*, 11 y s.).

Estos tres enfoques teóricos (modelo, marco analítico y teoría) no están considerados jerárquicamente, sino se parte de la idea de que existe un entendimiento dinámico de la relación entre los tres enfoques. El planteamiento y el objeto de investigación deciden la elección del respectivo enfoque y con ello el grado de abstracción (Schubert y Bandelow, 2003: 10). En general, los respectivos enfoques teóricos puedan diferenciarse en base a su nivel de análisis (micro, meso y macro), su método de análisis y su unidad de análisis (individuos, grupos o complejas estructuras sociales) (Blum y Schubert, 2011: 39 y s.).

El concepto "actor político"

Con el fin de poder definir a los actores relevantes en el proceso del *policymaking* es necesario considerar, en un primer momento, el concepto "actor político". Esta denominación del "actor político" puede estar definida de forma limitada (por ejemplo, el papel de los partidos políticos en el proceso político) o amplia (por ejemplo, la inclusión de sindicalistas en el proceso político), dependiendo del planteamiento del estudio sobre quién participa de hecho en el proceso y quién tiene influencia (Blum y Schubert, 2011: 54 y ss.).

Existen diferentes tipos de actores que desempeñan un rol decisivo en el proceso político. Scharpf (2000: 95 y ss.) los ha diferenciado en distintas categorías: en el nivel más alto distingue entre actores individuales y complejos. Los actores complejos se forman de varios actores individuales y a su vez pueden estar subdivididos en actores colectivos y corporativos. Los actores colectivos son producto de una unión de varios individuos y las formas de coordinación pueden ser alianzas (o coaliciones), *clubs*, movimientos sociales o asociaciones. Se trata de una colaboración entre los miembros de los respectivos actores colectivos en la que coordinan y organizan la actuación colectiva, pero no es una fusión de estos. Todos los actores actúan de forma independientemente. Al contrario, los actores corporativos, habitualmente organizaciones jerárquicas, están coordinados por una personalidad jurídica propia o un liderazgo jerárquico que actúan en nombre de los actores (o miembros) y en su interés. Para conseguir sus objetivos los actores unen sus recursos, lo que lleva a la génesis de una nueva unidad de actuación con la mencionada personalidad jurídica propia. Ejemplos de actores corporativos son sindicatos, partidos políticos, asociaciones empresariales y, especialmente, parlamentos, gobiernos y administraciones. Estos actores, tanto los colectivos como los corporativos, tienen la ventaja de que en ellas los individuos unifican sus intereses y recursos. Pero mientras que los últimos pueden recurrir a una forma centralizada y corporativa de la actuación común, los actores colectivos dependen mayoritariamente de las preferencias de sus miembros y, por ende, son menos independientes (*Ibíd*.). Pero esta diferenciación de los dos tipos de actores complejos no significa que en un proceso político participen sólo actores colectivos o sólo actores corporativos. Además, no es posible separar las dos formas claramente. Más bien aparecen ambos actores en el proceso político y con frecuencia ambas formas están entrelazadas, como es el caso de una organización central que es un actor colectivo compuesto por varios actores corporativos (Schneider, 2003: 111).

Las redes en el análisis de políticas

El tipo de relaciones entre diferentes actores políticos y los patrones concretos que muestran estas redes de relaciones tienen importancia en el proceso político e influyen en él y en las decisiones políticas. Es posible examinar estas redes en tres niveles: en el de los actores singulares, en el de grupos parciales en la red y en el nivel de red completa (Schneider y Janning, 2006: 117). Por regla general las redes políticas se caracterizan por un "alto índice de orientación profesional" y la influencia política es en primer lugar el resultado del trabajo de una "autoridad técnica especializada y de convicciones racionales" (Blum y Schubert, 2011:

62). Pero en relaciones sociales, como es el caso también de las redes, tampoco se pueden descartar elementos influyentes como la amistad o el soborno (*Ibíd*.). Según la definición de Kenis y Schneider (1991: 41),

> "[r]edes de políticas son nuevas formas de gestión política que reflejan una relación cambiante entre Estado y sociedad. [...] Las redes de políticas son los mecanismos de movilización de recursos políticos en situaciones en las que la capacidad para la toma de decisiones, la formulación y ejecución de programas se encuentran ampliamente distribuidas o dispersa entre los actores públicos y privados. Una red de políticas la determinan sus actores, vínculos y límites."

Heclo (2009), que justificó la utilidad del término de redes para la investigación de la *policy* en los años setenta del pasado siglo porque la realidad política en los EE.UU. había cambiado, ha acuñado en este contexto la noción "*issue networks*" (redes de asunto): "una red de asunto es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública." (*Ibíd*., 415). Según Heclo, en la elaboración y tramitación de una determinada *policy* intervienen diferentes instituciones ejecutivas, legislativas y sociales, así como también grupos (Windhof-Heritier, 1987: 45). Desde estas dos perspectivas que aluden a una cambiante relación de fuerzas entre el Estado y la sociedad, las redes políticas pueden ser consideradas como nuevos instrumentos políticos de control. Para el análisis de redes y su ordenamiento es útil diferenciar entre cuatro dimensiones: el tipo de actor (actores estatales, privados o públicos), las funciones de la red (para conseguir un objetivo específico mediante, por ejemplo, el *lobbying* por grupos de interés), las estructuras de la red (por ejemplo, la estabilidad de la red y la intensidad de las relaciones) y las distribuciones del poder dentro de la red (las constelaciones del poder) (Blum y Schubert, 2011: 65 y s).

2.1.2 Aproximaciones teóricas

El *policy analysis* se remonta a una multiplicidad de diferentes enfoques teóricos, modelos y marcos analíticos. En los años setenta del siglo veinte ya existían tipificaciones de las diferentes corrientes teóricas, pero fue a finales de dicho siglo cuando se inició una "tematización explícita y concentrada de los conceptos básicos teóricos para la investigación de políticas" (Schneider y Janning, 2006: 76). En líneas generales, y *grosso modo,* se distingue tres grandes corrientes del *policy analysis*: el primer enfoque se refiere al análisis

cuantitativo-comparativo de las actividades del Estado. El segundo se concentra en el actor, la estructura y la teoría del control y el tercero se refiere a los enfoques culturalistas.

A continuación serán abordadas sucintamente estas tres grandes corrientes, así como la teoría de sistemas de David Easton, el modelo de "arenas de poder" de Theodore Lowi, el institucionalismo centrado en los actores de Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf, y el marco de coaliciones promotoras de Paul A. Sabatier. Estas teorías o modelos sirven de ejemplo para una de las tres corrientes del *policy analysis*[3]. Los ejemplos son aptos para mostrar posibles formas para analizar el proceso el *policymaking*.

El análisis cuantitativo-comparativo de las actividades del Estado

Esta corriente teórica examina relaciones, primordialmente a nivel macro, y pretende explicar las diferencias de los *policy outputs* (los resultados de las políticas) mediante una o (pocas) variables independientes y a través de una comparación por países. Las unidades de análisis son, en primer lugar, plenas estructuras sociales. De este enfoque forman parte la determinación económico-social, la teoría del dominio de los partidos, la teoría de los recursos del poder, así como también la teoría político-institucional. Estas cuatro teorías presentan diferentes corrientes teóricas y tratan de averiguar qué macro variable determina las políticas públicas (Schneider y Janning, 2006: 79 y ss.).

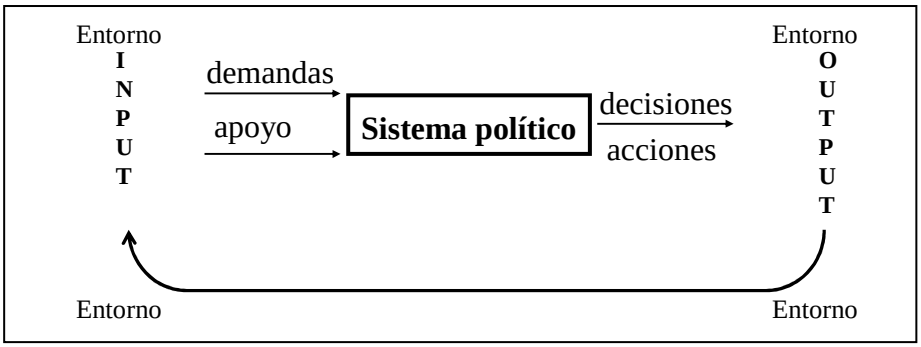
El modelo sistémico-teórico de David Easton

Especial importancia tiene la teoría de David Easton y su modelo analítico que todavía hoy día es un importante punto de referencia en el *policy analysis* (Schubert, 1991: 28; Blum y Schubert, 2011: 24) y en la formación de modelos. El modelo sistémico-teórico de Easton representa el proceso político de manera simple y relaciona entre sí cuatro elementos: el entorno (*environment*), el sistema político, los *inputs* y los *outputs*. Es un enfoque interdisciplinar que permite un análisis integral dado que considera al sistema social a partir de la relación entre el sistema político y el entorno, y establece con ello un carácter dinámico. La figura 2.1 refleja gráficamente estas relaciones: las demandas y los apoyos, que configuran los *inputs*, asumen una función de vínculo y se dirigen, en forma de flujos provenientes del entorno, al sistema político donde se transforman en decisiones y acciones políticas. Se trata

[3] Para una visión de conjunto más detallada sobre diferentes enfoques teóricos véase, por ejemplo, Parsons (1995); Sabatier (1999); Schneider y Janning (2006); Knoepfle *et al.* (2007); Birkland (2011).

de asignaciones de valores, como, por ejemplo, leyes y decisiones universalmente vinculantes. Para Easton, todas estas transacciones son los llamados *outputs*. Existe una conexión dinámica entre los *inputs* y los *outputs* y la relación entre el sistema político y el ambiente se establece a través de una curva de *feedback* (circuito de retroalimentación). Las reacciones a los *outputs* generan en el ambiente nuevos *inputs* y ello hace que el proceso comience de nuevo. Según Easton, el proceso de políticas públicas es producto de un sistema que influye en el entorno y que está también influido por el entorno en el que opera. Pero Easton no precisa cómo se realiza la conversión de los *inputs* en *outputs*. Por lo tanto, el sistema político se califica, a menudo, como *black box*, la caja negra (Blum y Schubert, 2011: 24 y s.). Pero el objetivo del *policy analysis* no está delimitado a la consideración de los *outputs*, sino que pretende también averiguar por qué los actores (políticos) tomaron ciertas decisiones y descartaron otras. El *policy cycle* (véase más adelante) es hoy día aún el modelo más popular para abrir la llamada *black box* y aclarar los procesos que ocurren dentro del sistema político (Birkland, 2011: 26 y s.; Blum y Schubert, 2011: 24 y s.). Aun así, con su modelo, Easton contribuyó a que las decisiones políticas no se atribuyan sólo al sistema político, sino que sean consideradas también resultado de las demandas sociales y de su apoyo (Blum y Schubert, 2011: 24 y s.).

Figura 2.1: Modelo simplificado del sistema político



Fuente: Easton, 1965: 112

Enfoques centrados en el actor y la estructura

La segunda corriente teórica se concentra en los niveles micro y meso e incorpora tres enfoques: el enfoque centrado en la acción, el centrado en el control y el funcionalista centrado en aspectos estructurales. Se trata de una tendencia que se observa en general en la ciencia política y en la investigación de la *policy* (Schneider y Janning, 2006: 76) y que puede ser atribuida al cambio de enfoque desde una perspectiva encauzada en las estructuras a una

orientación concentrada en los actores (Blum y Schubert, 2011: 40). Los estudios meso-analíticos enfocan en primer lugar organizaciones -actores corporativos-, mientras que los estudios a nivel micro se concentran en individuos o agregados (grupos) de unidades individuales de acción (Schneider y Janning, 2006: 84 y s.). Mientras que el enfoque funcionalista centra la atención en las estructuras y parte de la idea de que política es un proceso dinámico que genera un sistema con diferentes subsistemas, los enfoques teóricos centrados en la acción y en el control se concentran en los actores. Estos planteamientos no están en contraposición, sino más bien representan diferentes perspectivas para temas básicamente idénticos, aunque no suelen ser utilizados complementariamente (Schubert, 1991: 27 y ss.). Pero, en el marco de la renuncia al análisis puramente macro, ha surgido la tendencia hacia una perspectiva integradora entre estructura y actor porque, por regla general, la *policy* está caracterizada por ambos. El modelo de "arenas políticas" o "arenas de poder" de Theodore Lowi explicita la estrecha vinculación de los enfoques funcionalistas con los enfoques teóricos centrados en la acción y los centrados en el control (Schubert, 1991: 37).

El enfoque centrado en la acción y el enfoque centrado en el control combinan tanto criterios sociológicos como económicos y pueden considerar cálculos de costes y de beneficios. Así que las actuaciones orientadas en intereses concretos de los actores involucrados en el proceso político pueden ser parte del análisis (Schubert, 1991: 35 y ss.). En la investigación de políticas, el factor común de los enfoques orientados en los actores es que tanto la formación como los resultados de una determinada política pública se derivan de las complejas interacciones entre numerosos actores y no solamente de las decisiones y actuaciones de un actor singular (el Estado, el legislador o el gobierno) (Schneider y Janning, 2006: 85).

El modelo de arenas políticas de Theodore J. Lowi

El politólogo Theodore J. Lowi estableció un esquema interpretativo general de la elaboración de las políticas y formuló la popular frase "*las políticas determinan la política*" (Lowi, 1972: 299, subrayado en el original). El contenido de las políticas influye no sólo en su proceso de formación, sino que las reacciones y expectativas de los afectados determinan también de manera anticipada en el proceso político de solución, es decir en el proceso de decisión y realización (Schubert, 1991: 37). En palabras de Lowi (1964: 707), "no son los resultados reales, pero las expectativas en cuanto a los posibles resultados que conforman los

problemas y determinan la política." Según Lowi, esto condiciona diferentes "arenas políticas" dependientes del tipo de políticas. Cada arena tiene sus peculiares procesos de conflicto y de consenso, cuyos factores determinantes son los costes y las utilidades esperadas por los afectados.

La noción "arena política" es definida como el ambiente en el que se debe hacer valer un contenido político específico. Partiendo de la "estructuras de las arenas" Lowi ha establecido cuatro tipos básicos de políticas públicas: distributivas, redistributivas, regulatorias y constitucionales, cada una de las cuales con sus características y rasgos específicos diferenciados (véase cuadro 2.2). Las diferencias se dan, por ejemplo, en el número de actores participantes y en el grado de capacidad de conflicto del proceso de interacción. Su intención era "presentar una esquema de interpretación para ordenar los estudios de casos" (Benz, 1997, citado en Heinelt, 2003: 239 y s.) y pretendió llamar la atención sobre "de qué dependen los procesos políticos" (Heinelt, 2003: 240). A diferencia de Easton, Lowi quería esclarecer los procesos políticos que tienen lugar *dentro* del sistema político y con ello explicar cómo funciona el proceso del *policymaking* y si la formulación de las políticas se diferencia según el campo de política.

Cuadro 2.2: Clasificaciones de políticas de Lowi

Tipo de *policy*	**Características de la *policy***	**Características de la arena**	**Ejemplos**	**Principio de control**
Distributiva	Divisibilidad infinita del rendimiento	Consensual; ninguna oposición	Patentes; ayuda para la investigación; facilidad fiscal	Incentivos
Redistributiva	Relación clara entre los costes y las utilidades (política de redistribución)	Orientado en el conflicto; polarización entre ganador y perdedor; predominio de grupos organizados; consolidación ideológica	Imposición progresiva; política del mercado laboral; política de asistencia social	Imperativo estatal (orden, prohibición)
Regulativa	Reglamento de comportamiento para actividades privadas	Coalciones cambiantes y líneas de conflicto; en función de diversificación de costes y utilidades hay diferentes organizaciones de afectados	Derecho de convenio colectivo; protección laboral; protección del medio ambiente; protección de los consumidores; derecho de cárteles	Imperativo estatal; convicción; modelo; autoregulación por los afectados
Constitucional	No se refiere a utilidades materiales y a costes, sino a formas de interacción social	Conflictivo; ideologizado; poca capacidad de consenso; *single issue-groups;* movimientos sociales; rol central de juzgados	Política del derecho ciudadano; política de aborto	No es posible hacer una clasificación clara

Fuente: Heinelt, 2003: 241

El institucionalismo centrado en los actores

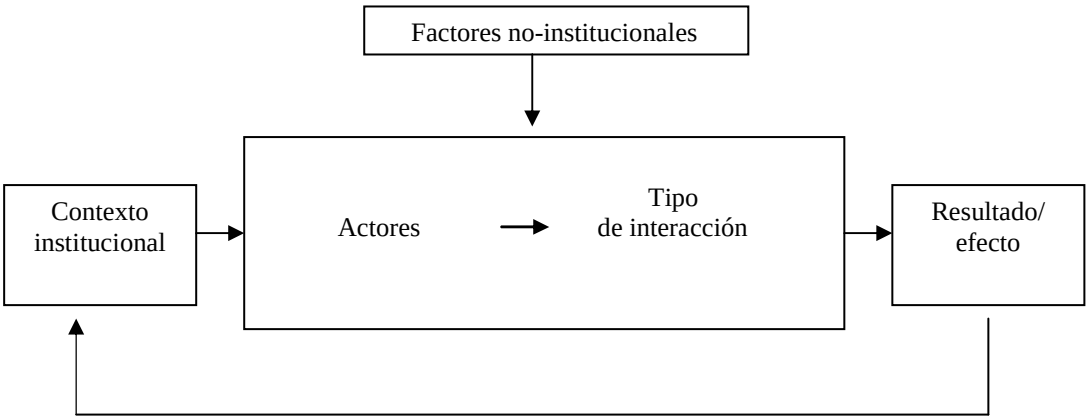
El institucionalismo centrado en los actores, desarrollado por Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf en 1995, fue concebido a partir de elementos de diferentes enfoques teóricos, entre ellos la teoría de control, el institucionalismo tradicional y el neo-institucionalismo, la teoría de juegos y el análisis de redes. Estos autores hacen hincapié en que el enfoque no es un modelo explicativo, sino que debería ser entendido como una heurística de investigación con la que se pueden efectuar estudios detallados de casos y establecer hipótesis generalizadas. El punto de partida del enfoque fue la observación de que "el análisis de estructuras sin referencia a los actores es tan deficitaria como el análisis de actuación de los actores sin referencia a las estructuras" (Mayntz y Scharpf, 1995: 46). Por lo tanto, el objetivo del enfoque es superar la dicotomía analítica mediante una perspectiva doble orientada en actores e instituciones (*Ibíd*.).

El institucionalismo centrado en los actores utiliza una estrecha noción de instituciones y no se limita a instituciones políticas. Las instituciones pueden ser la variable dependiente e independiente, y pueden ser diseñadas y modificadas por los actores. Las instituciones estimulan, posibilitan o restringen la actuación social, pero el enfoque no les atribuye un efecto determinante. Más bien concede prioridad a las constelaciones de actores corporativos y las interacciones entre ellos y destaca la inclusión de todos los actores relevantes (tanto estatales como no-estatales) en las estructuras que caracterizan su actuación (Mayntz y Scharpf, 1995: 39 y ss.). El enfoque parte de la suposición

> "de que decisiones políticas son el resultado de interacciones entre actores individuales, colectivos y corporativos, [y] en las que influye el respectivo contexto institucional en el que tienen lugar. Reglas institucionales, que en el tiempo y el espacio son variables, pero que dentro de sus respectivas áreas son relativamente estables y, por consiguiente, son la fuente principal de las regularidades que podemos observar y utilizar en nuestras explicaciones." (Scharpf, 2000: 41).

Los actores y el marco institucional se encuentran en permanente interdependencia y entre ambos intervienen numerosos factores que influyen en los actores y sus orientaciones, en las relaciones y situaciones en las que interactúan (*Ibíd*., 47). La figura 2.2 ilustra el modelo analítico de Mayntz y Scharpf.

Figura 2.2: El modelo analítico



Fuente: Mayntz y Scharpf, 1995: 45

Los enfoques culturalistas

En el análisis de políticas se ha desarrollado un "giro culturalista" (Schneider y Janning, 2006: 79). De él han surgido diferentes enfoques teóricos heterogéneos que pueden ser resumidos como "enfoques culturalistas". En vez de presuponer *a priori* determinados contenidos de políticas, formas de conocimiento, interpretaciones situacionales, directrices de interés o sistemas de valores, los enfoques culturalistas los consideran importantes factores explicativos en el proceso político. Por lo tanto, estos enfoques concentran su atención en el análisis de áreas cognitivas, como, por ejemplo, en las *policy narratives* (narrativas políticas) o *policy frames* (marcos de políticas). Un ejemplo de esta corriente es el "*advocacy coalitions framework*" (*Ibíd*.).

El marco de las coaliciones promotoras de Paul A. Sabatier

El marco de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*) fue ideado originalmente por Paul A. Sabatier, a finales de los años ochenta (Sabatier, 1988), y posteriormente desarrollado junto a Hank C. Jenkins-Smith (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). El marco de las coaliciones promotoras pretende explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y enfoca el papel que pueden jugar en el mismo las ideas, es decir los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje y las percepciones de los grupos de interés y coaliciones en la definición de las políticas públicas. Esta propuesta teórica es una alternativa a la fase heurística del *policy cycle* e integra el enfoque de "abajo hacia arriba" (*bottom-up approach*) (Sabatier, 1993 y 1999).

El *advocacy coalitions framework* enfoca las interacciones de las coaliciones promotoras dentro de un subsistema de políticas con el fin de conceptualizar el proceso de las políticas públicas sobre la base de estos subsistemas políticos. Cada coalición promotora está compuesta por un número de actores que provienen de una variedad de instituciones públicas y privadas que se distinguen entre sí por sus respectivas convicciones políticas y recursos. Los actores se implican en el proceso político con el fin de implementar su sistema de convicciones (*belief system*) en una política práctica (Sabatier, 1993 y 1999).

Los recursos de una coalición promotora deciden sobre su capacidad de impulsar programas estatales políticos. Un sistema de convicciones se compone de un núcleo principal (convicciones constituyentes o básicas para todas las áreas políticas), de un núcleo de políticas (todos los aspectos de un subsistema de políticas como la percepción de valores y supuestos) y sus aspectos secundarios (decisiones instrumentales y procesos de búsqueda de informaciones. Dos factores son decisorios para el cambio de los "aspectos centrales" de una *policy*: cambios dentro del subsistema (por ejemplo, cambios de los valores y la competición) y perturbaciones fuera del subsistema (por ejemplo, condiciones macro-económicas o la toma de posesión de una nueva coalición gubernamental). Estas últimas perturbaciones o cambios son por regla general relevantes para el cambio de políticas (Sabatier, 1993 y 1999).

2.2 El *policymaking system*

La noción de "*policy process*" sugiere la existencia de una especie de sistema con diferentes fases que traducen las ideas políticas en políticas reales implementadas (Birkland, 2011: 25). El modelo de fases ha sido motivo de múltiples críticas, entre ellas la objeción de que el proceso del *policymaking* no se produce, paso a paso, secuencialmente empezando con la cuestión de su surgimiento y finalizando con la evaluación. También se objeta que no siempre trascurre necesariamente por todas las fases. Además es criticado por su incapacidad de reflejar, en la realidad, la complejidad del *policymaking*. Pero, sin embargo, se reconoce que es un marco útil para analizar el *policy process* y entender mejor sus elementos importantes (véase, por ejemplo, Sabatier, 1993 y 1999; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La práctica de gobernar presupone cumplir requisitos operacionales. Un modelo tradicional de estos requisitos es el llamado *policy cycle* que oficia de marco básico en el área de los estudios sobre la *policy*. El *policy cycle* llegó a ser punto de partida para una variedad de tipologías del *policy process* (Jann y Wegrich, 2007: 43).

2.2.1 El *policy cycle* - un modelo simplificado del proceso político

El *policy cycle* (ciclo de las políticas) subdivide la génesis de una decisión política en diferentes fases y posibilita analizar los respectivos pasos singulares, empezando con el incipiente surgimiento de un tema, la definición de un problema, la toma de decisiones y la evaluación. El análisis toma en cuenta el papel de los diferentes actores que influyen y/o participan en el conjunto del proceso. El *policy cycle* es el modelo más aplicado e influyente del *policy analysis* y se caracteriza por su carácter heurístico (Blum y Schubert, 2011: 104). Con el objetivo de establecer una ciencia política que fuera multidisciplinaria Harald Lasswell presentó en el año 1956 el primer modelo del *policy cycle* y con ello, por primera vez, la idea de modelar el *policy process* en fases denominadas "*stages*" (véase Jann y Wegrich, 2003: 75 y s.). Lasswell (1956) distingue siete fases secuenciales:

1. Inteligencia: la recopilación y elaboración de conocimiento
2. Promoción: el fomento y apoyo de alternativas seleccionadas
3. Prescripción: la decisión a favor de una determinada política
4. Invocación: la imposición de la política elegida
5. Aplicación: la aplicación y realización dentro de la burocracia
6. Finalización: la finalización del proceso
7. Evaluación: la valoración según los objetivos

Esta distribución linear puede no convencer del todo y parcialmente induce a errores, sobre todo por el orden de las fases dado que la evaluación de la política se realiza después de la finalización del proceso. Este modelo no fue diseñado como ciclo recurrente. En consecuencia, tras la última etapa no incluye la transición a la primera u otra etapa. Pero aún así, el modelo secuencial de Lasswell es concebido como un modelo lógico de solución de problemas y ha demostrado de ser muy influyente. Hasta hoy día constituye la base de todos los modelos secuenciales posteriores (Jann y Wegrich, 2003: 75 y s.; Blum y Schubert, 2011: 106). Existen diferentes variantes de modelos de fases (véase cuadro 2.3).

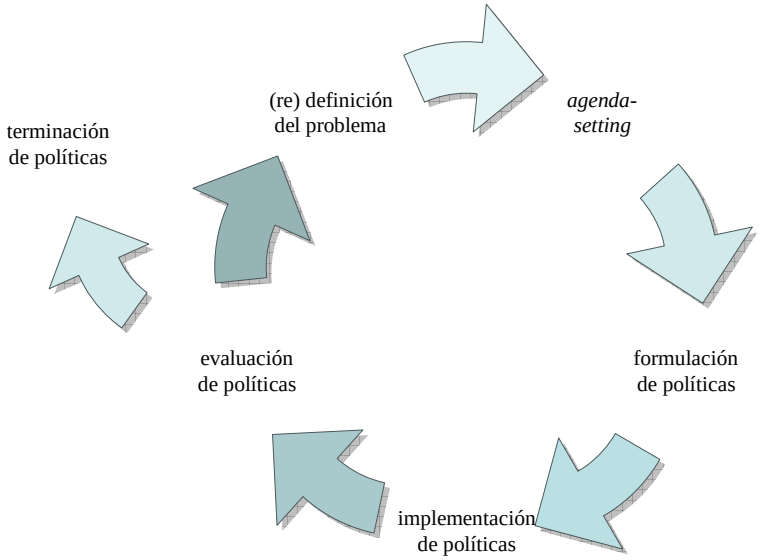
Cuadro 2.3: Diferentes modelos de fases del *policymaking*

Planificación racional y decisión	**Lasswell 1956**	**Brewer 1974**	**Anderson 1975**	**Mayntz 1977**	**Jenkins 1978**	**May/Wildavsky 1978**
Formulación de problemas y de objetivos		Iniciación	*Agenda-setting*	Articulación del problema y definición del objetivo	Iniciación	*Agenda-setting*
Facilitación de información	*Intelligence*	Estimación			Información	*Issue analysis*
Generar alternativas	Promoción					
Comparación y evaluación	Prescripción		Formulación		Consideración	
Decisión	Invocación	Selección	Adopción	Desarrollo de programa	Decisión	*Service delivery system*
Realización	Aplicación	Implementación	Implementación	Implementación	Implementación	Implementación
Control	*Appraisal*	Evaluación	Evaluación	Evaluación	Evaluación	Utilización de la evaluación
	Finalización	Finalización		Finalización	Finalización	

Fuente: Jann y Wegrich, 2003: 77

Punto de partida del *policy cycle* es el recorrido de los procesos políticos por diferentes fases. En la mayoría de los casos empieza el principio del *policymaking* con la (re-) definición y la tematización del respectivo problema, le sigue la *agenda-setting*, la formulación de programas y medidas concretas, su implementación, y, a continuación, la evaluación de los contenidos políticos que aboca a la decisión de una posible terminación del proceso político o a una nueva fase de tematización del problema y, con ello, el inicio del círculo. La figura 2.3 muestra el curso ideal y circular del *policy cycle*. Este modelo secuencial de Jann y Wegrich (2003) se basa en los esquemas de fases de Jones (1970) y Anderson (1975). Hoy día es el modelo más utilizado, pero, por regla general, no existen normas sobre cómo reagrupar las diferentes fases (Blum y Schubert, 2011: 105 y s.). Las respectivas distribuciones en fases son simplemente analíticas y en la realidad política se puede llegar a superposiciones entre ellas, de forma que no es posible realizar una rigorosa separación entre cada una de las fases del *policy cycle* (Schneider y Janning, 2006: 50). Como afirma Muller (1990: 33, citado en Knoepfel *et al*., 2007: 30) “la representación secuencial de políticas no debe ser utilizada de forma mecánica. En cambio, las políticas deben ser representadas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos y para ello es necesario encontrar el significado.”

Figura 2.3: El curso ideal, circular del *policy cycle*



Fuente: Jann y Wegrich, 2003: 82

A continuación se presenta una somera síntesis sobre las diferentes fases del ciclo de las políticas previamente mencionadas. Algunas fases están agrupadas porque, como es el caso, por ejemplo, de la primera y segunda fase del ciclo secuencial, la percepción del problema y su acomodación en la agenda política, pueden confundirse.

La percepción del problema y la agenda-setting

El *policy cycle*, por regla general, empieza con la percepción y la definición de un problema socioeconómico que puede ser solucionado políticamente. Un problema existe si hay una discrepancia entre el estado actual y el estado deseado de una situación. “Los problemas pueden ser, en un principio, de naturaleza económica, ecológica o técnica. Sólo cuando inciden sobre las oportunidades de vida de las personas, se convierten en problemas sociales” (Schneider y Janning, 2006: 51).

Una vez percibido, el problema tiene que ser definido y articulado como problema para que pueda ser procesado. Pero parece que la percepción de un problema es un “proceso socialmente construido” (Howlett *et al*., 2009, citado en Blum y Schubert, 2011: 109). Sólo un problema que es detectado, y considerado como relevante, entra en la agenda política para su procesamiento como problema, mientras que otros problemas existentes no son percibidos

como tales y no se considera necesario actuar políticamente. La percepción y definición de un problema político depende en gran medida del entorno y del sistema social de normas y valores de un país. Por tanto "es importante que los problemas estén siempre igualmente considerados en el contexto de sus condiciones normativas" (Schneider y Janning, 2006: 51). La percepción de un problema es un proceso político que implica diferentes secuencias y en el que tiene lugar una selección considerable de temas. Las preferencias de los actores principales, sus capacidades de actuación, así como la concepción sobre cómo solucionar un problema desempeñan un importante rol. Por regla general, y por lo menos en democracias liberales, la percepción y definición de un problema tiene lugar públicamente y los temas son discutidos en los medios de comunicación, por expertos y políticos (Jann y Wegrich, 2003: 84).

El paso siguiente es la *agenda-setting* (el establecimiento de la agenda), es decir el problema como tal percibido y considerado como relevante es elegido e integrado en la agenda política. En esta fase los problemas políticos tienen que contener una cierta "pertinencia de acción" (Schubert, 1991: 71) y desde la perspectiva del análisis político se plantea un interrogante central "¿por qué algunas cuestiones quedan atendidas por los gobiernos, mientras que otras son ignoradas?" (Howlett *et al*., 2009: 93). Por cuestión (*issue)* se entiende "un problema social, muchas veces conflictivo, que ha sido seguido con gran atención por parte de los medios de comunicación" (Dearing y Rogers, 1996: 3). Existen numerosos hechos que pueden ser clasificados como problema y, respecto a problemas técnicos y sociales, la atención pública y política está limitada, lo que aboca a que los diferentes temas compitan entre sí para poder entrar en la lista de prioridades políticas (Cobb *et al*. 1975: 126; Schneider y Janning, 2006: 53). Por "agenda" se entiende "una serie de problemas, comprensión de las causas, símbolos, soluciones y otros elementos de los problemas públicos que llegan a la atención del público y de sus funcionarios gubernamentales" (Birkland, 2011: 170). La *agenda-setting* es "el proceso por el cual los problemas y soluciones alternativas ganan o pierden la atención del público y de las élites" (*Ibíd*., 169). Una vez en la agenda los problemas políticos forman parte del "conjunto de elementos para la consideración activa y rigurosa de los responsables que adoptan las decisiones" (Cobb y Elder, 1983: 86). Esta fase tiene lugar con la participación reducida del público y "dentro de un círculo de expertos, grupos de interés y/o la burocracia ministerial" (Jann y Wegrich, 2003: 84). Basándose en Cobb, Ross y Ross (1976), Howlett y Ramesh

(2003: 140) diferencian entre cuatro tipos de la *agenda-setting*, concretando cómo los problemas concebidos llegan a la agenda (véase cuadro 2.4).

Cuadro 2.4: Tipos de la *agenda-setting*

Iniciativa	**Apoyo público**	
	Alto	*Bajo*
Actores estatales	Consolidación (1)	Movilización (3)
Actores sociales	Iniciado desde el exterior (2)	Iniciado desde el interior (4)

Fuente: Howlett y Ramesh, 2003: 140

En el primer caso, la consolidación (1), la "trayectoria de problema" (Schneider y Janning, 2006: 54) es la más simple y se produce cuando los actores estatales incluyen en la agenda un tema que ya goza de gran apoyo público. Problemas que todavía no tienen gran apoyo público también pueden ser incluidos en la agenda por los actores gubernamentales (2), aunque sea más difícil. Con ello intentan movilizar el apoyo de los actores sociales, utilizando, por ejemplo, instrumentos de control. Es posible que un tema sea incorporado al sistema político-administrativo desde el exterior (o desde el interior) por actores sociales como organizaciones o grupo no gubernamentales con un apoyo público ya alto (3) o aún bajo (4) (Howlett y Ramesh, 2003: 140).

Aparte de la presentación de temas políticos por actores sociales y estatales es posible encontrar otros desencadenantes estructurales, como, por ejemplo, cambios en la administración, resultados de elecciones municipales o sucesos como una catástrofe ecológica. Estos pueden acomodar de repente un problema en la agenda y captan entonces atención de los poderes públicos. Como consecuencia de cambios en la trayectoria política (*politics stream*) y en la dinámica del problema (*problem stream*) se pueden abrir "ventanas de oportunidad" (*windows of opportunity*) (Kingdon, 1995). Estas ventanas representan "una oportunidad para los defensores [*advocates*] de las propuestas para impulsar sus soluciones o captar la atención para sus problemas especiales." (Kingdon, 1995: 165). Estas *policy windows* ofrecen una oportunidad para actuar y generan un ambiente favorable para presentar temas y promover soluciones. En la mayoría de los casos se abren ocasionalmente y permanecen abiertas sólo durante un corto período de tiempo. Por ende, los actores que persiguen y promueven una política específica -los llamados *policy entrepreneurs* (actores individuales o corporativos como, por ejemplo, grupos de interés)-, tienen que actuar con

rapidez antes de que esta oportunidad se cierre. Si no lo consiguen a tiempo tendrán que esperar hasta que se presente la próxima oportunidad (*Ibíd*.). Si un tema entra o no en la agenda depende además de las características del propio tema. Schneider y Janning (2006: 56) identifican diferentes dimensiones que facilitan o dificultan la entrada de un problema en la agenda:

- Univocidad *versus* ambigüedad
- Relevancia social (fuerte preocupación social)
- Relevancia temporal
- Sencillez *versus* complejidad
- Asunto rutinario *versus* novedad
- Significado simbólico alto *versus* bajo

Además, hay que tener en cuenta que también la decisión de "no hacer nada" es un acto político importante, una decisión política importante (Bachrach y Baratz, 1977, citado en Schubert, 1991: 71).

La formulación de la policy y la toma de decisiones

Tras la introducción de un tema en la agenda comienza la fase de diseño del contenido y los problemas articulados, las propuestas y las reivindicaciones se convierten en programas políticos estatales (Jann y Wegrich, 2003: 85). El programa define los objetivos de actuación, desarrolla alternativas de posibles actuaciones, determina los responsables para su ejecución, los medios necesarios y los destinatarios. En un contexto de una política constitucional los programas políticos son normalmente leyes o reglamentos vinculantes (Schneider y Janning, 2006: 56).

En la fase de la formulación de la *policy* pueden estar involucrados los diferentes actores que ya participaban activamente en las fases anteriores del *policy cycle*, como, por ejemplo, partidos políticos y grupos de interés. Pero, por regla general, el número de actores sociales y políticos integrados en este proceso disminuye y los órganos políticos decisorios, es decir el parlamento y sobre todo el gobierno, cobran en esta fase especial importancia. Pero aún así, en la mayoría de los casos los grupos de interés y, en primer lugar, la burocracia ministerial determinan al final la formulación de las políticas. Dentro de un intercambio informal y de

negociaciones se llega a un acuerdo sobre determinadas políticas. Estas políticas se realizan en la escena parlamentaria. En la fase de formulación de la *policy* se estiman los costes y beneficios de una estrategia para resolver el problema y con ello la confrontación de varias alternativas de actuación. Por regla general, no existe solo *una* solución, sino varias y las alternativas forman parte de la discusión (Blum y Schubert, 2011: 117 y s.).

Al final de la búsqueda tiene lugar la toma de decisiones en favor de una de ellas. Pero estos procesos de decisión no están definidos por una selección racional de alternativas, sino que se asemejan a procesos de negociación entre los actores dentro de la red política. Por un lado, la aplicabilidad de una opción de actuación depende de las condiciones materiales marco. Por otro, tanto la distribución de influencias como la constelación de los intereses entre los diferentes actores en el sistema político-administrativo desempeñan un papel determinante en el proceso de decisión. Especial importancia tienen la distribución de las competencias y responsabilidades y la respectiva distribución del poder entre los actores involucrados (Jann y Wegrich, 2003: 87 y s.).

El *multiple-streams framework* (enfoque de trayectorias múltiples) concede una importancia especial a los participantes en esta fase del *policy cycle.* Este enfoque, basado en el modelo "*garbage can*" (cubo de basura) de Cohen, March y Olsen (1972), fue originariamente ideado por John W. Kingdon (1984 y 1995) para explicar la *agenda-setting* en el *policy cycle*. Posteriormente fue desarrollado por Nikolaos Zahariadis para comprender el desarrollo total de la formación de políticas (*agenda-setting* y toma de decisiones). El *multiple-streams framework* explica las dinámicas que tienen lugar durante el proceso de la toma de decisiones y propone una teoría de manipulación política (Zahariadis, 2003 y 2007). El enfoque identifica tres trayectorias (*streams*) conceptualmente separadas y normalmente paralelas a los actores y procesos: la trayectoria del problema (*problem stream*) sobre problemas percibidos por la opinión pública. La trayectoria de las políticas públicas (*policy stream*) incluye propuestas y medidas políticas para solucionar el problema y la trayectoria política (*politics stream*) consiste en asuntos políticos, como, por ejemplo, resultados electorales, cambios en la administración o campañas de grupos de interés. Estas trayectorias tienen sus dinámicas y reglas propias y son relativamente independientes a no ser que se abra una "ventana de oportunidad". Esta ventana permite a los actores -los *policy entrepreneurs*- acoplar mediante una manipulación estratégica estas tres trayectorias e incluir sus objetivos que promueven y defienden en la agenda (Kingdon, 1995; Zahariadis 2003 y 2007). Las

políticas son entonces el resultado de este proceso generado por la apertura de ventanas de oportunidad. Según Zahariadis (2003: 2, subrayado en el original), la "manipulación es la clave para entender las dinámicas del *policymaking*" y por ello los *policy entrepreneurs* cobran en este proceso una importancia destacada. Zahariadis (2005: 12) define manipulation "como la distorsión sistemática, tergiversación o presentación selectiva de información por parte de calificados *entrepreneurs* que aprovechan las oportunidades en un mundo político con objetivos poco claros, tecnología opaca y una participación fluida." Este enfoque explica también por qué ciertos temas y problemas se incluyen en la agenda política y por qué son incorporados en la fase de decisión para la selección de una solución particular (Jann y Wegrich, 2003: 88).

La eficiencia y la legitimación de un sistema político depende además de la existencia de reglas vinculantes y operativas sobre la manera de tomar decisiones (Eberlein y Grande, 2003: 175). Estas reglas de decisión, a menudo fijadas y vinculantes (por ejemplo, constituciones o acuerdos internacionales), aclaran por un lado quién va a participar en la decisión (personas, organizaciones, instituciones) y, por otro, cómo debe originarse la decisión. Pero las reglas de decisión no están siempre y necesariamente fijadas formalmente, sino pueden ser también el resultado de acuerdos informales, de situaciones de rutina o de culturas políticas. Dada la variedad de reglas de decisión en democracias modernas es posible clasificar tres tipos ideales para la toma de decisiones políticas: la ordenación jerárquica, la decisión tomada por la mayoría y la solución de negociación (el consenso/la unanimidad). Esta tripartición está aceptada ampliamente en la investigación política (*Ibíd.*). Mientras que las tres "reglas de la solución del conflicto político" son un hecho concreto, se les pueden asignar propiedades muy diferentes en función de eficacia, legitimidad y funcionalidad (*Ibíd.*, 177). El argumento central de Eberlein y Grande es que la eficiencia de los sistemas políticos modernos depende no sólo de la regla de decisión prevista para un caso concreto, sino también, y especialmente, del grado de compatibilidad con otras normativas de decisión (2003: 177). La fase de formulación de políticas acaba entonces con la determinación de una decisión política definitiva, como la elección concreta de un programa político. Les sigue la fase de implementación en la que las medidas políticas concretas se aplican.

La implementación de la política pública

La implementación es la fase de la aplicación o implantación de una medida política por las instancias competentes que normalmente, pero no necesariamente, forman parte del sistema político-administrativo. El estudio clásico de Pressman y Wildavsky (1973) sobre la implementación de programas socio-políticos puso de relieve que la fase de implementación es parte decisoria en el proceso político porque en ella se evidencia si un programa tiene éxito o fracasa (Jann y Wegrich, 2003: 90). Además, el aprendizaje sobre los problemas que han ocurrido en la fase de implementación puede contribuir a mejorar la estructuración de las políticas para garantizar que tienen los efectos deseados (Birkland, 2011: 264). No obstante, la decisión a favor de un modo de proceder o de una realización de un programa político no significa automáticamente el proceder práctico por parte de las instituciones y organizaciones responsables. Es posible que en esta fase los programas políticos y sus intenciones pueden ser retrasados, cambiados o su puesta en marcha puede ser incluso anulada (Jann y Wegrich, 2003: 89). Tres son los elementos de la fase de implementación: la puntualización del programa, la asignación de recursos y la decisión en casos singulares. Se trata de las posibilidades de interpretación del programa político y de cómo y quién debe llevarlo a cabo. Para la implantación también es importante aclarar la dotación de los recursos y los recursos de organización previstos, como, por ejemplo, el personal responsable, y determinar cómo tomar la decisión en casos concretos (*Ibíd*.). Es un proceso de gran complejidad en el que intervienen una multitud de actores con intereses propios, perspectivas y actitudes. El interés de cada uno de los actores con los objetivos del proceso puede ser diferente. El número de puntos de decisión involucrados influye además en las posibilidades de imposición de un programa porque, mientras más actores con intereses propios estén implicados, menor son las posibilidades de ponerlo en práctica lo que supone un mayor peligro de pérdida del objetivo previsto (por ejemplo, una nueva interpretación de los objetivos del programa en la fase de implementación) (Schneider y Janning, 2006: 60).

En la búsqueda de factores que puedan dificultar una imposición efectiva de un programa y con ello su eficacia, los estudios de evaluación destacaron las dificultades de la implementación e identificaron cuatro factores generales que contribuyen al “fracaso de implementación” (Barrett, 2004: 252): primero, un objetivo impreciso de las políticas que puede dar lugar a interpretaciones diferentes y distorsionar su resultado. Segundo, un alto número de actores involucrados en la implementación que puede provocar problemas de comunicación y coordinación. Tercero, valores, intereses, perspectivas y prioridades

diferentes entre los actores pueden generar problemas con la motivación e interpretación de los objetivos para la implementación. Cuarto, un déficit de coordinación de actores (organizaciones, grupos, individuos) y límites de control administrativo (*Ibíd.*).

La búsqueda de los factores que pueden dificultar o favorecer la implementación de una política puede ser realizada desde dos perspectivas analíticas diferentes[4]: una defiende un enfoque *top-down*[5] (de arriba hacia abajo) y la otra un *bottom-up*[6] (de abajo hacia arriba) (Blum y Schubert, 2011: 126). El primero se refleja en las estructuras tradicionales de gobernar y las organizaciones del sector público, poniendo especial empeño en la separación entre políticas y administración, en la coordinación y el control de la autoridad y la jerarquía. La perspectiva teórica se basa en una comprensión jerárquica de control político. Las políticas deberían estar efectuadas "'*at the top*'". La meta es identificar las causas de los problemas y del fracaso en la implementación para poder posibilitar una aplicación más efectiva de los programas (Barrett, 2004: 254).

El enfoque *bottom-up* argumenta a favor de un análisis de los actores involucrados en el proceso de implementación para poder entender las dificultades que aparecen (Blum y Schubert, 2011: 127). Al contrario que la perspectiva orientada en la perspectiva del legislador, el enfoque *bottom-up* señala la importancia de los niveles más bajos y defiende la idea de un "*backward mapping*" (mapeo regresivo) (Elmore, 1979) que empieza al final del proceso de implementación. Los actores, a menudo llamados "*street-level bureaucrats*" (burócratas a nivel de calle) (Lipsky, 1980), que están en el nivel bajo, desempeñan un rol central. Les reconoce una participación activa y crucial en el proceso. Pero con el paso del tiempo se constató claramente una combinación de ambos enfoques con un modelo o una síntesis y diferentes expertos, entre ellos Sabatier y Elmore, se pronunciaron a favor de dicha síntesis (Birkland, 2011: 270). El enfoque *advocacy coalition framework* de Sabatier es un ejemplo de esta síntesis en la que adopta ambas perspectivas.

La fase de implementación está influida decisivamente por los instrumentos utilizados en la gobernabilidad. Estos instrumentos pueden ser regulativos (por ejemplo, órdenes,

[4] Para una comparación y análisis crítico del enfoque *bottom-up* y del enfoque *bottom-down* véase, por ejemplo, Sabatier (1986).
[5] Representantes de este enfoque son, entre otros, Van Meter y Van Horn (1975); Nakamura y Smallwood (1980).
[6] Representantes de este enfoque son, por ejemplo, Lipsky (1971 y 1980); Ingram (1977); Elmore (1979) y Hjern y Hull (1982).

prohibiciones y autorizaciones) y financieros (por ejemplo, incentivos tanto positivos como negativos) y todos tienen sus inconvenientes y debilidades específicas y pueden influir crucialmente en los patrones de implementación (Jann y Wegrich, 2003: 91).

La evaluación y la finalización

El logro de los objetivos y efectos perseguidos, así como el análisis de los efectos reales de los programas políticos implementados son el eje de la fase de evaluación. Paralelamente se aborda la cuestión de los efectos intencionados y no-intencionados de una *policy*. La evaluación se puede realizar de diferentes maneras: por ejemplo, a nivel académico a través de estudios científicos o, por parte de la administración, mediante un informe gubernamental. También se puede recurrir a debates públicos como medio de evaluación (Jann y Wegrich, 2003: 92 y s.). Para medir y evaluar los resultados de una medida política implementada existen diferentes criterios y métodos. Se calcula, por ejemplo, cómo una medida política ha cambiado la distribución de utilidad (Schneider y Janning, 2006: 62). Pero tal como apuntan Jann y Wegrich (2003: 93), la posibilidad de evaluar una política implementada es limitada. Varios factores son responsables de ello, entre otros, una imprecisa definición de los objetivos de la política. Pero la pregunta que surge en este contexto es cómo definir el éxito o fracaso de un programa político implementado. Ingram y Mann (1980: 13) se preguntan "¿existe una medida objetiva de éxito?" Los autores argumentan que "éxito y fracaso son conceptos escurridizos, a menudo muy subjetivos" (*Ibíd*, 12). Birkland (2011: 273) apoya esta opinión, si bien señala que "el fracaso es tal vez en el ojo del espectador". El fracaso depende también de la visión, percepción y de las propias ideas sobre el resultado de un programa político de un observador (*Ibíd*.).

La evaluación de medidas políticas y su fracaso ofrecen la posibilidad de aprender de las suposiciones erróneas del pasado. Existen diferentes formas de aprendizaje político (*policy learning*) con diferentes efectos retroactivos que influyen en la percepción de un problema y en un posible inicio de un nuevo *policy cycle*. El proceso de aprendizaje puede contribuir a promover un cambio de políticas (Jann y Wegrich, 2003: 93; Birkland, 2011: 273). El aprendizaje puede tener lugar a nivel de organización o a título individual (Birkland, 2011: 275). Según Fiol y Lyles (1985: 803), el "aprendizaje a nivel de organización" (*organizational learning*) significa "el proceso de mejorar las acciones mediante un mejor conocimiento y comprensión". Agyris y Schön (1978: 2) lo definen como "la detección y corrección de errores". A nivel de organización se distingue entre el *single-loop learning*

(aprendizaje de un sólo lazo) y el *double-loop learning* (aprendizaje de doble lazo). El primero se refiere al aprendizaje de organizaciones sobre técnicas o instrumentos que fracasan y sobre ajustes para mejorar o sustituirlos sin poner en duda la presunción fundamental de este programa político o del proceso. El segundo tipo de aprendizaje, el *double-loop learning*, incluye el proceso de repensar la lógica fundamental de una medida política revisando todos sus aspectos y suposiciones (*Ibíd*., 274 y s.).

Considerando a las organizaciones como "agentes que aprenden" ello conlleva tanto problemas metodológicos como conceptuales. En el caso de los primeros problemas, estos se derivan de que, a diferencia de las personas, las organizaciones carecen de habilidades cognitivas. Por la tanto, a nivel individual del aprendizaje, se focaliza a actores aislados, como, por ejemplo, responsables de grupos de interés, académicos, responsables de agencias, en lugar de a instituciones (Birkland, 2011: 275). Según May (1992), el fracaso de políticas inspira tres tipos de aprendizaje: el aprendizaje instrumental, social y político. El primero se refiere a reconocer las limitaciones de instrumentos para la implementación de políticas y a buscar o diseñar instrumentos alternativos. El segundo incluye el aprendizaje sobre el proceso social de construcción de las políticas. El tercero, el aprendizaje político, se refiere a mejorar las estrategias de acción y los argumentos políticos que debaten las coaliciones (*Ibíd.*).

Un resultado de la fase de evaluación puede ser también la finalización de un programa político. La noción finalización está caracterizada por falta de nitidez y abarca tanto la finalización de un programa político como su remodelación (Windhoff-Héritier, 1987: 106). Si el programa desaparece por completo el *policy cycle* acaba con él (*Ibíd.*). Son varias las razones para finalizar una medida política: la variante poco probable y más difícil en su imposición es la suposición de que el problema original está resuelto y se considera innecesario continuar trabajando en él. Más probable son factores como, por ejemplo, problemas financieros o la apertura de ventanas de oportunidad por un cambio del gobierno (Jann y Wegrich, 2003: 94). La finalización de un programa político depende mucho de la relación de fuerzas de los actores involucrados en la respectiva red política y su poder de imponer sus intereses políticos y materiales. La finalización puede fracasar si un actor tiene mucha influencia y se opone a ella. En este caso el resultado puede también ser una finalización parcial o un cambio de política lo que abocaría en un inicio de un nuevo *policy cycle* (Jann y Wegrich, 2003: 94).

2.2.2 El *policy cycle* y sus críticas

El *policy cycle* es una heurística, una herramienta conceptual que permite considerar las diferentes fases del proceso político y destacar características específicas. El modelo secuencial asume que las medidas políticas pasan por varias etapas aisladas unas de otras y presupone que el diseño político es un proceso lineal en evolución. Con la distribución en fases el enfoque heurístico posibilita la reducción de la complejidad y heterogeneidad del diseño político y el análisis, por separado, de las etapas singulares (Schneider y Janning, 2006: 62 y s.). La concentración en fases concretas ha inspirado una variedad de estudios y el desarrollo de enfoque teóricos, sobre todo en las áreas de la *agenda-setting* y la implementación de políticas (Sabatier, 1999: 6). El modelo secuencial ha contribuido a un conocimiento mejor de las condiciones, elementos y consecuencias del procesamiento del problema y aclara que el diseño político no finaliza con la aprobación de una ley o un programa político. Además, ha contribuido a considerar el diseño político como un proceso (Schneider y Janning, 2006: 62 y s.).

Pero el modelo de etapas ha sido blanco de diversas críticas (véase, por ejemplo, Nakamura, 1987; Sabatier 1993 y 1999; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) que critican que dicho modelo no reflejar la complejidad del *policymaking* en el mundo real al tiempo que crea una versión simplista y artificial de la formulación de las políticas públicas. Sabatier (1993 y 1999), por ejemplo, ha articulado esta crítica y ha reclamado la necesidad de desarrollar mejores teorías para explicar el *policymaking*. Por esta razón ha desarrollado el "*advocacy coalition framework*" como alternativa. También critica que el ciclo de políticas no es un modelo causal porque no explica cómo se realiza el paso de una etapa a la siguiente. El modelo es por lo tanto inadecuado para derivar de él hipótesis que puedan ser comprobadas. Además, la serie de cada una de las fases se caracteriza con frecuencia por una descriptiva inexactitud. La separación relativamente estricta de las fases ha abocado a que los enfoques teóricos se hayan desarrollado en solitario sin hacer mucha referencia a otras fases. El modelo heurístico implica un mecanismo de arriba hacia abajo (*top down*) y descuida con ello a otros actores importantes en el complejo proceso político, como, por ejemplo, a los burócratas a nivel de la calle. Esta perspectiva legalista no corresponde al diseño político porque se centra en la intención del legislador y en una iniciativa política concreta. Además, no considera la importancia de la interacción entre la implementación y la evaluación de numerosas normas dentro de un sector. Otra objeción es que no conviene entender el *policy cycle* como una unidad de tiempo porque menosprecia la complejidad del proceso y no refleja la relación de

los ciclos que tienen lugar a diferentes niveles políticos (Sabatier, 1993: 118 s. y 1999: 7). Al contrario que el modelo secuencial, el diseño político no es un proceso lineal en el que finaliza una fase antes de que empiece otra. Es obvio que no es posible diferenciar estrictamente una etapa de la otra porque se superponen entre sí, se saltan o se suprimen o se invierten. El proceso puede ser interrumpido y retomado en otro momento. Además, existen dudas de si la secuencia propuesta por el modelo es un proceso típico porque no todos los programas políticos pasan por el mismo *policy cycle* (Schneider y Janning, 2006: 63). Jann y Wegrich (2003: 96) hacen constar que se subestima o incluso no se considera que muchas actividades políticas no están necesariamente orientadas a la realización de un objetivo, sino que tienen un carácter más bien simbólico y ritual. Se trata de conservar el poder o la capacidad de actuación y no de políticas concretas, así que el *policymaking* puede ser un resultado secundario del proceso y no su finalidad. Además, sólo porque el proceso político sea interpretado como proceso de solución de problemas ello no significa automáticamente que los actores importantes involucrados en el proceso lo vean de la misma manera (*Ibíd*.). Según los autores (2003: 97), la orientación en el modelo secuencial da lugar a una visión del mundo "simplificado e irreal". Se ignora que el *policymaking* no significa, por regla general, el desarrollo de nuevas soluciones, sino la modificación de las políticas ya existentes y se menosprecia las interacciones de numerosos ciclos y actores (*Ibíd.*).

Pero a pesar de todas las críticas, el *policy cycle*, y con ello los estudios que le sirven de fundamento, ha contribuido decisivamente a la proliferación y sistematización del conocimiento sobre las condiciones complejas del proceso político, los factores influyentes y los resultados múltiples. Por ello, la orientación en el *policy cycle* sigue siendo una importante perspectiva de análisis en la investigación de políticas siempre que se considere su función heurística y el alejamiento de la perspectiva *top down*. El *policy cycle*, con su distribución del proceso político en fases diferentes, representa todavía el marco orientativo (más o menos explícito) de los planteamientos centrales del análisis de políticas orientadas en el asesoramiento político y de la investigación de políticas a nivel empírico-analítico (Jann y Wegrich, 2003: 98).

CAPÍTULO 3.

LA POLÍTICA DE LA INMIGRACIÓN LABORAL, SU TEORIZACIÓN Y LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DEL *POLICYMAKING*

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE LA INMIGRACIÓN LABORAL, SU TEORIZACIÓN Y LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DEL *POLICYMAKING*

La política migratoria laboral es un campo de intervención pública en permanente cambio. En ella confluyen intereses diversos y contrapuestos de los diferentes protagonistas. La construcción de las políticas migratorias es un proceso complejo y multidimensional que implica la participación e interacción de varios actores políticos y sociales, y que tiene lugar a diferentes niveles (local, regional, nacional, internacional y supranacional). El desarrollo de políticas migratorias laborales que son "justas y sostenibles" (OSCE, ILO e IOM, 2007: IV) requiere un diálogo entre el Gobierno a todos los niveles y tiene que incluir a otros actores clave, tales como las organizaciones empresariales y sindicales.

Este capítulo aborda al principio la relación entre la inmigración y sus consecuencias para el Estado y el mercado de trabajo a la hora de elaborar las políticas de inmigración laboral. A continuación se ofrece una visión de conjunto sobre el *policymaking* y la política de inmigración laboral, y dos perspectivas teóricas: la perspectiva centrada en el Estado (*state-centered approach*) y la perspectiva centrada en la sociedad (*society-centered approach*). Estos dos enfoques son dos ejemplos para teorizar la política de inmigración y sirven en este estudio como marco de referencia para perseguir el objetivo de la investigación. A continuación se ofrece una visión de conjunto sobre los estudios que se dedican a la temática de los sindicatos y organizaciones empresariales y el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral. Con ello se pretende presentar algunos de los principales resultados y conocimientos científicos logrados hasta la actualidad en esta materia.

3.1 La política de inmigración y el rol del Estado en la regulación de la inmigración laboral

Desde finales de la segunda guerra mundial el fenómeno inmigratorio se ha intensificado y ha ido aumentado constantemente. Muchos expertos coinciden que vivimos en una "nueva era de la migración". Existe una variedad de teorías que pretenden explicar la migración (véase Massey, Arango *et al*., 1993; Castles y Miller, 2009) y, tal como apunta Portes, no hay una "teoría general" de las migraciones que cubra todos los aspectos (1999: 28). Además, la búsqueda de una síntesis sería un error, dado que una teoría comprensiva tendría que ser

estructurada a un nivel tan alto de abstracción que se volvería inútil para la explicación y la predicción de procesos concretos. El terreno de la teoría tiene también sus límites, así que Portes (1999: 28) destaca que "no podemos explicar todo, pero podemos explicar algunas cosas con un margen razonable de certidumbre." De manera parecida argumenta Arango (2000a: 33), "la migración es demasiado diversa y compleja para que una única teoría pueda explicarla."

La inmigración internacional es una parte integral de la globalización y puede ser entendida como "la ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual" (Held *et al*., 1999: 2). Hollifield (2004: 885) argumenta que la inmigración internacional ha ido aumentando en las principales democracias industriales desde 1945. Su crecimiento es "una función de las fuerzas del mercado (atracción de la demanda y presión de la oferta) y de las redes de parentesco, las cuales reducen los costes de transacción del traslado de una sociedad a otra". Además apunta que "estas fuerzas económicas y sociológicas son condiciones necesarias para que la migración se produzca, pero las condiciones suficientes son las legales y políticas. Los Estados deben tener la voluntad de aceptar la inmigración y de garantizar derechos a los inmigrantes." (*Ibíd*.).

En este contexto los Estados están confrontados con el problema de solucionar el dilema de lo que Hollifield (1992) ha denominado la "paradoja liberal": mientras que los Estados derogan en cierta manera su soberanía al apoyar la creación de espacios económicos con flujos de mercancías, capitales, información y servicios en beneficio de la globalización económica, pretenden blindar sus límites territoriales para impedir la entrada de ciertos inmigrantes. Así que para mantener una ventaja competitiva la lógica económica del liberalismo demanda la apertura de las economías y sociedades para el comercio, la inversión y la migración. Pero al contrario que el flujo de las mercancías y del dinero, la inmigración no es generalmente bienvenida por la sociedad y los gobiernos porque implica mayores riesgos políticos para los Estados. La inmigración está considerada como una potencial amenaza para la soberanía y la identidad del Estado y, por lo tanto, la lógica política y legal apela al cierre de las fronteras. En términos políticos, esto significa la introducción de políticas restrictivas de inmigración para restringir la libre circulación de las personas extranjeras (Hollifield, 1992; Sassen, 1996; Castles, 2000: 271). Ello conlleva a que los Estados se encuentren atrapados entre en su convicción liberal y su capacidad de organizar efectivamente el control

de la entrada de los flujos migratorios. En efecto, Bhagwati (1984: 680, subrayado en el original) apunta que

> "existe un acuerdo prácticamente universal entre los Estados modernos, según el cual los *flujos libres de seres humanos* no deberían estar permitidos, independientemente de su utilidad para la eficiencia del mundo. Hoy en día, las restricciones a la inmigración se dan virtualmente en todas partes, por lo que la inmigración se convierte en la excepción más convincente para el liberalismo en el funcionamiento de la economía mundial."

Las economías dinámicas en el mundo globalizado dependen de la migración laboral y, sin ella, muchas de las más potentes probablemente perderían fuerza económica y competitividad internacional. En no pocos países industrializados existe creciente demanda y necesidad de inmigración por diversos motivos: cubrir las vacantes en los mercados laborales, asegurar y mantener el bienestar, seguir participando en la globalización económica y, a la vez, resistir la creciente presión de la competencia global. Hardt y Negri (2000: 398) lo concretizan apuntando: "las migraciones masivas se han convertido en una necesidad para la producción" y en una "necesidad estructural" para las economías (Cohen, según Bauder, 2006: 15). No obstante, tal como subraya Brubaker (1989: 147), a pesar de la necesidad y dependencia de la migración laboral ningún Estado de un país relativamente próspero "puede permitirse políticamente mantener un mercado laboral totalmente abierto. [...] El acceso gratuito e incondicional al mercado de trabajo está reservado para los ciudadanos, [y] esto es porque cada Estado moderno está obligado a proteger su mercado laboral nacional." En general, tal como observa Zolberg (1989: 406), en democracias capitalistas sólo existen "puertas pequeñas" para flujos migratorios específicos dentro un gran "muro protector" que impide la entrada para la mayoría de los inmigrantes. Y aunque las vías legales para la inmigración laboral se ampliaron, los Estados siguen buscando e implementando políticas y medidas cada vez más sofisticadas para controlar un cierto tipo de inmigración e intentar impedir la inmigración no deseada (Geddes, 2003: 194 y s.). Los Estados tienden a elegir e intentar regular la inmigración laboral según sus propios intereses nacionales y los intereses de sus economías.

La inmigración laboral conlleva diversas y distintas consecuencias, tanto para el país de acogida como para el de origen, así como para los propios inmigrantes. Los debates sobre una canalización efectiva de la inmigración laboral son polémicos y, a menudo, contradictorios.

Las contradicciones cobran especial protagonismo a la hora de diseñar las políticas de inmigración laboral y las respuestas políticas elegidas junto con los resultados son discutibles.

Los estudios sobre la política de inmigración tienden a distinguir entre dos componentes: primero, el control de la inmigración, es decir, las normas y condiciones que regulan la entrada y admisión de los inmigrantes en el territorio del Estado. Segundo, la integración de los inmigrantes en el país de destino, es decir, la regulación de la interacción entre inmigrantes y nativos y las condiciones de vida que se ofrecen a los inmigrantes (por ejemplo, las condiciones de trabajo o el acceso a la ciudadanía) (véase, por ejemplo, Hammar, 1985; Meyers, 2000). Orientado en el objetivo de este estudio, la atención se fija sólo en el primer aspecto, pero no en el control de la inmigración en general, sino en concreto en las políticas del control y selección de la inmigración laboral. En el marco de la elaboración de estas políticas inmigratorias laborales los Estados tienen que tomar decisiones sobre tres cuestiones fundamentales: primero, cómo quieren regular el flujo inmigratorio laboral. Segundo, cómo deberían seleccionar a los inmigrantes y, tercero, una vez que los inmigrantes ya están el país, qué derechos deberían concederse a los inmigrantes (Ruhs, 2008: 403). La decisión, al final, sobre cómo el Estado "*debería* regular el número, la elección y los derechos de los inmigrantes es una cuestión intrínsecamente normativa que depende de los objetivos de las políticas" (*Ibíd*., 404, subrayado en el original). Estos objetivos pueden ser económicos u otras metas que el Estado pretende conseguir. Por ejemplo, maximizar los beneficios económicos o mantener la cohesión social y la seguridad nacional del país (*Ibíd*.). A la hora de diseñar las políticas de inmigración los Estados tienen que ponderar sus prioridades y las posibles consecuencias que conlleva la inmigración laboral para su país. Esto significa que los Estados tienen que tomar en consideración tanto los beneficios económicos y sociales como los costes generados por la inmigración laboral. Estos impactos pueden ser conflictivos e interrelacionados, por lo tanto, hay que hacer concesiones a la hora de formular las políticas. Al final el Estado tiene que decidir cuáles de sus objetivos son los más importantes. Una vez tomada la decisión formula e implementa, según sus prioridades, las políticas que considera más adecuadas para conseguir sus metas (veáse Ruhs, 2006 y 2008).

El policymaking y la política de inmigración laboral - un ámbito aún poco estudiado

Aunque existe una variedad de estudios que se dedican al tema de la política de inmigración laboral y su contenido, todavía existen muy pocos estudios empíricos que

analizan el complejo proceso del *policymaking* de las políticas, que estudian las diferentes relaciones y fases dentro del sistema político y que abren con ello la "caja negra" (Easton, 1953) para ver cómo se construyó una determinada política y quién participó en su elaboración. Esta situación se presenta no solamente en el caso de la política de inmigración laboral, sino también en la construcción de la política inmigratoria en general.

Durante muchos años, incluso décadas, aspectos relacionados con esta temática fueron desatendidos en la investigación de las migraciones. La literatura ha empezado a aumentar al igual que la interconexión interdisciplinaria en diferentes disciplinas académicas (Vink, 2002: 204). No obstante, algunos expertos critican la todavía existente rareza de este enfoque en la investigación sobre las migraciones (véase Zolberg, 1999a y 1999b; Freeman, 2000; Guiraudon y Joopke, 2001; Lahav y Guiraudon, 2006; Freeman y Kessler, 2008; Hollifield, 2008). Hollifield (2008: 138), por ejemplo, lamenta "la escasez de la teorización de la política de migración internacional" y Freeman (2000: 1) apunta que "la *political science* de la inmigración ha sido teóricamente débil." Zincone y Caponio (2005: 2) atribuyen este desarrollo a que el análisis del *policymaking* en materia de migración es aún un campo de investigación joven. El *policymaking* parece representar un tema de investigación de la cuarta generación: mientras que la primera generación de los estudios se concentró en la composición demográfica de la inmigración y en la evolución de los flujos migratorios, la segunda fase abordó primordialmente la integración económica de los inmigrantes y su comportamiento social. La tercera generación enfocó las políticas de integración y la participación política y sólo la última, la cuarta generación, se ha dedicado al planteamiento de la elaboración y realización de las políticas de inmigración e integración y las relaciones entre los actores en los diferentes niveles (por ejemplo, los actores posicionados en diversos contextos territoriales del *policymaking*). Por ende, no existe mucha literatura en este campo de investigación y la mayoría consiste en literatura gris (*Ibíd*).

Lahav y Guiraudon (2006: 201 y s.) opinan que una causa desencadenante para el desarrollo y cambio en este área de la investigación fue la edición especial "The Politics of Immigration in Western Europe", editada por Martin Baldwin-Edwards y Martin Schain en 1994 en la revista *West European Politics* donde se abordan diversos modelos nacionales de inmigración. Según las autoras, desde entonces no ha cambiado tanto la naturaleza de la política inmigratoria, sino más bien el interés investigativo de politólogos y sociólogos que analizan con mayor intensidad su dinámica, el impacto en las políticas (*policies*), en los

patrones migratorios y en la incorporación de los inmigrantes (*Ibíd*.). El artículo[7] de Gary Freeman (1995a) "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States" puede ser considerado como otro punto de partida para el debate sobre el impacto que la ciencia política desempeña en la investigación de las migraciones (véase capítulo 3.2.2).

En la literatura más reciente muchos estudios sobre la teoría de las políticas migratorias se concentran en dos temas interrelacionados: por un lado examinan ¿por qué las políticas no consiguen los objetivos deseados o tienen consecuencias inesperadas? Por otro, se analizan la distancia entre las tendencias o demandas de la opinión pública por un control de inmigración más rígido y las respuestas políticas más incluyentes (véase Joppke 1998a y 1998b; Cornelius *et al*. 2004; Cornelius y Rosenblum, 2004; Cornelius y Tsuda, 2004; Castles, 2004a; Boswell, 2007).

En general, en la mayoría de los países que importan mano de obra el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración está caracterizado por una "tensión fundamental" (Cornelius y Rosenblum, 2005: 106) y afectado por diferentes niveles de conflictos en la esfera política. Tal como ya hemos visto, los Estados están atrapados en una "paradoja liberal" (Hollifield, 1992) a la hora de diseñar las políticas. El fenómeno inmigratorio con sus repercusiones multifacéticas genera resistencia pública a la inmigración en los países de acogida. En la elaboración de las políticas migratorias los actores estatales están confrontados con una elección difícil entre intereses y valores sociales opuestos y que compiten entre sí. El control de los Estados sobre la inmigración es limitado y puede generar incoherencias y consecuencias no deseadas en la política de migración.

En relación a la primera cuestión que trata de explicar por qué los Estados no consiguen alcanzar los objetivos de sus políticas de inmigración establecidas, Cornelius, Martin y Hollifield (1994: 3) destacaron ya en los años noventa que la distancia entre los objetivos de una política de inmigración (*policy outputs*) y los resultados (*policy outcomes*) es amplia y cada vez mayor. Este argumento es conocido como la llamada *gap hypothesis*. Aunque, tal como apuntan Cornelius y Tsuda (2004: 4), es probablemente engañoso referirse a la *gap hypothesis* como una hipótesis verdadera porque es un hecho empírico: sólo muy pocos países que importan mano de obra tienen políticas de control en materia de inmigración

[7] Su artículo ha suscitado reacciones directas de Brubaker (1995) y Perlmutter (1996), ambas posteriormente comentadas por Freeman, respectivamente (1995b; 1996).

perfectamente implementadas o que no conllevan consecuencias no deseadas. Según los autores, existen dos tipos de *gaps*: primero, las distancias causadas por consecuencias involuntarias de las políticas y, segundo, las distancias como resultado de una implementación o realización inadecuada de la política. (Cornelius y Tsuda, 2004: 7 y ss.). Joppke (1998b: 266) explica la distancia entre los objetivos de una política migratoria restrictiva y los resultados expansionistas con una soberanía autolimitada de los Estados liberales. Por lo tanto propone que la *gap hypothesis* puede estar reformulada en un interrogante de "¿por qué los Estados liberales aceptan una inmigración indeseada?" (*Ibíd*.). Dada las limitaciones existentes que se han auto-impuesto los países para controlar la migración, al elaborar políticas de control los Estados están también confrontados con diferentes dilemas, entre ellos, el de la funcionalidad, necesidad y utilidad, desde un punto de vista económico, de la migración (irregular) (Joppke, 1998b; Koser, 2005).

Castles (2004b: 870) apunta que, independientemente de la distancia y de que las políticas fracasen o tengan éxito, la cuestión es que "hay que darse cuenta de que los resultados no son fortuitos, sino sistemáticos y susceptibles de modificación". Porque las políticas pueden conseguir algunos, pero no todos los objetivos proclamados o no tienen, a menudo, los efectos que los Gobiernos intentan alcanzar con ellas. Además, la evaluación de las políticas no se puede basar sólo en la precisión y la franqueza de los objetivos políticos ostensibles dado que no considera el hecho de que algunos políticos también pueden mostrar una posición reacia frente a la declaración de sus verdaderas metas políticas por miedo a la oposición. Así que se trata de un análisis de diferentes factores para explicar el "fracaso" de las políticas, lo que aboca, entre otros, a la necesidad de buscar agendas ocultas y cuestionar los objetivos declarados por los políticos (Castles, 2004a: 207).

Los factores explicativos para estas distancias pueden ser agrupados en cuatro grupos y son las faltas inherentes de los instrumentos políticos; factores macro-estructurales como la demanda estructural de mano de obra extranjera; limitaciones o coacciones políticas nacionales e internacionales debido a presiones por parte de grupos de interés como empresarios, organizaciones de migrantes o sindicatos; e intenciones políticas ambiguas que se reflejan en una política oficialmente declarada y las intenciones reales (Cornelius y Tsuda, 2004: 7 y ss.). Los temas de la distancia entre a) las políticas proclamadas y los resultados reales y b) entre las preferencias para políticas más restrictivas de una mayoría de la población y los resultados políticos más expansionistas son dos temas entrecruzados. Éstos están

estrechamente relacionados y asemejan a una dimensión analítica. Una variedad de estudios se ha concentrado en analizar estas distancias y para estudiar y explicar los dos planteamientos existen varios enfoques teóricos-conceptuales. Aun así, la concentración en las razones que intentan explicar la distancia del segundo tema implica un enfoque más orientado en los intereses, ideas e instituciones y en cómo ellas configuran el proceso del *policymaking* (véase Boswell, 2007: 75).

La existencia de una distancia entre los objetivos oficiales de una política y sus efectos y prácticas reales se muestra en la fase de evaluación de la política. Para este estudio dicha distancia y sus efectos adquieren cierto interés porque la existencia de una distancia entre una política declarada y sus resultados en la práctica puede redundar o no en beneficios de las organizaciones patronales y/o sindicatos ya que los resultados reales pueden satisfacer y corresponder o no a sus respectivas demandas e intereses. Por ejemplo, aunque la política oficial de inmigración laboral sea restrictiva por su aplicación o los resultados en la práctica puede causar (en parte) lo opuesto y con ello satisfacer los intereses de las patronales. Estos resultados pueden contribuir a explicar las razones de los agentes sociales a involucrarse o no en el proceso político para cambiar la política o intentar conservarla. Así que no sólo las políticas como tales, sino sus resultados influyen en sus intereses y motivos de querer formar parte del proceso del *policymaking*. Estas distancias no tienen que ser necesariamente indeseadas o no propiciadas por parte del Gobierno. Por diversos motivos el Ejecutivo puede tener un interés propio en promover y/o mantener esta distancia y no reaccionar políticamente a ello.

La teorización de la política de inmigración

A continuación se aborda dos perspectivas muy influyentes en la teorización de la política de inmigración: el enfoque centrado en el Estado (*state-centered approach*) y el enfoque centrado en la sociedad (*society-centered approach*) (véase, por ejemplo, Skocpol, 1985). El primer enfoque, en el que también se pueden incluir los enfoques institucionalistas, intenta explicar el *policymaking* de la política de inmigración al centrarse en el papel del Estado. En la práctica el enfoque institucionalista incluye distintas versiones, que se diferencian entre sí según los diversos niveles de autonomía y cohesión que se atribuyen al Estado. En su versión más pura el enfoque institucionalista argumenta que “las instituciones políticas pueden ser autónomas; construir políticas públicas según los intereses del Estado y permanecer inmunes

a las presiones sociales o de los grupos de interés" (Meyers, 2000: 1261). Al contrario, el enfoque centrado en la sociedad se basa en las "perspectivas pluralistas y estructural-funcionalistas" que consideran el Estado como un "concepto antiguo" donde el "'gobierno' es considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre la política pública" (Skocpol, 1985: 4). Así que el segundo enfoque se concentra en las constelaciones de diferentes actores y sus respectivos intereses en el proceso del *policymaking*. Al Estado se le atribuye un papel insignificante y neutral a la hora de la construcción de las políticas inmigratorias.

En resumen, los dos enfoques tienen diferentes conceptos del Estado y ofrecen a su manera la posibilidad de entender cómo los intereses y preferencias de actores influyentes se convierten en políticas públicas. La visión de conjunto sobre las dos perspectivas sirve para establecer un marco analítico para perseguir el objetivo de la investigación y explicar, a base de ello, el papel que asumen los agentes sociales en el proceso del *policymaking* en España y cómo se reflejó en las políticas implementadas. Para poder conseguir respuestas es importante entender también la lógica del Estado en todo el proceso. Porque al final, como hemos visto antes, la "política pública finalmente la realizan y ejecutan los gobiernos, incluso si las ideas proceden de fuera del gobierno o de la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales" (Birkland, 2011: 9). La vista puesta en los agentes sociales y en el Estado ayuda a entender por qué se adoptaron determinadas políticas y qué papel fue asignado en estos casos a los agentes sociales. Por esta razón se considera apto recurrir al enfoque centrado en el Estado y en el centrado en la sociedad.

3.2.1 La perspectiva centrada en el Estado (*state-centered approach*)

El enfoque centrado en el Estado pone especial énfasis en el rol del Estado y del aparato administrativo-burocrático en la construcción de la política de inmigración. Según Skocpol (1985: 9), este enfoque teórico supone que el Estado es concebido como una "organización que reivindica el control de territorios y personas". Es un actor autónomo y racional, capaz de "formular y perseguir sus propios objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o intereses de los grupos, clases sociales o de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por 'autonomía del Estado'" (*Ibíd*.). Así que, argumentando desde esta perspectiva teórica, el Estado no está considerado como actor neutral que responde primordialmente a intereses de grupos de presión, sino es autodeterminante y goza de una

gran autonomía para tomar sus propias decisiones. Diversos estudios aplican este enfoque y "sitúan al Estado en el centro" del análisis del *policymaking* (véase, por ejemplo, Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Calavita, 1992; Fitzgerald, 1996; Boswell, 2007).

Según esta perspectiva, los Estados pueden tener un interés propio en aprobar políticas de inmigración laboral menos restrictivas para aumentar la fuerza de trabajo y poder contribuir con ello a cumplir su responsabilidad de aumentar la acumulación de riqueza, una de sus funciones centrales. Boswell (2007), por ejemplo, ha desarrollado una "teoría de los imperativos funcionales del Estado" en la que argumenta que hay que adoptar la perspectiva del Estado para entender la política de inmigración. Su teoría ayuda a entender la decisión y los motivos del Estado de relajar los controles de la inmigración laboral si considera que con ello predominan los beneficios, comparados con los costes potenciales de una política restrictiva.

Según Boswell (2007), el Gobierno tiene que cumplir cuatro imperativos funcionales para mantener su legitimidad y capacidad para gobernar: seguridad (*security*), acumulación de riqueza (*accumulation*), justicia (*fairness*) y legitimidad institucional (*institutional legitimacy*). El Estado tiene que proteger la soberanía territorial y garantizar la seguridad internacional y nacional de sus sujetos (*security*). Así que en el contexto de la migración, el Estado está confrontado con el reto de demostrar si es o no capaz de controlar los flujos inmigratorios en su función de proveer la seguridad a sus ciudadanos. La segunda función del Estado es facilitar y permitir la acumulación de riqueza y su distribución. El Estado tiene que cumplir la tarea de proveer bienestar social (*accumulation*). La inmigración está considerada como importante contribuyente para la acumulación de riqueza del Estado y ayuda a disminuir los efectos negativos del envejecimiento de la población sobre el crecimiento económico. Por esta razón el Estado puede relajar los controles de migración y "tolerar o introducir discretamente" políticas de inmigración más liberales para aumentar la oferta de mano de obra con el fin de satisfacer la función de la acumulación. Así la migración puede mejorar indirectamente la legitimidad del Estado porque contribuye a producir impactos económicos positivos. No obstante, su decisión de aprobar políticas de inmigración más expansivas que permitan un aumento de la inmigración puede ser rechazada y mal vista por la población. La decisión puede ser considerada incompatible con la responsabilidad del Estado de garantizar "seguridad". Por ello el Estado, a menudo, evita el discurso y la declaración de políticas migratorias (más) expansivas para no poner en peligro su legitimidad. La tercera

tarea se refiere al Estado y su función de proteger los derechos privilegiados de sus nacionales y garantizar un marco de redistribución justo (*fairness*). Finalmente tiene que promover las condiciones para preservar la democracia y la libertad (*institutional legitimacy*). El Estado tiene que actuar de esta manera para preservar los principios generales de la justicia y la democracia (Boswell, 2007: 88 y ss.).

La necesidad del Estado de cumplir estos cuatro imperativos funcionales le puede llevar a incorporar demandas de diferentes grupos de interés o instituciones. Pero, según Boswell (2007: 95 y s.), "el poder de estos intereses y de las instituciones no emana de las características que poseen [...], sino que depende de la resonancia de estas preocupaciones con los imperativos funcionales de los Estados." En general, para el Estado es difícil cumplir los cuatro imperativos funcionales a la vez y la política de inmigración lo pone ante un conflicto. La pregunta clave es entonces ¿cómo los Estados actúan para superar las tensiones? Según Boswell (2007: 92 y s.), una de las posibilidades para conciliar las demandas conflictivas es la creación de "contradicciones" en las políticas. Esto se refleja en la distancia entre una política inmigratoria oficialmente restrictiva y una implementación encubierta o tolerancia *de facto* de políticas más expansivas. Por ejemplo, el Estado puede defender oficialmente un curso político inflexible de cara a la inmigración y promulgar políticas restrictivas para calmar a la población, mientras, paralelamente, mantiene o abre encubiertamente vías para la inmigración laboral y/o tolera la inmigración irregular (*Ibíd*.).

De manera similar argumentan Guiraudon y Joppke (2001): el Estado está confrontado con diferentes "dilemas de control" que derivan de tensiones entre algunos de los principios constitutivos del Estado liberal democrático. La inmigración exacerba las tensiones entre "democracia y capitalismo" y entre "democracia y normas". Respecto al primer dilema, el Gobierno tiene que satisfacer, a la vez, tanto los intereses públicos como privados (Guiraudon y Joppke, 2001: 8). El origen de este conflicto se deriva de la coexistencia de "Estados cerrados" y "economías abiertas": "autodeterminación democrática existe en una simbiosis con la economía capitalista y su dinámica inherente que trasciende los límites de cualquier sistema político" (Scharpf, 1999; citado según Guiraudon y Joppke, 2001: 8). Para superar la tensión entre la presión económica para políticas inmigratorias más liberales y la presión de la población para políticas más restrictivas los Estados pueden recurrir a "estrategias de visibilidad" o estrategias de "mando a distancia" (*remote control*). La primera se refiere, por ejemplo, a un aumento de vigilancia en los controles de la frontera. Con ello el Estado

muestra que "hace algo" en el tema de la inmigración y genera la percepción (pero no necesariamente la realidad) de aumentar el control de la inmigración para tranquilizar a la población autóctona (Guiraudon y Joppke, 2001: 12). La segunda estrategia consiste en que el Estado delega el control en terceros actores, como, por ejemplo, en empresarios o agencias de viajes, con el fin de "intensificar" los controles sobre la inmigración (Lahav y Guiraudon, 2000: 58). Así que el Estado ha transferido una parte del *policymaking* a los actores no-estatales que tienen los recursos políticos y/o económicos. Entre ellos se encuentran no solamente los agentes privados, como los empresarios, sino también agentes locales (por ejemplo, los sindicatos), internacionales y supranacionales (por ejemplo, la Unión Europea). Existe una dinámica de políticas a múltiples niveles. Juntas constituyen un "campo de juego de migración" (*migration playing field*) en un mundo cada vez más global (Lahav, 2003: 89). No obstante, la delegación del control en terceros actores no cambia el hecho de que el Estado sigue siendo responsable del control general. El cuadro 3.1 presenta el mapa elaborado por Lahav y Guiraudon (2006: 211) en el que especifican los diferentes niveles y actores en el *policymaking* de políticas de migración.

Cuadro 3.1: Niveles y actores en el *policymaking* de políticas de migración

Niveles de políticas *venues* de políticas	***Policy input***	**Elaboración/difusión**	**Implementación**
Nacional	Opinión pública Media Extrema derecha y partidos políticos Intereses organizados Élite	Cuerpo Legislativo Nacional Juzgados Ministerio del Interior Ministerio de Justicia Ministerio de Asuntos Exteriores Ministerio de Asuntos Sociales Ministerio de Trabajo	Burocracias Público Ley Sociedad civil
Internacional/ Transgubernamental	Burocracias nacionales *Lobbies* transnacionales y organizaciones no-gubernamentales Organizaciones internacionales	Comisión Global Unión Europea Espacio Schengen Procesos regionales de consulta	Países extranjeros Consulados (políticas de visado) Empresa de transportes/barco Agencias de viaje Líneas aéreas Agencias de seguridad
Local	Sociedad civil Iglesias Opinión pública ONG Asociaciones de migrantes Empresarios Patrocinadores Familias Políticos elegidos a nivel local		Cárceles Alcaldes Escuelas/Universidades Sanidad Campos de detención Empresarios Patrocinadores Familias Hoteles Policía Servicios de asistencia social

Fuente: Lahav y Guiraudon, 2006: 211

3.2.2 La perspectiva centrada en la sociedad (*society-centered approach*)

Al contrario que la perspectiva centrada en el Estado, representantes del enfoque centrado en la sociedad explican la política de inmigración como resultado de un proceso político caracterizado por la competición entre diferentes grupos de interés que interactúan dentro de la arena burocrática, legislativa, judicial y pública (Massey, 1999: 307). El Estado está caracterizado como un "broker" (Boswell, 2007: 78) que reacciona de manera pasiva a los intereses y prioridades de diferentes actores y bajo la premisa de un compromiso de maximizar los beneficios entre los intereses organizados. Así el Estado reacciona únicamente a las demandas competitivas de la sociedad y diferentes actores (públicos) involucrados en el proceso político que intentan hacer valer a sus ideas y opiniones. Con ello se le niega la lógica propia de la acción.

A continuación se aborda el enfoque marxista y la perspectiva de la política interna que pueden ser clasificadas de perspectivas centradas en la sociedad. Ambas teorías parten de una distribución desigual de los recursos y capacidad de organización entre los grupos de interés y presuponen que la política de inmigración refleja los intereses de los grupos más poderosos en una sociedad. En el caso de la política de inmigración laboral los grupos de interés que son más activos y están más interesados en dicha política son, por regla general, los grupos de interés económico, como los empresarios y sindicatos (Massey, 2003: 21). El papel que asumen en la construcción y orientación de la política de inmigración laboral es analizado y presentado en el enfoque de la política interna.

El enfoque marxista

Las teorías de conflictos de clase tienen sus orígenes en el enfoque marxista (Fitzgerald, 1996: 42) y fueron defendidas sobre todo en los años setenta del siglo XX (por ejemplo, Beard y Beard, 1944; Castles y Kosack, 1973; Castells, 1975; Portes, 1978). La inmigración es el resultado de la "la sumisión del trabajador a la organización de los medios de producción capitalista, dictada por el capital y dictada por el desigual desarrollo entre las ramas de producción, las regiones y los países" (Castells, 1975: 34). Desde una perspectiva (neo) marxista se argumenta que los intereses del capital, los factores económicos y los procesos políticos basados en el sistema de clases configuran y dominan las políticas migratorias. Al Estado se le presenta como si estuviera al servicio del capital, dominado por los empresarios y los intereses del capital. La inmigración laboral sirve a los intereses de la clase empresarial gobernante. Los capitalistas importan mano de obra extranjera para poder presionar a la baja

en los salarios y aumentar así sus propios beneficios. Para ellos los trabajadores extranjeros constituyen un "ejército industrial de reserva de mano de obra barata" para atender sus necesidades (Meyers, 2000: 1247 y ss.).

Meyers (2000: 1247 y ss.) describe diferentes elementos que caracterizan el enfoque marxista. Primero, la inmigración laboral es una parte estructural del capitalismo y la política inmigratoria refleja en primer lugar los intereses de los capitalistas. Segundo, a corto plazo influyen también en la inmigración las oscilaciones en el ciclo económico y el nivel de desempleo. En períodos de recensión económica los gobiernos aprueban políticas restrictivas para impedir la entrada de extranjeros y evitar una crisis del propio sistema capitalista. Tercero, los intereses de la clase capitalista no son homogéneos y dependen de sectores. Mientras que la clase capitalista que pertenece a las élites y controlan el monopolio capitalista prefiere una regulación ordenada de la inmigración, los propietarios de industrias con menores márgenes de beneficios defienden la importación de mano de obra extranjera también en períodos de crisis económica y recurren a trabajadores extranjeros en situación irregular. Cuarto, la mayoría de los autores marxistas concede a los empresarios una función sustancial a la hora de formular las políticas de inmigración, mientras que, paralelamente, este protagonismo se les niega a los sindicatos. La inmigración laboral conlleva una división del mercado laboral en mano de obra nativa y foránea. Esto, a su vez, disminuye la influencia de los sindicatos y debilita la solidaridad de la clase obrera. (*Ibíd.*). Sólo algunos analistas de las teorías marxistas, como, por ejemplo, Beard y Beard (1944), destacan también el rol de los sindicatos en la formulación de las políticas de inmigración. Los sindicatos presionan para implementar políticas de inmigración más restrictivas para proteger los intereses de la clase trabajadora nacional.

El enfoque marxista muestra dificultades, tanto a nivel teórico como empírico (Meyers, 2000: 1250), aún así, ofrece varias observaciones interesantes sobre la inmigración. La teoría marxista ayuda a entender la correlación a corto plazo entre los ciclos económicos y las políticas de inmigración. En períodos de crecimiento económico y una elevada necesidad de mano de obra las políticas se orientan a los intereses de los empresarios. Muchos expertos coinciden en que el flujo inmigratorio laboral favorece a los empresarios y a los capitalistas, pero está considerado como amenaza desde la perspectiva de la clase trabajadora nacional que teme repercusiones, como, por ejemplo, el *dumping* social o incluso la perdida del puesto de trabajo.

El enfoque de la política interna

Aunque existen diferentes teorías para explicar el *policymaking* de las políticas inmigratorias, según Cornelius y Rosenblum (2004: 106), el análisis más generalizado enfoca a los grupos domésticos de interés. Varios investigadores incluyen en sus trabajos este enfoque de la política interna para analizar las políticas de inmigración (por ejemplo, Zolberg, 1981; Hollifield, 1992; Freeman, 1995a; Money, 1997 y 1999; Joppke, 1998a y 1999; Meyers, 2002). En sus estudios identifican a los actores sociales que forman una parte determinante en el proceso del *policymaking* o incluso configuran las políticas de inmigración (por ejemplo, Freeman, 1995a), explican cambios en las políticas mediante factores socioeconómicos dependientes de la situación (véase Meyers, 2000: 1257), analizan dinámicas de grupos de interés (por ejemplo, Money, 1997 y 1999) o examinan instituciones políticas, por ejemplo, intentando aclarar, mediante un enfoque "*two-level game*", los cambios y las variaciones en las políticas inmigratorias al combinar aspectos nacionales e internacionales (Rosenblum, 2004). Los análisis empíricos demuestran que los factores económicos y sociales tienen un mayor impacto en la construcción de la política migratoria que los principios de seguridad y las consideraciones estratégicas (Meyers, 2000: 1259).

Según los modelos del enfoque de la política interna, el Estado sirve como un "terreno neutral, una arena política donde se juegan los intereses de la sociedad a través de la acción de grupos de interés y partidos políticos" (Meyers, 2000: 1257). Las políticas públicas son entonces el resultado de negociaciones y compromisos entre estos intereses y reflejan, a menudo, el éxito de uno o varios actores y haber logrado hacer valer sus posiciones y monopolizar al Estado en su propio interés. Los grupos de interés bien organizados tienden a tener más impacto en la construcción de las políticas. Finalmente, las decisiones políticas que surgen de este proceso político son frecuentemente aquellas que representan la posición de una minoría de la sociedad (*Ibíd.*). Una de las premisas centrales es que los políticos intentan maximizar sus votos al salir al encuentro de diferentes grupos de interés y por lo tanto asumen las demandas de los grupos de presión bien organizados. Estos son, por regla general, los empresarios y las organizaciones patronales (véase, por ejemplo, Shughart *et al*., 1986; Freeman, 1995a; Money, 1997).

Fitzgerald (1996: 37) resume la perspectiva de los grupos de interés o el concepto pluralista de la siguiente forma:

> "La visión pluralista del *policymaking* es que una variedad de grupos e individuos compiten, negocian, y ajustan mutuamente, en crescendo, la consecución de objetivos políticos que ellos creen coinciden con su propio interés. [...] 'El Estado es un sistema de resolución de conflictos' y 'una organización de beneficio común'."

Al final, el poder relativo de los grupos decide quién va a tener mayor influencia o quién impone su voluntad. Los grupos compiten entre sí con el fin de lograr un cambio en las políticas (Fitzgerald, 1996: 37). Visto desde esta perspectiva, esquemáticamente podemos subdividir en dos a los grupos de interés que están asociados con frecuencia con la política de inmigración: por un lado, los empresarios y los grupos étnicos que tienden a tomar una postura a favor de la inmigración. Por otro, los sindicatos y los grupos nacionalistas asociados tradicionalmente con una actitud que tiende más bien a ser opuesta y proteccionista (Meyers, 2000: 1257). Por regla general, las políticas en materia de inmigración (laboral) son determinadas burocráticamente por grupos económicos de interés, como los empresarios o trabajadores. Su interacción con los responsables políticos tiene lugar a espaldas de la población y con escasa interferencia del exterior (Massey, 2003: 21), abocando con ello a una política de clientelismo (Freeman, 1995a). El rol que asumen cada uno de estos grupos y sus actitudes e intereses dependen de las condiciones y características políticas y socioeconómicas del país de acogida. Sus intereses pueden variar según el tipo de la inmigración laboral y alterarse con el paso del tiempo.

Por regla general, los sindicatos son presentados como actores que quieren proteger el mercado de trabajo, evitar el *dumping* social y el empeoramiento de las condiciones laborales. Por tanto presionan a los políticos para imponer políticas restrictivas de inmigración. Al contrario, los empresarios y patronales quieren tener salarios más bajos con el fin de aumentar la renta y el beneficio, abogando por políticas de inmigración expansivas y por un mercado laboral flexible. El enfoque marxista por su parte presupone que la perspectiva de la política interna asume, por regla general, que el intento de las organizaciones empresariales para conseguir políticas más liberales es más alto durante los períodos de expansión económica, y se retrae durante una crisis económica cuando la producción y los salarios están en retroceso (véase, por ejemplo, Shughart *et al*., 1986; Freeman, 1995a; Money, 1997).

Uno de los estudios más conocidos que aplica la perspectiva de la política interna en el marco del proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración es de Gary Freeman. Freeman (1995a y 2006) parte de un enfoque económico-político y ha desarrollado una teoría de política de clientelismo para explicar las políticas de inmigración en Estados industrializados. En su trabajo presenta una hipótesis un tanto provocadora: "Las políticas de inmigración en las democracias liberales presentan acentuadas similitudes que son, a diferencia del consenso de los expertos, expansionistas e integradoras." (1995a: 881). Con ello, tal como destaca Brubaker (1995: 903), Freeman

> "desafía la sabiduría convencional sobre el *policymaking* de las políticas de inmigración. La opinión generalizada es que el *policymaking* de las políticas de inmigración en las democracias liberales occidentales, [...] es altamente restrictiva, impulsada por políticos populistas que buscan una ventaja electoral al apelar a la xenofobia latente o manifiesta de una ciudadanía descontenta."

Los argumentos y el modelo de Freeman se basan en un enfoque racional y pluralista: diferentes grupos de interés compiten por la influencia política, pero sólo algunos grupos (privilegiados) están involucrados en relaciones institucionales. Así que la política de inmigración depende en gran medida del juego de diferentes grupos de interés y, finalmente, refleja las preferencias de aquellos que están bien organizados (Freeman, 1995a). En su teoría el Estado está concebido como una arena neutral en la que los diferentes intereses organizados utilizan medidas de presión para conseguir políticas de migración de conformidad con sus objetivos (*Ibíd*.). La participación de estos grupos en los procesos de decisión del Estado está poco guiada e institucionalizada, como es el caso en el neo-corporativismo (Bernauer *et al*., 2009).

Freeman pretende construir "un modelo simple que identifica las tendencias fundamentales de la política de inmigración sobre todas las democracias liberales" (1995b: 909) y para ello establece una tipología de política (véase cuadro 3.2). Se orienta en los marcos conceptuales de Theodore J. Lowi (1964), en sus tres tipos básicos de políticas públicas (políticas distributivas, redistributivas y regulatorias) (véase capítulo 2.) y en la arena de toma de decisiones. Igualmente se guía por el estudio de James Q. Wilson y su tipología cuádrupla de la distribución de costes y beneficios de políticas[8] (Freeman, 1995a; Freeman y Hill, 2006).

[8] Wilson ha desarrollado una clasificación en la que describe cuatro "situaciones políticas" que son el respectivo resultado de una combinación diferente de costes y beneficios de políticas (distribuidos o concentrados). Según la combinación se puede producir una política de mayoría (*majoritarian politics*) (beneficios distributivos y costes distributivos), una política de cliente (*client politics*) (beneficios concentrados y costes distribuidos), una

Según Freeman (2002: 78),

> "el objetivo de una teoría de la política de inmigración debe ser percibir las similitudes y diferencias de las políticas de los Estados de inmigración y poder explicar las diferencias entre las metas y los efectos de las políticas, así como la diferencias relacionadas, pero no idénticas, entre la opinión pública y el contenido de las políticas públicas."

En su modelo el proceso del *policymaking* es la variable explicativa para las diferentes políticas de inmigración, tanto restrictivas como liberales, en diferentes países de inmigración (Freeman, 2002). Freeman argumenta que el modo típico de una política de inmigración es "client politics", la política de clientelismo. Los *policymakers* interactúan intensamente y, por regla general, con los grupos interesados en el tema de la inmigración y sin control de la opinión pública. *Client politics* es una política expansiva que refleja los intereses de los negocios y organizaciones no gubernamentales y grupos de interés que están a favor de la inmigración (Freeman, 1995a: 885 y s.; Freeman, 2000: 3 y s.).

Cuadro 3.2: La distribución de costes y beneficios y el tipo de políticas de inmigración

Costes/beneficios distribución	**Tipo de política**	**Nivel de conflicto**	**Políticas de inmigración pronosticadas**
Costes concentrados, beneficios concentrados	Grupo de interés	Alto	Sin pronóstico (¿Cambio periódico? ¿Amiguismo?)
Beneficios concentrados, costes difusos	Clientelismo	Bajo	Expansiva
Beneficios difusos, costes concentrados	Empresarial	Alto	Restrictiva
Beneficios difusos, costes difusos	Mayoría	Bajo	Sin pronóstico (¿Dominación burocrática? ¿Crecimiento en aumento?)

Fuente: Freeman, 2000: 3

En su tipología de políticas de inmigración Freeman desglosa la política en diversas subcategorías (véase cuadro 3.3) y diferencia cuatro categorías de políticas (*policies*) en base a una distribución diferenciada de costes y beneficios. Éstos pueden ser, como en los esquemas de Lowi y Wilson, tanto concentrados como difusos. Los cuatro tipos de políticas

política empresarial (*entrepreneurial politics*) (costes concentrados y beneficios distributivos) o una política de grupos de interés (*interest-group politics*) (costes concentrados y beneficios concentrados) (1980: 367 y ss.).

estimulan, generan y representan, pero de manera "imperfecta" (Freeman, 2006: 241), cuatro formas presagiadas de una política diferente: las políticas concentradas y distributivas (1) dan lugar a una política de clientelismo (*client politics*) e implican bienes que son tratados como si fueran relativamente escasos. Las políticas "difusas y distributivas" (2) implican bienes que pueden estar tratados como si sus suministros fueran ilimitados, produciendo con ello tanto beneficios como costes distribuidos. Este tipo de políticas aboca a una política de mayoría. Las políticas redistributivas producen beneficios y costes concentrados y llevan a una política de grupos de interés (3). Las políticas regulatorias, caracterizadas por beneficios difusos y costes concentrados, dan lugar a una política empresarial (4) (Freeman, 1995a).

Cuadro 3.3: Cuatro tipos de políticas (*policy*) y de política (*politics*)

Tipo de políticas	**Tipo de migración/ políticas**	**Tipo de política**
Concentrado distributivo (1) (beneficios concentrados/ costes difusos)	Visado de residencia permanente	Clientelismo
Difuso distributivo (2) (beneficios difusos/ costes difusos)	Visado de no-inmigrante para intenciones no laborales	Mayoría
Redistributivo (3) (beneficios concentrados/ costes concentrados)	Visado de no-inmigrante para trabajo, asistencia social para inmigrantes, no-inmigrantes y asilados	Grupos de interés
Regulatorio (4) (beneficios difusos/ costes concentrados)	Solicitudes de asilo	Empresarial

Fuente: Freeman, 2006: 230

Según su modelo, *client politics* se desarrolla porque los beneficios de la inmigración tienden a ser concentrados, mientras que sus costes son difusos. Freeman parte de la suposición que entonces aquellos que se benefician más de una política de inmigración liberal, o cuyos intereses están más afectados por la inmigración, tienen más incentivos en organizar sus intereses para hacer *lobbying* en las respectivas instituciones legislativas y ejecutivas. Por regla general defienden una política de inmigración expansiva. En base a su buena organización y una opinión bien articulada tienen más posibilidades de influir en el proceso del *policymaking* y en las consiguientes políticas. Porque los actores estatales, que juegan en su modelo un papel más bien subordinado, están considerados como actores

primordialmente interesados en su (re)elección y en sus estímulos egoístas. Los políticos hacen por lo tanto más caso a los grupos de presión organizados a favor de la inmigración y con ello a su interés en una política de inmigración más expansiva. (Freeman, 2002: 78). Al contrario, aquellos grupos que soportan los costes difusos de la inmigración tienen menos incentivos de organizarse. Estos grupos -el público desorganizado- se pronuncia típicamente en contra de la inmigración y suele defender políticas de inmigración restrictivas. Pero dado de que carecen de una organización eficiente y de una opinión bien articulada tienen menos influencia en el proceso político y las políticas. Así que la dinámica del *policymaking* depende en gran medida de la capacidad de organizar los intereses. El involucramiento de los grupos de interés en el proceso político depende significativamente de los costes y beneficios, tanto reales como subjetivamente percibidos (Freeman, 1995a). Para Freeman resulta fácil identificar a los principales beneficiarios de la inmigración: los empresarios en industrias con gran necesidad de mano de obra nada o poco cualificada y aquellos que dependen de trabajadores poco cualificados, negocios como, por ejemplo, la construcción, que se benefician del crecimiento de la población, y los grupos étnicos y familiares que intentan ampliar la presencia, en el país de acogida, de sus miembros. Los costes inmediatos de la inmigración son siempre difusos y no están repartidos equilibradamente entre la minoría de la población, como los grupos que tienen que competir con los inmigrantes por recursos escasos, entre ellos, puestos de trabajo, vivienda, escuelas y bienes colectivos del Estado.

Client politics se da muy probablemente en períodos de prosperidad económica cuando la demanda de mano de obra por parte de los empresarios es más alta y la oposición de los trabajadores es más débil. Al contrario, en tiempos de crisis y estancamiento económico caracterizado también por una alta tasa de desempleo las políticas de migración resultan ser más restrictivas (Freeman, 1995b: 910). De esto se puede deducir que la orientación de la política de inmigración -expansiva o restrictiva- depende notablemente de los ciclos económicos.

La teoría de Freeman puede ser considerada como el modelo más influyente dentro de las teorías del enfoque de los grupos de interés. Según Boswell (2007: 77), “es el enfoque más convincente de la economía política de las políticas de migración”. La simplicidad del modelo de una política de clientelismo es uno de sus puntos fuertes que además puede ser utilizada para estudios comparativos. Igualmente ayuda a revelar el número de actores involucrados en el proceso del *policymaking.* Su teoría, y el enfoque del grupo de interés en general, pueden

explicar algunas de las características de la política de inmigración que refleja los intereses de específicos grupos organizados de interés. No obstante, su modelo también fue objeto de críticas. Por ejemplo, algunos expertos coinciden en que sus teorías no son compatibles en el contexto europeo y ello por diversas causas. Joppke (1999: 18), por ejemplo, señala que "la política de clientelismo es más temporal, incluso puede estar totalmente ausente, en todos los regímenes de trabajadores huéspedes de Europea y de regímenes poscoloniales [...] e incluso sigue una lógica totalmente diferente." Otro de los motivos es, tal como resume Brubaker (1995), que la inmigración en Europa y sus políticas son, en la mayoría de los casos, más restrictivas y no, como asume Freeman en su tesis central, más expansionistas. Según Lahav y Guiraudon (2006: 213), los factores, que explican que su modelo de políticas de clientelismo no está en condiciones de reflejar la realidad europea presente, radican en el hecho de que la inmigración se ha convertido en un tema de gran interés para la opinión pública y la política de partido. Por esta razón no sigue siendo un asunto discutido a puertas cerradas por empresarios y burócratas. Así que, tal como critican también Statham y Geddes (2006) en el caso del Reino Unido, Freeman subraya demasiado el poder de los grupos de interés organizados. Los autores destacan que el gobierno británico aparece como un "entrepreneur" activo que domina e influye el ambiente político. En oposición a la previsión de Freeman y su tesis sobre una política de clientelismo, la inmigración en el Reino Unido es un ámbito altamente institucionalizado y liderado por la elite política que goza de una relativa autonomía para decidir las políticas. La participación de la sociedad civil es relativamente escasa (*Ibíd*.).

Freeman se concentra en los grupos de interés y su nivel de organización que determina el grado de influencia de sus intereses. Las políticas de inmigración más expansivas son el resultado de la dinámica del proceso político nacional y no derivan de instituciones internacionales (Freeman, 1995a y 2000). Esta suposición contrasta claramente con la tesis de Hollifield del "liberalismo incrustado" (*embedded liberalism*)[9] reflejada en las políticas migratorias en Estados democráticos. Hollifield destaca la importancia de las instituciones, de tribunales nacionales, que limitan el margen de maniobra política de los Estados. Al contrario que Freeman, Hollifield argumenta que los controles legales y judiciales han debilitado el control de los Estados sobre sus fronteras, un aspecto esencial de la soberanía. El poder legislativo tanto internacional como nacional influye en la realización de las políticas y es responsable para la distancia (*gap*) entre los *policy goals* y *policy outcomes* (Hollifield, 1992).

[9] El término "embedded liberalism" se remonta a John Ruggie, politólogo estadounidense, que define con este término el sistema económico que dominaba en los Estados del Este después de la segunda guerra mundial (Ruggie, 1982).

Hansen (1999: 417) resume acertadamente las dos posiciones: “Para Hollifield, las variables internacionales delimitan sensiblemente la autonomía del Estado; para Freeman, la autonomía está intacta y sólo la limitan, parcialmente, las variables nacionales.” Una de las principales características del modelo de Freeman es que no concede mucha importancia al Estado y descuida el rol de los factores institucionales en todo el proceso. Con esta perspectiva se omite que el Estado juega un papel activo en la definición de nuevas políticas alternativas (véase Boswell, 2007: 78). Pero, en consonancia con Boswell (2007), el Estado no puede actuar de “broker”, sino como un actor que es capaz de definir y perseguir sus propias metas y goza de cierta autonomía en la formulación e implementación de las políticas que no necesariamente reflejan los intereses de grupos organizados.

En cumplimiento con el modelo de Freeman, Money (1999) presenta una teoría “espacial” sobre el *policymaking* de las políticas de inmigración en países con una economía de mercado avanzado. En su enfoque político-geográfico la autora argumenta que las políticas de control en materia de inmigración empiezan en el nivel local y las políticas (más) liberales son el resultado de la presión empresarial (*business pressure*). Money defiende que tanto los costes como los beneficios de la inmigración son distribuidos entre la población de forma desigual. Esto se debe primordialmente a la diversa concentración geográfica de la población inmigrante en el territorio, que moviliza diferentes grupos de interés organizados a nivel local. (Money, 1999). Estos patrones de asentamiento de inmigrantes conforman los resultados de las políticas de inmigración. Los políticos van a atender los intereses de un grupo de presión local específico si con ello piensan que pueden obtener probablemente más beneficios electorales. Money argumenta que los principales beneficiarios de la inmigración son los empresarios porque la inmigración contribuye a convertir el mercado laboral en un mercado de trabajo más flexible y de menor coste. Por lo tanto presionan para relajar los controles de la inmigración. (1999: 8 y ss.). Tal como defienden también las teorías de conflicto de clase o la teoría de política de clientelismo de Freeman, Money (1997 y 1999) igualmente subraya que las condiciones económicas del país determinan el tenor de la presión de los grupos de interés para que las políticas de inmigración laboral sean más o menos restrictivas. Así que, según Money (1997 y 1999), en los territorios, donde los inmigrantes están concentrados geográficamente, la demanda de políticas de inmigración más restrictivas aumenta cuando se registra una alta tasa de paro. En estas circunstancias disminuye también el apoyo de los empresarios a favor de la inmigración.

3.3 Los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de las políticas públicas de inmigración laboral

Policymaking significa "haciendo política", lo que supone invertir mucho tiempo en negociar compromisos que desembocan en leyes, reglamentos o normas que, en el mejor de los casos, solucionan, a largo plazo, un problema público. Tal como hemos visto en capítulo 2., es crucial que el *policymaking* sea considerado como un proceso que tiene lugar en diferentes fases y no como un evento o bloque estático. El *policymaking* de la política inmigratoria tiene lugar en dos dimensiones: la horizontal y la vertical. Horizontalmente porque la migración no es un tema limitado a un solo ministerio, sino atañe a diferentes carteras, como, por ejemplo, la de Trabajo o Interior. En la dimensión vertical, incluye a diferentes y variados actores, entre ellos los grupos de interés (Guiraudon, 1999: 3). Podemos constatar que han aumentado permanentemente los actores políticos, instituciones políticas, *think tanks* y organizaciones que intentan influir en el proceso del *policymaking* (véase, por ejemplo, Sassen, 1996; Stone y Denham, 2004; Lahav y Guiraudon, 2006; Balch, 2010a y 2010b). Haas (1992: 31) resume:

> "La toma de decisiones, en lugar de estar centralizada, se produce dentro de un conjunto amorfo de sub-gobiernos. Ya sea porque las partes involucradas se caracterizan por ser grupos de interés, [...] coaliciones promotoras, redes temáticas o redes de políticas, el punto de partida es el mismo: pequeñas redes de especialistas en políticas se reúnen para discutir sobre temas específicos, establecer agendas, y formular alternativas políticas fuera de los cauces burocráticos formales. [...] También son intermediarios para la admisión de nuevas ideas en los círculos de toma de decisiones de los burócratas y funcionarios electos."

Pero aunque existe una multiplicidad de estudios sobre políticas de inmigración, solamente pocos analizan el proceso del *policymaking* de la política de inmigración en su complejidad con sus diferentes fases. Me sumo a la opinión de Favell (1998: 5; subrayado en el original) que lamenta con razón que "con frecuencia no se focaliza a las *personas* que hacen la política: los actores y organizaciones que potencia su dinámica, y pueblan su 'terreno institucional'." Aunque han aumentado los estudios que se dedican a analizar el papel de los actores activos en el *policymaking* de las políticas de migración, tales como los grupos de interés, aún faltan estudios y evidencia empírica sobre ellos[10]. En este contexto Lahav y Guirdaudon (2006: 207) apuntan que los estudios sobre inmigración han sido "poco concluyentes con respecto a la

[10] Una situación parecida (o incluso más pronunciada) se presenta en las investigaciones sobre el *policymaking* a nivel local: tanto los inmigrantes locales y las políticas de inmigración como la dimensión del *policymaking* son poco analizadas (Caponi y Borkert, 2010).

función y la naturaleza que desempeñan los actores nacionales en la formulación de políticas nacionales de inmigración." Igual situación se presenta en el caso de las políticas de inmigración laboral. Recientemente han aumentado los estudios que analizan los sindicatos y/o las asociaciones patronales y su relación con las políticas públicas en materia de inmigración (véase, por ejemplo, Schmitter, 1981; Treichler, 1998; Penninx y Roosblad, 2000 [1993]; Martens, 1999; Haus, 1995 y 2002; Avci y McDonald, 2000; Watts, 1998, 1999, 2000 y 2002; Milkman, 2000 y 2006; Kolb, 2004 y 2007; Wrench, 2004a y 2004b; Caviedes, 2004, 2006 y 2010; Zincone y Caponio, 2006; Facchini *et al*., 2007; Menz, 2007 y 2011a; Meardi, 2009; Somerville, 2007; Laubenthal, 2008; Balch, 2010a y 2010b; Wright, 2010; Borkert y Penninx, 2011; Zincone *et al.*, 2011). Pero estos estudios no analizan necesariamente la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking*. Las investigaciones sobre el papel de los agentes sociales y su implicación en el proceso del *policymaking* son todavía escasas.

Esta suposición es igualmente aplicable para el caso español donde la construcción de la política de inmigración laboral es aún un terreno muy poco estudiado. Algunas investigaciones se dedican a la temática, entre ellos, los estudios de Watts (1998, 1999 y 2002), Morén-Alegret (2005), Roig Molés (2007), Bruquetas-Callejo *et al*. (2008), Alarcón (2008); Balch (2010a), Garcés-Mascareñas (2010), Zincone *et al*. (2011), Finotelli (2012) y Balch y Carrasco (2013). Otros estudios se refieren en parte a ella, pero no exclusivamente, por ejemplo los estudios de López Sala (2000, 2005 y 2007) y Ortega (2011).

En consonancia con el enfoque de la política interna, en el marco de la política de inmigración laboral las asociaciones empresariales y sindicatos juegan como grupos de interés un papel importante en el proceso del *policymaking.* Su rol en el proceso político puede llegar a ser decisivo, teniendo en cuenta que, por lo general, los intereses de ambas partes suelen divergir. Desde el punto de vista económico, la inmigración está considerada como una fuente de mano de obra adicional. Los intereses empresariales han sido en general favorables a la inmigración laboral porque los empresarios, junto con sus grupos de interés, se benefician de ella. La inmigración laboral reduce el precio del trabajo o, por lo menos, impide que aumente. A la vez ofrece a los empresarios la posibilidad de recurrir a una fuente de trabajadores más flexibles y dispuestos a aceptar empleos peor renumerados y en condiciones precarias. En el marco de la inmigración altamente cualificada, los costes de formación están exteriorizados. Por el contrario, los sindicatos, según la opinión generalizada, están tradicionalmente

considerados como organizaciones que tienden a ver la inmigración laboral primordialmente como una amenaza para el mercado laboral nativo. Por lo tanto se oponen a ella para proteger los salarios de los trabajadores autóctonos. Diversos estudios asumen que en los últimos años se ha retraído su oposición a las políticas inmigratorias más expansivas. Esta temática será abordada seguidamente, haciendo referencia a estudios que se han dedicado explícitamente al papel de los sindicatos y/o organizaciones empresariales en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral.

3.3.1 El rol de los sindicatos y su posición ante la inmigración

Desde una perspectiva histórica los sindicatos han sido, tradicionalmente, un grupo de interés que quería proteger al mercado laboral nacional. Su principal objetivo ha sido garantizar que la migración laboral no socavara los salarios y las condiciones de trabajo. Por esta razón los sindicatos se oponían a la inmigración y solían favorecer políticas migratorias restrictivas, sobre todo en tiempos de elevado desempleo y recensión económica. La oposición a la entrada de mano de obra foránea debía garantizar que los trabajadores migrantes no ofrecieran una alternativa más barata a los trabajadores autóctonos. La inmigración puede constituir un amenaza para las condiciones laborales nacionales (véase Castles y Kosack, 1973; Goldin, 1994). Esta suposición tradicional fue difundida y, en gran parte, coincidente durante décadas en el siglo XX. Sin embargo, mientras que históricamente es cierto que los sindicatos en muchos casos han apoyado políticas inmigratorias restrictivas, esto ocurre cada vez menos y la suposición tradicional ha perdido gran parte de su validez desde finales del pasado siglo.

Tal como resumen Cachón y Valles (2003: 473), en las relaciones y actuaciones de los sindicatos Europeos frente a la inmigración podemos diferenciar tres etapas a partir de la II Guerra Mundial: la primera va desde el final de la guerra mundial hasta los años setenta. En este período la política sindical se centraba en el control de entrada de los inmigrantes y la igualdad de trato de autóctonos e inmigrantes que ya se encontraban en el país. La segunda fase comienza en los años ochenta, momento en el que la defensa de la "'igualdad de oportunidades'" entre autóctonos e inmigrantes empieza a jugar un papel determinante. La tercera etapa se inicia en los años noventa en los que, con la globalización de la economía, aparecen nuevos elementos claves en la política de los sindicatos ante el fenómeno migratorio.

Hoy día, según coinciden diferentes expertos, los sindicatos han modificado sus posiciones restrictivas y proteccionistas, adaptando una actitud más abierta y liberal frente a la inmigración. Diferentes estudios apoyan esta tesis, entre ellos, Haus, 1995 y 2002; Cachón, 1998 y 1999; Penninx y Roosblad, 2000; Avci y McDonald, 2000; Watts, 1998, 1999, 2000 y 2002; Cachón y Valles, 2003; Menz, 2007; González, 2008; Meardi, 2009; Caviedes, 2010; Pajares, 2011; Pajares y Jubany, 2011 y Zincone *et al*., 2011. Este es al menos el caso en la Unión Europea, donde se puede observar una tendencia común entre los sindicatos que cambiaron de una postura originariamente "anti-inmigración" a una posición "pro-inmigración" (Guiraudon, citado en Wrench, 2003: 1). Pero también cabe mencionar en este contexto que en algunos países los sindicatos solían tener desde el principio de la inmigración una opinión favorable de ésta. Así ha sido especialmente en países de emigración y España es un ejemplo para ello (véase Cachón, 1998 y 2000; Watts, 1998, 1999 y 2002; Cachón y Valles, 2003; Bruquetas-Callejo *et al*., 2008; González y Herranz, 2008; Pajares, 2011). Una explicación para su actitud a favor de la inmigración puede ser que los países eran tradicional e históricamente países de emigración y los sindicatos también se ocuparon, en el extranjero, de sus respectivos emigrantes nacionales, si bien el caso español fue muy distinto. Al no haber sindicatos horizontales en España durante la época de la dictadura franquista los derechos de los emigrantes fueron defendidos bien por las agregadurías laborales de las embajadas españolas. También lo hicieron los sindicatos nacionales del país de inmigración previa afiliación de los emigrantes a los mismos. Esta afiliación a los sindicatos del país de acogida contribuyó a profundizar la solidaridad entre los trabajadores nacionales y los inmigrantes y, consecuentemente, a desarrollar una actitud más favorable frente a los inmigrantes. Posteriormente ayudó a reinstaurar los sindicatos horizontales en los países de origen de los inmigrantes.

Las explicaciones para el cambio a una postura favorable a la inmigración son varias y radican en factores externos e internos. Una de las causas centrales es la globalización con sus múltiples consecuencias e implicaciones asociadas. Desde los años setenta del pasado siglo las condiciones políticas y económicas, que originariamente reforzaron la posición de los sindicatos a favor de medidas restrictivas, han cambiado de forma irreversible. La globalización no solamente ha desafiado al Estado en su capacidad de controlar la inmigración, sino que también ha contribuido a reducir la capacidad de competencia de los mercados laborales altamente regulados y amenaza la organización tradicional de los sindicatos. La globalización ha conllevado a una internacionalización de los procesos

económicos y a un aumento de la transnacionalización económica y de los mercados laborales. Con ello ha debilitado el trabajo organizado y ha causado una desregulación de los mercados de trabajo nacionales. La globalización conlleva un aumento de la movilidad de las personas y crecimiento de la migración internacional. Además, tal como subraya Haba (2002: 179), uno de los mayores retos que tienen que afrontar los sindicatos en relación con la inmigración son la adaptación de las estructuras sindicales a "unos mercados de trabajo internacionalizados, pero, también, estructuralmente diferenciados y heterogéneos, y, consiguientemente, a una fuerza de trabajo global y a las características que adoptan las empresas". Los sindicatos tienen que "frenar los riesgos potenciales de división, ruptura y enfrentamiento entre trabajadores en el seno del 'capitalismo multicultural'", que pueden derivarse de las formas de "etnoestratificación del mercado laboral", producto de las "estrategias empresariales, así como de los fenómenos de racismo entre trabajadores." (*Ibíd*.). Todos estos acontecimientos han contribuido a que los sindicatos en diversos países estén inevitablemente confrontados con desafíos y dilemas similares y que existan entre ellos importantes desarrollos paralelos.

Así que los cambios políticos y económicos, las innovaciones tecnológicas, el cambio de la economía global de las últimas décadas y la internacionalización de los derechos humanos ha conllevado a muchos sindicatos a tomar, a partir de los años 90 del siglo pasado, una postura favorable ante la inmigración e incluso a ponerse a políticas restrictivas. Porque los sindicatos consideran que una posición restrictiva a la inmigración es consecuentemente una política en detrimento de una organización efectiva de los inmigrantes y contraria a un posible éxito de los objetivos del sindicato (por ejemplo, la mejora de los salarios y de las condiciones laborales de los trabajadores) (véase Haus, 1995 y 2002; Penninx y Roosblad, 2000; Avci y McDonald, 2000; Watts, 1998, 1999, 2000 y 2002; Meardi, 2009; Caviedes, 2010). Además, si los sindicatos cuestionan la capacidad de los Estados para controlar la migración entonces tienden a suponer que la eficacia y los beneficios anticipados de una política de inmigración restrictiva disminuyen para ellos. Así que los sindicatos rechazan medidas limitativas porque las consideraron inefectivas para controlar la migración y/o indeseables porque socavan los derechos de los migrantes. Por lo tanto abogan por una inmigración regulada. Haus (2002), por ejemplo, deriva estas conclusiones de su estudio comparativo en el que investiga porqué entre principios y finales del siglo XX los sindicatos en los Estados Unidos de América y en Francia cambiaron las coaliciones y el posicionamiento ante las políticas de inmigración. Pero al mismo tiempo hace hincapié en que los sindicatos no defienden las fronteras abiertas ni se

oponen a todas las medidas políticas restrictivas (*Ibíd*.). Muchos sindicatos opinan que las políticas inmigratorias restrictivas contribuyen a estimular la inmigración ilegal y no ayudan a disminuir el flujo de los inmigrantes por motivos económicos. Además, parten de la idea de que las políticas restrictivas de inmigración sirven para aumentar la precariedad de los inmigrantes, lo que repercute de forma negativa tanto en los trabajadores inmigrantes como autóctonos. Por lo tanto creen que políticas inmigratorias más moderadas, tales como la reagrupación familiar o la regularización de inmigrantes en situación irregular, son útiles para aumentar la estabilidad de los trabajadores inmigrantes y para sacarles de la economía sumergida (véase Watts, 1998 y 2002).

En el caso de la Unión Europea, la posición cambiante de los sindicatos puede explicarse en buena parte por el carácter transnacional de la migración dentro de la UE y el involucramiento de los sindicatos europeos en formas específicas de la socialización (Meardi, 2009: 1). Además, los sindicatos pueden ver en los inmigrantes una fuente potencial de nuevos afiliados para su organización y por lo tanto están interesados en organizar a los trabajadores extranjeros que llegan a España. Pero mientras que tengan un estatus ilegal presionan sobre los salarios de los trabajadores nacionales y de los inmigrantes legalmente documentados y, desde una perspectiva sindical, amenazan así las relaciones laborales normales y coaccionan actuaciones con miras a regular su situación (Watts, 1998 y 2002). Los sindicatos intentan impedir la inmigración irregular porque podría debilitar su función de protección que les obliga evitar la competencia en el mercado laboral nacional que conduce al *dumping* social. Por lo tanto apoyan la fijación de cuotas para los inmigrantes por motivos de empleo como alternativa para la inmigración ilegal y para regular la economía sumergida. Este es, por ejemplo, el caso en Italia y España (véase Watts, 1998 y 2002), donde la inmigración ilegal y la economía sumergida son características típicas de ambos países.

Los sindicatos cambiaron significativamente su posición frente la inmigración y con ello crean un “nuevo grado de solidaridad con los trabajadores inmigrantes” (Avci y McDonald, 2000: 202 y ss.). A esta conclusión llegan Avci y McDonald (2000) en su estudio sobre sindicatos británicos en los años noventa del siglo XX. Esta posición “aparentemente paradójica” de los sindicatos les colocó incluso en “primera fila” para oponerse a medidas inmigratorias restrictivas (*Ibíd*.). No obstante, a pesar de importantes desarrollos paralelos entre los sindicatos esto no supone que sea posible generalizar sus posiciones ante la inmigración porque sus actitudes pueden diferenciarse, a veces notablemente, en ciertos

aspectos (véase Pennix y Roosblad, 2000; Wrench 2004a y 2004b). Tampoco significa que los sindicatos defiendan fronteras abiertas. Su posición reservada ante la migración laboral se ha transformado en una posición de apoyo para una inmigración laboral cuidadosamente organizada. Esto también conllevó a que los sindicatos se aproximen a una posición que normalmente está asociada con las organizaciones patronales y los empresarios. Estos últimos consideran la inmigración en general como algo positivo, ya que conduce a un aumento de la competencia por puestos de trabajo y con ello a un alivio de costes para las empresas. Así que este nuevo escenario provoca una unión poco común entre sindicatos y empresarios, estos últimos durante muchos años considerados como los "principales adversarios" de los representantes de los trabajadores (Watts, 2002). Watts (2000 y 2002) llega a esta conclusión en su estudio sobre la posición de los sindicatos ante la política en materia de inmigración laboral en España, Francia e Italia. Los sindicatos defienden, también activamente, cada vez más una posición más liberal y abierta a la inmigración y forman una coalición *sui generi* con los empleadores. Constata que "estos activistas sindicales ponen a la cabeza la sabiduría convencional, colocando a los líderes sindicales en una alianza poco usual y tácita con los empleadores a favor de las políticas de inmigración más abiertas." (Watts, 2002: 2). En su análisis comparativo de Alemania, Francia, Reino Unido Menz (2011a) también subraya que los sindicatos y empresarios han formado una coalición en la que conjuntamente promueven medidas más liberales en materia de inmigración laboral. Los sindicatos europeos se han convertido en instituciones con importante influencia y poder dentro de las economías del Oeste, cooperando con los gobiernos y asociaciones patronales en el proceso de la toma de decisión (véase Penninx y Roosblad, 2000: 3).

Los sindicatos pueden reaccionar a la inmigración laboral de diferentes maneras. Las políticas sindicales en materia de inmigración se desenvuelven entre cuatro diferentes alternativas: entre el apoyo a medidas restrictivas o políticas inmigratorias (más) liberales; entre la decisión sobre la exclusión o inclusión de los trabajadores foráneos en el sindicato; entre la igualdad de trato o un trato especial para los trabajadores foráneos, y entre la decisión de cooperar o no con organizaciones empresariales y la autoridad estatal responsable para la inmigración laboral (véase, por ejemplo, Phizacklea y Miles, 1992; Penninx y Roosblad, 2000). El estudio comparativo de Penninx y Roosblad (2000) sobre sindicatos y su posición ante la inmigración en siete países europeos (Alemania, Austria, Francia, Holanda, Reino Unido, Suecia y Suiza) aborda esta temática y los autores identifican tres dilemas de los sindicatos en relación con la inmigración.

El primer dilema se refiere a la inmigración como tal: *¿Deberían los sindicatos apoyar o impedir la contratación de trabajadores foráneos para cubrir las vacantes en el mercado laboral?* (Penninx y Roosblad, 2000: 4 y ss.). Por una parte, los sindicatos, en su función de proteger al mercado laboral nacional, temen que la contratación de mano de obra foránea vaya en detrimento de la contratación de los trabajadores nativos y provoque una reducción de los salarios. Ante esta posible desventaja para los trabajadores autóctonos y consecuencias negativas para el mercado laboral nacional y las relaciones laborales, los sindicatos podrían favorecer medidas políticas más bien restrictivas. Tal como revela el estudio de Penninx y Roosblad (2000), existía una cierta convergencia entre todos los sindicatos al compartir este temor. Por lo tanto favorecieron medidas políticas más bien restrictivas. No obstante, sus actitudes ante cuestiones sobre la reunificación familiar, la migración irregular y el trato de los refugiados se diferenciaron notablemente lo que se debió parcialmente a la distribución desigual de estos movimientos migratorios en distintos territorios nacionales (*Ibíd*., 186 y ss.).

La adopción de una posición más bien cerrada ante la inmigración y la demanda de controles de inmigración pueden conllevar un conflicto directo con el Estado y el capital. Disentimiento que los sindicatos pierden si el capital asume que la inmigración laboral es necesaria para la producción del país (Phizacklea y Miles, 1992: 30). Paralelamente las organizaciones sindicales aceptan que existe por lo menos una escasez de mano de obra temporal en ciertos sectores del mercado laboral secundario y que los trabajadores autóctonos rechazan empleos que están descritos como “las tres D”: *dirty*, *dangerous*, *demanding*, o, en castellano, como “los tres P: penosos, peligrosos, precarios” (Cachón, 2002: 121). Esta situación conduce a la consideración de recurrir a mano de obra extranjera. Los sindicatos entonces no continúan oponiéndose a la inmigración. Su decisión puede verse también en el marco de los “principios de la solidaridad internacional”. Los sindicatos se oponen igualmente a políticas y medidas restrictivas para evitar un aumento de la migración irregular y con ello la creación de una fracción de la clase obrera cada vez más vulnerable (Phizacklea y Miles, 1992). Asumir una posición reacia frente la inmigración laboral sería en contra de su ideología. Tal como resume el estudio de Penninx y Rosblaad (2000: 7), a partir del “stop” a la inmigración impuesto en muchos países europeos en 1973, este dilema de los sindicatos cambió durante algún tiempo porque la mayoría de los gobiernos implementaron políticas de inmigración sumamente restrictivas y los sindicatos, partidarios de tales políticas, solamente tuvieron que apoyarlas.

El segundo dilema está relacionado con la organización interna de los sindicatos y se plantea cuando los trabajadores inmigrantes ya están en el país de acogida. La pregunta que surge en este contexto aborda la problemática, *¿deberían los sindicatos integrar plenamente a los trabajadores extranjeros en su organización y ofrecerles los mismos derechos que a los autóctonos o deberían excluirlos?* Con ello crearían una categoría especial que recibe un tratamiento con menos privilegios. (Penninx y Rosblaad, 2000: 8 y ss.). Este dilema implica tanto un componente ideológico como estratégico: por una parte, la exclusión de los trabajadores foráneos significa un debilitamiento de la posición de negociación de los sindicatos frente los empresarios y el Estado. Por otra, la inclusión de los trabajadores extranjeros podría estar vista como una amenaza para los miembros autóctonos del sindicato y para el mercado laboral (*Ibíd*.). Los sindicatos podrían asegurar que los inmigrantes están excluidos de las áreas mejor retribuidas y seguras del mercado laboral. Esta posición reflejaría entonces una expresión de "nacionalismo económico" (Phizacklea y Miles, 1992: 30). La actitud que toman los sindicatos depende en gran medida del respectivo contexto nacional de cada país. Por ejemplo, antes del primer acuerdo bilateral entre la República Federal de Alemania e Italia en 1955 las negociaciones sobre la contratación de trabajadores extranjeros estuvieron acompañadas del recelo de los sindicatos. Aún así, los sindicatos defendieron que, una vez que los trabajadores extranjeros estuvieran en el país o cuando su llegada fuera inevitable, deberían tener iguales derechos que los trabajadores autóctonos, tanto a nivel salarial, laboral y tarifario, como también en el capítulo de los derechos sociales. Con ello pretendían evitar que el empleo de los trabajadores extranjeros influyera negativamente sobre los sueldos alemanes. Los sindicatos estaban interesados en organizar a los inmigrantes y defender por lo menos en cierto grado sus derechos una vez llegados al país (Herbert, 2003: 203). El estudio de Penninx y Rosblaad (2000) revela un desarrollo convergente entre los Estados europeos analizados: los sindicatos abogaron en general por una inclusión de los trabajadores inmigrantes porque una exclusión formal no se correspondía con su ideología sindical e internacionalista.

Si los sindicatos deciden integrar a los trabajadores extranjeros esta decisión los confronta con el tercer dilema (Penninx y Rosblaad, 2000: 10 y ss): *¿Deberán realizar una política unánime para todos los trabajadores tanto autóctonos como extranjeros o deberían defender también un tratamiento especial para los trabajadores inmigrantes según sus intereses y necesidades específicas (por ejemplo, ayuda en la traducción de documentos, oferta de cursos de lengua, acciones contra el racismo y discriminación xenófoba)?* La igualdad de trato se

refiere a la integración de los trabajadores inmigrantes en la estructura de la organización sindical. Las respuestas sindicales a este dilema son variadas y diferentes. Por ejemplo, algunos sindicatos excluyen solamente a los trabajadores inmigrantes en situación irregular, mientras que otros no diferencian y les ofrecen, independientemente de su estatus legal, servicio y ayuda. Este es, por ejemplo, el caso en España donde los sindicatos abogan por los derechos de todos los trabajadores inmigrantes sin hacer diferencias.

Tal como muestra el ejemplo, el tercer dilema plantea una variedad de cuestiones desafiantes y sensibles para los sindicatos que se refieren, entre otras, a las características culturales de los inmigrantes. Por ejemplo, los sindicatos tienen que decidir si quieren o no defender las reivindicaciones de los trabajadores inmigrantes musulmanes de poder rezar durante la jornada laboral. Penninx y Rosblaad (2000) constatan que, por regla general, en todos los países analizados existió una mayor tendencia a aceptar a los inmigrantes. Pero en función de las exigencias en el contexto nacional muchas veces este cambio de actitud era más bien el resultado de las políticas estatales del multiculturalismo o de las reivindicaciones de organizaciones de migrantes. Así que debido a grandes presiones exteriores los sindicatos cambiaron parcialmente sus posiciones (*Ibíd*.). Pero no se trata solamente de una cuestión de inclusión o exclusión de los trabajadores inmigrantes. Los propios sindicatos tampoco están exentos de un cierto racismo y/o opiniones xenófobas. Esto queda mostrado en diferentes estudios. Por ejemplo, Gilroy (1987) y Wrench (1987) describen la historia de los sindicatos británicos y apunta que las primeras relaciones con los trabajadores negros eran abiertamente racistas.

En su obra clásica *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europa* Castles y Kosack (1973: 128) indican que las dos opciones -inclusión o exclusión- están estrechamente relacionadas:

> "Los sindicatos se encuentran ante un dilema. Puede parecer lógico oponerse a la inmigración, pero si ya existen inmigrantes en el país, es muy necesario organizarlos, no sólo en interés de ellos mismos, sino en el de los demás trabajadores. Si los sindicatos se oponen desde primeros momentos a la inmigración e incluso continúan rechazándola, puede darse el caso de que los inmigrantes, posteriormente, nunca más, confíen en ellos y no estén dispuestos a afiliarse a los mismos. Si esto ocurre, los sindicatos se verán en una situación bastante incómoda. No son suficientemente fuertes para impedir la inmigración y sus intentos para lograrlo sólo tienen como resultado que los nuevos trabajadores se distancien de ellos. Consecuencia de ello es que los sindicatos se debilitan y se acentúan las divisiones de la clase trabajadora."

Así que desde un punto de vista sindical, la mejor manera de asegurarse de que la entrada de los trabajadores inmigrantes no socave las condiciones nacionales de trabajo es organizarlos una vez que estén en el país. Esto explica porqué finalmente los sindicatos en cierto modo también están obligados a apoyar a los inmigrantes si no quieren debilitar su posición como organización de trabajadores y su función como defensores de la negociación colectiva y representantes del diálogo social.

La elección de las posiciones y actitudes que finalmente adoptan los sindicatos frente a la inmigración laboral depende de diferentes factores y deliberaciones. Estos pueden ser tanto estratégicos como ideológicos, dependiendo de las condiciones socio-económicas y políticas de la sociedad, la propia estructura de organización del sindicato y sus objetivos, de la disposición de los trabajadores extranjeros a integrarse y de los estatus legales del país de acogida. Aunque los sindicatos estén confrontados con desafíos y dilemas similares en todos los países, existen entre ellos importantes desarrollos paralelos, sus posturas y respuestas a la inmigración pueden variar notablemente. Wrench (2004b: 120), por ejemplo, destaca la importancia de los factores históricos, culturales, políticos e institucionales del contexto nacional a la hora de explicar la variedad nacional de las respuestas sindicales al fenómeno inmigratorio. El estudio comparativo de Penninx y Roosblad (2000) apoya la suposición de que sobre todo los factores contextuales e históricos influyen decisivamente en las distintas estrategias sindicales frente a la inmigración. En el estudio ya citado queda demostrado que en términos generales las coincidencias entre los sindicatos en los siete países analizados no fueron tantas como se podría presumir. Los autores aducen primordialmente estas diferencias a cuatro factores: primero, la respectiva posición de los sindicatos en la estructura nacional del poder social. Segundo, las condiciones específicas de la economía y del mercado laboral nacional. Tercero, los factores contextuales, como, por ejemplo, la identidad nacional, la legislación y las estructuras políticas. Y, por último, las características de los inmigrantes y la postura de los sindicatos ante ellos (*Ibíd.*, 13 y ss.). Los sindicatos actúan y reaccionan dentro de sus contextos nacionales y en el marco de sus condiciones y tradiciones. Sus posiciones se fundamentan con los impactos que tiene la inmigración laboral en el país y en la estructuración de los salarios de los trabajadores autóctonos y en la oferta de mano de obra en el mercado de trabajo.

El interés o no de los sindicatos en los trabajadores extranjeros y su organización radica en diferentes aspectos. Una de las explicaciones es su dependencia de los afiliados para poder

fortalecer y fundamentar su grado de organización y contrarrestar la pérdida de miembros nacionales. Por regla general los sindicatos defienden a los trabajadores. El grado de afiliación en la organización repercute en las negociaciones colectivas. Además, las organizaciones sindicales persiguen proteger los derechos individuales y/o colectivos de los trabajadores frente de los empresarios y el Estado con el fin de evitar, por ejemplo, que los empleadores no respeten los mínimos salariales previstos por los convenios colectivos o el incumplimiento de derechos laborales del trabajador.

Los sindicatos también se han convertido en actores importantes que hoy día apoyan las políticas de integración, de anti-discriminación y de anti-racismo (Avci y McDonald, 2000; Cachón y Valles, 2003). Hace dos décadas, tal como resume Wrench (2004b: 15), los sindicatos en muchos países de la UE comenzaron a introducir una variedad de medidas y políticas especiales en relación con los trabajadores foráneos y trabajadores de minorías étnicas. Por ejemplo, aplicaron disposiciones contra el racismo en el trabajo y en la organización sindical o modificaron las reglas para facilitar la participación activa de la mano de obra extranjera (*Ibíd*.).

Para los sindicatos la inmigración laboral constituye, desde su primer momento, un acto de relevancia política. Los trabajadores foráneos amplían la oferta de mano de obra en el mercado laboral nacional e influyen con ello no solamente en la estructura del mercado de trabajo en general, sino también en la función y los objetivos de los sindicatos y en su papel como mediadores y protectores de los derechos de los trabajadores. Desde una perspectiva sindical las organizaciones quieren influir en las relaciones de la oferta y la demanda laboral a nivel nacional e intentan controlar ampliamente el mercado laboral. Haus (2002: 175) destaca que “los sindicatos han sido tradicionalmente importantes actores en las políticas de inmigración”. Los sindicatos, como actores políticos dentro del marco constitucional de las democracias liberales, tienen diferentes posibilidades de influir en el proceso político. El camino más importante es su relación tradicional con los partidos políticos. Normalmente, en todas las democracias liberales, los sindicatos forman una “especie” de alianza con un partido de la izquierda o del centro-izquierda (Streeck y Hassel, 2003: 337).

3.3.2 El rol de las organizaciones patronales y su posición ante la inmigración

El "negocio organizado" (*organized business*) ha jugado un papel central en estudios analíticos inspirados en el marxismo y el enfoque de la política interna (véase, por ejemplo, Castles y Kosack, 1973; Castells, 1975; Piore, 1979; Freeman, 1995a). Pero aunque el rol de las organizaciones patronales en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral es crucial, en las investigaciones se le presta aún poca atención. En esta temática, el análisis se ha centrado en mayor medida en el rol de los sindicatos, aunque, como antes ya se ha mencionado, tampoco existe gran variedad de estudios sobre este tema. Excepciones en el caso de las patronales son, por ejemplo, los estudios de Caviedes (2008 y 2010), Menz (2007 y 2011a), Balch (2010) y Menz y Caviedes (2010).

La influencia de los empresarios es grande, pero parece no ser debidamente apreciada en la mayoría de los estudios sobre las políticas migratorias (Menz, 2010 y 2011b). Opino, al igual que diversos expertos que, para entender el desarrollo y la elaboración de las políticas en materia de inmigración laboral, hay que estudiar tanto a los sindicatos y el gobierno como a las organizaciones patronales y a los empresarios (véase Menz, 2010; Caviedes; 2011: 7). Caviedes, por ejemplo, parte de la suposición de que las organizaciones patronales son el nivel de análisis más apropiado para entender las políticas de inmigración laboral porque "los empleadores son la fuerza impulsora detrás de la política de migración laboral. [...] La política de migración laboral es fomentada por empresas cuya demanda y capacidad de confiar en la inmigración es una función de sus necesidades de poder contar con trabajadores flexibles." (Caviedes, 2010: 2). Caviedes llega a esta conclusión en su estudio comparativo sobre Alemania, Austria, los Países Bajos y el Reino Unido, estudio en el que analiza las políticas de inmigración laboral y el papel de las organizaciones patronales en las mismas. Su análisis muestra que los empresarios estaban "en la vanguardia del *lobbying* para la liberalización de la migración laboral" (Caviedes, 2011: 7).

Los intereses económicos de las asociaciones empresarias no están descritos detalladamente en la literatura, reduciendo la posición de los empleadores a una actitud unánime y a favor de la inmigración. Los trabajadores foráneos contribuyen a reducir los salarios, mantienen el mercado en un estado de-regulado y dividen el movimiento laboral. Las asociaciones empresariales presentan generalmente la inmigración como positiva, por contribuir al aumento de la competencia por los puestos de trabajo y por lo tanto a reducir los costes (de mano de obra) lo que deriva en un alivio económico para las empresas. Además,

como ya hemos visto con anterioridad, los trabajadores extranjeros constituyen para los empresarios un “potencial laboral flexible” (Castles, 1985).

La demanda de mano de obra extranjera, y con ello el perfil de los trabajadores, depende en gran medida de los ciclos económicos y de los sectores del mercado laboral nacional. Las necesidades de los empresarios reflejan el sistema nacional de producción del que forman parte y determinan los intereses y preferencias políticas de las organizaciones patronales y de sus empresarios afiliados. Los intereses y necesidades cambian según la coyuntura económica (véase Menz, 2007: 3), se diferencian notablemente en función de los sectores de actividad y dependen del sistema productivo del mercado laboral nacional (véase Caviedes, 2010). Aunque en Europa no existe un modelo único que refleje de forma unánime las preferencias de los empresarios, todos comparten la presión de tener que aumentar la flexibilidad de los trabajadores, primordialmente en sectores como la tecnología de información, agricultura y la sanidad. Finalmente, y, para cubrir las vacantes en el mercado laboral con los conocimientos requeridos, se ha recurrido a programas de visado a corto plazo en sectores específicos (Caviedes, 2011).

Las organizaciones empresariales tienen que decidir qué tipo de inmigración quieren atraer. Por un lado, pueden defender una contratación a corto plazo y temporal y conseguir con ello una mano de obra flexible, barata y temporal. Por otra parte, pueden abogar por una inmigración laboral permanente y, en un segundo paso, decidirse por mantener a los trabajadores foráneos con experiencia. Con ello aceptan a la vez su posible sedentarización en el país, una reducción de su flexibilidad y movilidad laboral, una (re)negociación de las condiciones laborales y/o un ajuste parcial de estas condiciones a las de los trabajadores nativos. Si optan por la segunda alternativa, incluyendo también en la misma a los trabajadores nativos, los empresarios pueden oponerse a medidas a favor de una apertura de ciertos sectores laborales para (nuevos) trabajadores procedentes del extranjero. Nuevos contingentes de trabajadores extranjeros podrían contribuir a una desestabilización de las condiciones reguladas ya existentes que evitan que los empleadores hagan una atracción de mano de obra cualificada de la competencia (véase Caviedes, 2008).

El perfil de los trabajadores extranjeros es un elemento crucial para los empresarios. Menz (2010), por ejemplo, concluye en su estudio comparativo sobre Francia, el Reino Unido y Alemania que las patronales han redescubierto la migración laboral y tratan de influenciar a

los gobiernos para que modifiquen sus medidas políticas restrictivas en materia de inmigración laboral. Pero sus preferencias no se ciñen a un simple aumento del número de trabajadores extranjeros sin prestar atención a sus capacidades, sino que los empresarios son selectivos y pretenden atraer a un perfil específico acorde con el sistema de economía política del que forman parte. Los respectivos modelos del capitalismo determinan e influyen en las preferencias de los empresarios respecto a las características de los inmigrantes deseados. Los inmigrantes deberían adaptarse al respectivo sistema productivo del país y complementar las estrategias productivas y corporativas. Los conocimientos de los trabajadores inmigrantes se convierten en un factor importante (*Ibíd*.). Para fundamentar su argumentación Menz contrapone Alemania y el Reino Unido, dos países ejemplares con diferentes sistemas de economía política, y concluye: en el Reino Unido, caracterizado por una economía de mercado liberal (*liberal market economy*), las asociaciones patronales demandan migrantes con conocimiento generales y sectoriales y apuntan tanto a la inmigración altamente como poco o no cualificada. En Alemania, con su economía de mercado coordinado (*coordinated market economy*), los empresarios se apoyan, en gran medida, en la inmigración altamente cualificada y abogan por trabajadores con conocimientos generales y específicos, pero descartan, por falta de interés, a la migración poco cualificada. Los respectivos sistemas de la economía política y los impactos de la regulación del mercado en las estrategias productivas forman en ambos países las preferencias de los empresarios y crean la demanda para el tipo deseado de la migración laboral (*Ibíd*.).

La clasificación de los países y sus respectivos sistemas de capitalismo se remontan a la tipología de Hall y Soskice (2001). Desde la perspectiva "*varieties of capitalism"* los autores identifican dos tipos de economía política: la economía de mercado liberal (*liberal market economy, LME*) (por ejemplo, el Reino Unido, EE.UU. y Australia) y de mercado coordinado (*coordinated market economy, CME*) (por ejemplo, Alemania, Austria, los Países Bajos), ambas caracterizadas por un contexto institucional y estructural diferente. Mientras que las relaciones del mercado de las *LMEs* son primordialmente competitivas, las de las *CMEs* son más cooperativas. Los análisis de las diferentes formas de capitalismo asumen que empresas (*firms*) son los actores principales en la economía y si sus actitudes desembocan en la actuación económica nacional. En su análisis Menz (2010) muestra cómo, en los últimos 15 años, los empresarios en ambos países han reflexionado y presentado sus respectivas posiciones con el fin de influir en las políticas de control de la inmigración y elección de los inmigrantes. Las organizaciones empresariales influyen tácticamente en las políticas públicas

al destacar retóricamente la necesidad de los Estados de una migración laboral liberal para poder continuar compitiendo a nivel internacional. Desde 1990 los gobiernos europeos aceptan los principios fundamentales de la ideología de la competitividad del Estado y los empresarios les proporcionan datos y argumentos en los que basan su diseño de las políticas de inmigración laboral. (véase Menz, 2010 y 2011b).

Diferentes estudios empíricos han documentado la influencia y el *lobbying* de los sindicatos y la patronal en el proceso político con el fin de intentar realizar y traducir sus preferencias en materia de inmigración laboral en políticas y/o posiciones estratégicas. El capítulo enseña que los sindicatos y organizaciones empresariales, como actores centrales del mercado de trabajo, asumen un papel protagonista a la hora de construir la política de inmigración laboral. Consecuentemente tienen que formar parte central en el análisis del proceso del *policymaking*. Por ejemplo, Caviedes (2008: 2 y s.) destaca que la "política de migración laboral está, en gran medida, impulsada por las preferencias de los agentes sociales, en particular por los empresarios". Menz (2011a: 258), también aduce esta línea de argumentación, subrayando que la política (*politics*) y las políticas (*policy*) son muy importantes y que los sindicatos, pero especialmente las asociaciones empresarias, son actores centrales en el "*lobbying*, la formulación y, en algunos casos, incluso en la co-administración de la política de migración económica."

CAPÍTULO 4.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, APROXIMACIÓN TEÓRICA

Y DISEÑO METODOLÓGICO

CAPÍTULO 4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, APROXIMACIÓN TEÓRICA Y DISEÑO METODOLÓGICO

4.1 Preguntas de investigación y aproximación teórica

El estudio persigue el objetivo de analizar y responder a una de las preguntas clásicas del *policy analysis*: "¿qué hacen los actores políticos?, ¿por qué lo hacen? y ¿qué efectos producen?" (Dye, 1972: 1). Tema central de la investigación son las organizaciones sindicales y patronales. Son los actores políticos y principales del mercado laboral que intentan defender sus intereses organizados. Por intereses organizados se entiende "formas voluntarias, unidades sociales con objetivos y estructura de trabajo específicos, intereses individuales, materiales e intereses idealizados de sus miembros en virtud de sus necesidades, beneficios y justificaciones. Esto ocurre dentro de la unidad social [...] y/o frente de cualquier otro grupo, organizaciones e instituciones" (Alemann 1987: 38). En este caso se trata de averiguar "quién [de los agentes sociales] obtiene qué, cuándo, dónde y cómo" (Lasswell, 1958).

Esta investigación presupone que los sindicatos y las organizaciones empresariales han asumido una función importante en el diseño y elaboración de la orientación política de inmigración laboral en España. Cada uno según sus convicciones y en el marco de sus posibilidades e intereses. Partiendo de esta suposición, el objetivo de esta tesis doctoral es ofrecer respuestas a dos interrogantes principales.

Primero: *¿Qué papel han desempeñado las organizaciones sindicales y patronales más representativas en territorio español en el proceso del policymaking de la política pública de inmigración laboral en España entre 1985 y 2011?* La pregunta consta de dos partes y va dirigida a averiguar y explicar cómo el Gobierno español permitió a los agentes sociales participar en el proceso de diseño y elaboración de la política de inmigración. El Ejecutivo tiene la potestad de invitar a diferentes actores, entre ellos a sindicatos y organizaciones patronales, a participar en el proceso del *policymaking*. Para dar respuestas a estos interrogantes el estudio aborda la progresiva construcción de los cauces institucionales de participación y la lógica a la que responde, en diversos momentos, la construcción de la política inmigratoria. También explica cómo los agentes sociales intentaron intervenir en las diferentes fases del *policy cycle* y con ello en el proceso del *policymaking*, en momentos en los que el Gobierno no contemplaba su participación. En este caso la atención se concentra

especialmente en averiguar "¿qué hacen los actores políticos?" y con ello en las respectivas actuaciones y estrategias de los agentes sociales. Esto implica igualmente preguntar por el "¿por qué lo hacen?". La respuesta requiere un análisis de sus respectivos intereses y motivos y de su postura ante la inmigración. En base a este examen se puede explicar cómo, a lo largo de los años, los agentes sociales formaron parte o no del complejo proceso del *policymaking.*

A partir de los resultados obtenidos se formula la segunda pregunta: *¿Cómo queda reflejada la participación de los agentes sociales en las políticas de inmigración laboral?* Tomando este interrogante como punto de partida se analiza "¿qué efectos producen?" los actores políticos, es decir, si las respectivas demandas de los agentes sociales se encuentran o no, o parcialmente, reflejadas en las políticas formuladas y en qué manera las políticas y sus resultados se corresponden a los intereses de los actores involucrados en el proceso.

El objeto de la tesis es doble: entender el proceso del *policymaking* y el papel de los agentes sociales en él, y comprender el producto del proceso, es decir, la política pública de inmigración laboral en España. Tratar de entender y explicar el *policy process* requiere una comprensión de las relaciones entre un número complejo de personas y factores con resultados inciertos. En este proceso interactúan numerosos funcionarios del Gobierno y de actores políticos fuera del Gobierno. Todos ellos tienen diferentes intereses y opiniones e intentan defenderlos. Sus interacciones están insertadas en instituciones formales e informales y los actores políticos pueden interactuar de forma directa (por ejemplo, en una reunión) e indirecta a través de medios de comunicación (entre otras con entrevistas en las que se remiten al tema de discusión y expresan sus críticas y/o aprobación). La opinión expuesta en los medios de comunicación conlleva a que estas interacciones indirectas sean también visibles para terceras personas, por ejemplo, para el público en general u otros actores políticos que no formaron parte directa en las interacciones (Schulz, 2008: 126). Con ello las interacciones se convierten en "hechos sociales" (Rucht, 1994, citado en Schulz, 2008: 126).

Para poder responder a las preguntas de investigación es necesario abrir la "caja negra" (Easton, 1953) y dividir el proceso político en diferentes fases para aclarar el complejo proceso del *policymaking* y con ello también los procesos que ocurren *dentro* del sistema político. El *policy cycle* sirve de concepto teórico para este análisis sistemático y posibilita subdividir la génesis de una decisión política en diferentes fases y analizar los respectivos pasos singulares. A partir de ello es posible obtener "conocimiento *del* proceso de políticas"

(Lasswell, 1970: 3, subrayado en el original) y averiguar por qué los actores políticos tomaron ciertas decisiones y descartaron otras. El *policy cycle* se refiere a las etapas clave de la formulación de la política.

Tal como hemos visto en el capítulo 2.2.1, el punto de partida del *policy cycle* es el recorrido del proceso político por diferentes fases: la percepción del problema, la *agenda-setting*, la formulación de la *policy* y la toma de decisiones, la implementación, la evaluación y la finalización. La consideración de estas diferentes fases permite analizar la interacción de los agentes sociales con el Gobierno en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral en España a lo largo de los años y estudiar su papel, función y proceder en cada una de las fases. Así que para entender el complejo *policy process* es importante conocer los objetivos y percepciones de las organizaciones sindicales y patronales en el proceso. Como ya he mencionado con anterioridad, esto requiere un estudio de las respectivas preferencias políticas, intereses, estrategias y acciones aplicadas. Los actores se implican en el proceso político con el fin de intentar que sus intereses queden recogidos en la práctica política. Esto requiere también el análisis de su posición institucional en la formulación de la política migratoria y de los canales a través de los cuales las diferentes partes interesadas pueden ejercer influencia en las decisiones políticas. Por ejemplo, en la primera fase, en la que se percibe y define un problema que debería ser tratado políticamente, se analiza qué procedimiento eligieron los diferentes agentes sociales para que el tema fuera incluido en la agenda gubernamental y tratado posteriormente.

En última instancia la política la hacen los actores y no las instituciones o las tendencias económicas. Los legisladores y responsables políticos o *policymakers* son los que toman las decisiones finales. No obstante, como ya se ha indicado, junto a los actores estatales hay diferentes actores involucrados en el proceso que tienen un interés especial en las cuestiones de migración laboral y que tratan de influir en el proceso de toma de decisiones. Así que para explicar la política migratoria laboral y el proceso del *policymaking*, hay que analizar el comportamiento y el impacto de los otros actores involucrados. Se trata de examinar la influencia de los diferentes intereses (colectivos) en la política migratoria y averiguar cuáles de los actores políticos son (más) influyentes y tienen mayor impacto sobre las medidas legislativas y políticas en el ámbito de la inmigración laboral. En esta investigación la atención se centra en los sindicatos y patronales como grupos de interés y actores cruciales en el campo de la migración laboral. Por regla general los dos actores colectivos tienen gran

interés en el tema del control de la inmigración y un interés específico en relación con la presencia de los extranjeros en el mercado laboral. Es obvio que ambas organizaciones tienen y persiguen intereses divergentes a la hora de formular las políticas de inmigración laboral. Como hemos visto en los capítulos 3.3.1 y 3.3.2, mientras que las patronales presionan para conseguir políticas más expansivas porque los trabajadores extranjeros constituyen una mano de obra barata y flexible, los sindicatos abogan, por regla general, por medidas más restrictivas porque la mano de obra extranjera puede poner en peligro la situación nacional de empleo, en términos de salarios, desempleo y de condiciones laborales en general. Aunque, en los últimos tiempos, esta actitud ha perdido parte de su validez porque los sindicatos, y en ello coinciden diferentes expertos, han adoptado una actitud (más) abierta y liberal frente a la inmigración.

Orientándome en el objetivo del estudio pretendo hacer comprender y explicar qué papel han desempeñado los agentes sociales en el complejo proceso del *policymaking* y cómo ha quedado o no reflejada su influencia en las políticas de inmigración en el período analizado. Para el análisis se compara dos perspectivas teóricas a partir de las cuales intento contestar las preguntas motivo de investigación: la perspectiva centrada en el Estado y la perspectiva centrada en la sociedad. El primer enfoque sitúa al Estado en el centro del análisis del *policymaking* y parte de la idea de que éste goza de gran autonomía, capaz de definir y perseguir sus propias metas y tomar sus propias decisiones. A la hora de formular las políticas de inmigración laboral el Estado puede incorporar demandas e intereses organizados por parte de diferentes grupos de presión social. No obstante, la perspectiva centrada en el Estado no les concede un papel destacado porque explica el *policymaking* en primer lugar desde la lógica de actuación del Estado que persigue sus propios intereses estatales. Para mantener su legitimidad tiene que cumplir a la vez ciertas funciones y demandas, pero dado que el Estado es incapaz de satisfacer simultáneamente todos los requisitos funcionales puede estar interesado en que persistan las contradicciones y la ineficacia en la política. Esto puede conducir a diferencias entre la política migratoria restrictiva proclamada y una tolerancia *de facto* o aplicación encubierta de medidas más liberales. En el marco de la política de inmigración laboral se trata de cumplir la función de la acumulación de riqueza, lo que puede contribuir a explicar su decisión de formular y aplicar una política inmigratoria laboral (más) expansiva. Esto significaría que los factores económicos, que empujan al Estado a una mayor apertura de sus fronteras, prevalecerían frente a otros aspectos, como, por ejemplo,

preocupaciones sobre la seguridad y/o poderosas fuerzas políticas que presionan para aprobar políticas inmigratorias (más) restrictivas (véase Boswell, 2007).

En el marco de esta investigación esta perspectiva resulta útil para analizar hasta qué punto el Estado determinó la política y orientación política en materia de inmigración laboral en España y qué motivos le animaron a aprobar determinadas políticas a lo largo de los años. No obstante, en mi opinión, la perspectiva centrada en el Estado ofrece sólo explicaciones parciales para conseguir el objetivo del estudio porque pone demasiado énfasis en el Estado como actor central en la construcción de las políticas públicas de inmigración laboral. Ello ofrece una imagen muy reducida del proceso descuidando al mismo tiempo el papel de otros actores importantes en el *policymaking*, tales como los sindicatos y patronales. Así que para poder responder a las preguntas de investigación hay que ampliar el enfoque teórico. Para ello recurro a la perspectiva centrada en la sociedad que presta especial atención a otros actores políticos involucrados en el proceso (y no en primer lugar a actores estatales). Representantes de esta perspectiva explican la política de inmigración como resultado de un proceso político caracterizado por la competición entre diferentes grupos de interés. El Estado no asume un papel activo y no tiene una propia lógica de acción. Se caracteriza como "arena neutral" y actor pasivo que sólo reacciona a los intereses competitivos de los diferentes actores políticos. Con ello su función se limita a encontrar un compromiso que maximiza la utilidad entre los diferentes intereses organizados.

Como hemos visto en el capítulo 3.2.2, representantes del enfoque de la política interna como Freeman argumentan que los intereses organizados de los empresarios y sindicatos juegan un papel esencial en el proceso del *policymaking* de la política de inmigratoria laboral. Según Freeman (1995a), las organizaciones empresariales son los grupos de presión más eficaces para defender sus intereses porque están bien organizados y se benefician de forma directa de la inmigración laboral. Freeman destaca con razón su importancia, sin embargo, cabe preguntarse si la política migratoria está realmente "dominada por [...] el público organizado" que aboga por políticas migratorias expansivas (*Ibíd*., 885). No obstante, Freeman en su modelo de política de clientelismo se refiere, en primer lugar, a los Estados Unidos de América donde grupos de presión bien organizados (*lobby groups*) son actores influyentes en el campo de la política migratoria laboral. En el marco de este estudio examino si el modelo de Freeman es válido o no, o sólo parcialmente, para el caso español. Para ello

analizo los argumentos de Freeman y los comparo con los resultados obtenidos a lo largo del estudio.

Basándome en las características de ambos enfoques teóricos argumento que hay que combinar ambas perspectivas porque se complementan entre sí y con ello son más útiles para analizar y explicar la participación de los agentes sociales en el *policymaking* de las políticas públicas de inmigración laboral en España. La inclusión de la perspectiva del Estado permite comprender los motivos que mueven al Estado a relajar las políticas de inmigración laboral si éste asume que los beneficios (in)directamente relacionados con el imperativo funcional de la acumulación de riqueza predominan sobre los costes potenciales de estas políticas y no ponen en peligro su legitimidad y la confianza de su población en otros terrenos de su legitimidad. Debido a sus imperativos funcionales el Estado, probablemente, implementa, de manera discreta, políticas de inmigración más expansivas o las aprueba junto con otras medidas más restrictivas para mantener su legitimidad y capacidad de gobernar. La perspectiva centrada en la sociedad posibilita ampliar el enfoque y explicar los efectos selectivos, restrictivos y expansivos de las fuerzas del mercado en la política de inmigración laboral y el papel de los agentes sociales a la hora de diseñar las políticas en España.

4.2 El diseño metodológico

El objetivo de esta tesis doctoral es comprender, analizar y explicar el papel que han tenido las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el complejo proceso del *policymaking* de las políticas públicas de inmigración laboral en España entre 1985 y 2011. Tal como se ha señalado previamente, los estudios sobre este tema son escasos tanto a nivel nacional como internacional. Esto me ha obligado a realizar un amplio número de tareas para conseguir información y establecer una propia base documental para el análisis. Para alcanzar el objetivo del estudio, he tenido que acceder directamente a los protagonistas del complejo proceso del *policymaking*. Establecer el contacto con los protagonistas no siempre ha sido fácil y algunos de los cuales se negaron a facilitarme información.

Por el objetivo del estudio he optado por la metodología cualitativa, aquella que se adapta mejor a mi objeto de estudio. Dentro de la metodología cualitativa he recurrido a las entrevistas en profundidad a actores clave. Mediante la realización de las entrevistas he podido acceder a la información requerida para la investigación y reconstruir de forma

retrospectiva el proceso y los acontecimientos del pasado. Las personas entrevistadas estuvieron directamente implicadas en el proceso del *policymaking* y participaron en la construcción de la política de inmigración laboral en España. Así que, utilizando las palabras de Lasswell (1970, subrayadas en el original), las entrevistas me han permitido obtener un "conocimiento *del* proceso de la política" y entrar en la "caja negra" (Easton, 1953) del sistema político.

4.2.1 La documentación investigada

La falta de todo tipo de documentación sobre la temática a investigar me ha obligado a recurrir a diferentes fuentes de datos y tipos de documentación para obtener información y poder encontrar respuestas a los interrogantes del estudio. Para ello he aplicado el método de la triangulación (Denzin, 1978; Yin, 1994) como estrategia de investigación social. La triangulación cumple la función de ampliar la comprensión del objetivo investigado desde "diferentes aspectos de la realidad empírica" (Denzin, 1978: 101). El análisis se basa en: documentos legales y políticos (primarios), artículos de prensa, y entrevistas cualitativas en profundidad a actores clave. También he procedido a una revisión bibliográfica de la materia y he empleado, a modo de ilustración, algunos datos secundarios.

Datos primarios (documentos legales y políticos)

Para entender y explicar el rol que los agentes sociales desempeñaron en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración en España entre 1985 y 2011 presento una visión de conjunto sobre la política y su desarrollo durante los mencionados años. Esto ha exigido la revisión de los textos de leyes y reglamentos, así como de convenios, resoluciones u órdenes ministeriales. Cuando creo necesario remitirme a una opinión específica que me ayuda entender hechos y/o decisiones y argumentaciones políticas también incluyo en este apartado el análisis de Los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, del Senado y los correspondientes Boletines Oficiales de las Cortes Generales. Igualmente cito sentencias del Tribunal Constitucional español y recursos contencioso-administrativos interpuestos ante el Tribunal Supremo. Mi objetivo ha sido encontrar declaraciones de ministros y representantes de grupos parlamentarios sobre las políticas a analizar, sus resultados y el proceso del *policymaking*. Los debates parlamentarios constituyen una fuente documental útil para fundamentar y explicar una línea política concreta o una posición adoptada por el Gobierno, por un político, un grupo parlamentario o un diputado en concreto. Esto me ha ayudado a

clasificar la información y el debate sobre un tema específico en el contexto y, eventualmente, compararlos con fuentes adicionales sobre el tema y/o los resultados de mis entrevistas. Para el análisis de las respectivas posiciones, intereses y actuaciones de las organizaciones sindicales y patronales con respecto al fenómeno inmigratorio y el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral he utilizado diversas fuentes documentales.

En el caso de los sindicatos cabe mencionar desde el principio que tanto CCOO como UGT han producido gran cantidad y variedad de información que documenta sus respectivas posiciones ante la inmigración. Las dimensiones de esta base documental hicieron necesario delimitar la consulta a ciertos aspectos, también porque el estudio no trata de analizar el tema de los sindicatos ante la inmigración en su conjunto, sino que se concentra en su participación en el proceso del *policymaking*. Por esta razón he elegido los documentos en función de si incluyen y/o proporcionan este tipo de información y datos relevantes sobre sus respectivas posiciones, prioridades y actuaciones en torno al tema de la inmigración laboral. Para ello he estudiado, respectivamente, documentos institucionales de ambos sindicatos, entre otros, memorias anuales, cuadernos de información sindical, informaciones sobre campañas, o documentos de Congresos Confederales. En el marco de la recopilación de datos he consultado también documentos originales (literatura gris) en los respectivos archivos de los sindicatos. CCOO me autorizó revisar la documentación en el Centro de Documentación de las Migraciones (CDM) de la Fundación 1º de Mayo en Madrid. El Centro ha incorporado a su archivo el Fondo Documental de la Secretaría Confederal de Migraciones de CCOO. En el caso de UGT he trabajado también in situ en el archivo histórico de la Fundación Francisco Largo Caballero en Madrid (actualmente en Alcalá de Henares). Para completar el estudio he buscado documentación e información que los sindicatos han publicado en sus páginas de Internet.

En el caso de las patronales CEOE y CEPYME la situación ha sido diferente: he podido constatar que ambas organizaciones carecen de publicaciones propias y no han producido informes institucionales sobre el tema de la inmigración en general y sobre su posición, intereses y actuaciones frente la inmigración laboral en particular. Una excepción es un documento de la CEOE del año 2001 sobre el tema de las organizaciones empresariales y el fenómeno migratorio. Se trata de un documento no digitalizado al que no se me ha permitió tener acceso. La falta de material documental ha hecho que las entrevistas en profundidad se conviertan en una valiosa fuente de información y cobren especial relevancia para conocer los

intereses de las patronales en el tema de la inmigración laboral, su postura ante las políticas correspondientes y para comprender su actitud en el proceso del *policymaking*.

Aparte de la presentación, por separado, de las posiciones de los agentes sociales también he estudiado la actitud conjunta que adoptaron las organizaciones sindicales y empresariales. Los sindicatos CCOO y UGT y las patronales CEOE y CEPYME son miembros activos en el Consejo Económico y Social (CES), el órgano consultivo del Gobierno español en materia socioeconómica y laboral. Por esta razón he consultado documentos y dictámenes publicados por el CES en los que se aborda la temática del fenómeno inmigratorio en España y la gestión de la inmigración laboral. Los documentos del CES reflejan la reflexión colectiva del organismo y permiten conocer su posición sobre un tema específico. El acceso a la información resultó fácil porque la mayoría de los documentos están publicados y son accesibles para el público.

Datos secundarios

La investigación se basa también en datos secundarios, que incluyen anteriores investigaciones que se han centrado en la temática de la investigación en el ámbito español y fuentes estadísticas oficiales. La bibliografía académica ha sido un importante soporte, también para elaborar el apartado en el que presento una visión de conjunto sobre el fenómeno inmigratorio y las políticas de inmigración en España a lo largo de los años analizados. El uso de estadísticas es útil para reflejar resultados de determinadas políticas (por ejemplo, los procesos de regularización extraordinaria) o el desarrollo del flujo inmigratorio en España. El material estadístico consultado para este estudio procede de documentos institucionales, tales como las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE) o de Anuarios del Ministerio del Interior.

Artículos de prensa

Como complemento a las mencionadas fuentes de información también he trabajado, en varias ocasiones, con artículos de prensa que recogen declaraciones y posicionamientos de los actores estudiados en esta tesis en relación con determinadas medidas políticas. La consulta de los artículos me ha permitido acceder al momento en que se produce la información, lo que facilita la reconstrucción temporal y contextual del escenario. Además contribuye a

comprender mejor, también de forma retrospectiva, algunas decisiones y declaraciones, y posibilita el acceso a la opinión "real" y toma de posición de una persona, institución u organización ante un tema específico. Así que uno de mis objetivos al consultar la prensa ha sido conseguir información directa de las declaraciones oficiales de las partes interesadas (políticos, sindicatos, patronales) sobre las políticas públicas de inmigración laboral, sobre los resultados de dichas políticas y sobre el proceso del *policymaking*. La consulta de artículos de prensa también ha resultado útil en aquellos casos en los que no era posible encontrar información sobre la temática estudiada al no estar ésta disponible en otros soportes. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones empresariales. En algunas ocasiones el uso de artículos de prensa me ha valido para conocer la posición de las patronales ante la inmigración laboral y las correspondientes políticas. Informaciones que no he podido encontrar en otra parte.

La base documental de los artículos de prensa la han constituido principalmente el diario *El País*, pero también *El Mundo*, *ABC* y *La Vanguardia*. He revisado estas publicaciones desde mediados de los años ochenta hasta la actualidad. Para la elección de estos cuatro periódicos de difusión nacional e información general me he orientado en la calificación de la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD). Según ésta, los citados diarios se encuentran entre los seis primeros en el *ranking* de los periódicos españoles con mayor tirada. *El País* es con gran diferencia el diario español de mayor tirada y difusión[11]. En 1996 comenzó la publicación de *El País Digital* y desde entonces se puede consultar *online* toda la información publicada desde 1976 en la edición impresa de *El País*. En el marco de mi estudio he encontrado en la mencionada publicación la mayoría de los artículos que tratan el tema de la inmigración (laboral) y las declaraciones y opiniones sobre el mismo de los agentes sociales.

4.2.2 Las entrevistas cualitativas en profundidad a actores clave

El *policy analysis* se caracteriza por un pluralismo de métodos (por ejemplo, análisis de caso(s), estudio comparativo, análisis cuantitativo o cualitativo). Los métodos de la investigación social empírica incluyen la encuesta y sus diferentes técnicas de consulta, tanto orales como escritas (por ejemplo, encuestas personales y/o no estandarizadas y análisis de contenido de textos y documentos). Todos los procedimientos y técnicas tienen sus propias debilidades y puntos fuertes, pero persiguen un objetivo común: desarrollar la cadena de la

[11] Según OJD (www.ojd.es), durante los últimos años la tirada de *El País* ha sido de un promedio de 400.200 ejemplares diarios, y de una difusión de 324.800.

explicación causal para el fenómeno analizado (Schubert, 1991). En las metas del estudio se diferencia también entre la evaluación del impacto antes (*ex ante)* y después (*ex post).* La perspectiva *ex ante* se refiere al ciclo de evaluación *antes* de la toma de decisiones y con ello a la planificación e hipótesis. Esta perspectiva es comparable con un pronóstico porque se prepara y ofrece el conocimiento para el ciclo de gestión de la política pública (Schubert, 1991: 48). Según Lasswell (1970: 3, subrayado en el original), es el "conocimiento *para* el proceso de las políticas", mientras que en la perspectiva *ex post* se trata del "conocimiento *del* proceso de políticas" (*Ibíd*.) y la evaluación de impacto se realiza *después* de la ejecución del proyecto. Para el *policy analysis* la perspectiva retroactiva significa que se examinan los resultados de las decisiones políticas y sus correlaciones condicionales con el fin de averiguar la influencia de las estructuras políticas y de los procesos de interacciones entre los actores en el desarrollo y el resultado político. Las dos perspectivas no son excluyentes, sino se trata de evaluaciones de impacto que se condicionan y complementan mutuamente (Schubert, 1991: 48).

Orientado en el objetivo del estudio, y con el fin de obtener la información requerida, he optado por la perspectiva *ex post* para reconstruir, de forma retrospectiva, el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral y comprender el rol que han tenido en dicho proceso las organizaciones sindicales y patronales. La información sobre el proceso del *policymaking* y los actores protagonistas de las decisiones políticas en materia de inmigración laboral la he obtenido en las entrevistas en profundidad. Con ello me he orientado en el paradigma interpretativista (Wilson, 1970). Existen diferentes posiciones de este paradigma, pero todas subrayan la importancia del "rol de los actores sociales en la elaboración, estabilización y el cambio de fenómenos sociales" (Keller, 2012: 8). Representantes de este paradigma consideran que los procesos interpretativos son *los* componentes fundamentales de la interacción social. Así que todas las acciones tienen que ser interpretadas dentro del contexto en que transcurren. En consecuencia, si la interacción social es considerada como un proceso interpretativo, el investigador tiene que asumir al principio el rol del "actor" para analizar las interacciones y "ver el mundo desde su punto de vista" (Blumer, citado según Wilson, 1970: 701). Esto implica que el investigador también tiene que aplicar el método documental de interpretación para poder tener acceso a los significados de las acciones (Wilson, 1970: 701).

El paradigma interpretativista implica que no existen observaciones objetivas y con ello no solamente *una* forma de percibir la realidad, sino diferentes perspectivas para interpretar los hechos sociales (Denzin y Lincoln, 2000: 21). Por lo tanto la investigación cualitativa consiste en una serie de prácticas interpretativas: los investigadores estudian los objetos en sus "escenarios naturales, intentando dar sentido a, o interpretar, los fenómenos en términos de los significados que les dan las personas" (*Ibíd*., 3). Orientada en la sociología comprensiva (Max Weber y Georg Simmel) y la comprensión sociológica de Max Weber (1980 [1921]: 1), se busca "comprender, interpretándola, la acción social, para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos". En consecuencia, opté por el método cualitativo porque, para decirlo con las palabras de Strauss y Corbin (2002: 12), el "grueso del análisis es interpretativo." Apoyándome en ello, he elegido un proceder inductivo, es decir, abstraer una conclusión a partir de la observación de fenómenos particulares para llegar a lo general con el fin de crear relaciones plausibles tras el examen de un caso individual y poder identificar tendencias.

Las razones para realizar entrevistas cualitativas son varias: la encuesta cualitativa se basa en un guión aproximativo temático en el que se renuncia mayormente a normas estandarizadas. Esto significa que el orden y la presentación de las preguntas son flexibles, el cuestionario está abierto y las posibilidades de respuesta del informante son ilimitadas. Este procedimiento permite conseguir una alta validez de contenido y una profunda fuente de información de los resultados. No obstante, con este tipo de cuestionario no es posible hacer afirmaciones representativas o numéricas. El objetivo de la investigación cualitativa es reproducir los acontecimientos y relaciones mediante la perspectiva subjetiva de las personas entrevistadas y descubrir posibles causas para los desarrollos y sucesos. En los métodos cualitativos se trata de comprender e interpretar relaciones y explicar situaciones y acontecimientos. Según Scheuch (1973: 71), una entrevista en profundidad es "un procedimiento de comunicación provocado sistemáticamente, en el que una persona entrevistada es inducida a proporcionar informaciones verbales mediante una serie de preguntas intencionadas o estímulos comunicados". De acuerdo con la definición de Taylor y Bogdan (2000: 100) entiendo bajo entrevistas cualitativas en profundidad

> "reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respectos de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras."

La particularidad de este estudio es que dentro de la aplicación de la entrevista en profundidad me he inclinado por la entrevista "especializada" o "a élites" (Dexter, 1970, citado en Valles, 2002: 27) porque la he considerado imprescindible para conseguir la información deseada y requerida. Esto significa que he realizado entrevistas con personas "expertas" o "bien informadas" y a "gente importante (élites de la política, las finanzas o profesionales de prestigio) [...] en determinadas instituciones u organizaciones" (Valles, 2002: 27). Con estas entrevistas a actores clave he podido analizar y contrastar el "tema de investigación poco estudiado" que requiere un análisis desde "diferentes perspectivas" y el establecimiento de "una relación de confianza entre el entrevistador y el entrevistado" para no registrar sólo "una versión oficial de los hechos o procesos" (Blatter *et al*., 2007: 60). Porque las entrevistas cualitativas posibilitan adquirir información de trasfondo, datos sobre contactos informales e informaciones sobre procesos políticos de toma de decisiones.

Este procedimiento me ha brindado varias ventajas. El guión abierto y no estandarizado de las entrevistas ha hecho posible adaptar las preguntas a la respectiva persona entrevistada y al momento en el que ésta se dedicaba al fenómeno inmigratorio y a la política de inmigración laboral. Ello me ha posibilitado dar, en el transcurso de la entrevista, nuevos impulsos logrando con ellos que mi entrevistado ampliara y profundizara el contenido de diferentes respuestas relevantes para este estudio. Por ejemplo, una persona que en los años noventa se ocupaba casi exclusivamente al tema inmigratorio me aportó primordialmente conocimientos e informaciones sobre esta época. Por esta razón, cada persona entrevistada recibió un cuestionario base personalizado, sin que éste fuera un catálogo rígido con preguntas cerradas. Era esencialmente una guía orientativa para tener presente los principales temas a tratar. En numerosas ocasiones alteré durante la entrevista el orden y la forma de las preguntas y, de acuerdo con las necesidades e interrogantes surgidas a raíz de las respuestas del informante, añadí, *ad hoc*, nuevas preguntas. Algunas preguntas básicas las formulé a todos los entrevistados.

La entrevista abierta y dinámica permitió además obtener información adicional sobre temas que, en opinión de la persona entrevistada, eran interesantes y subjetivamente relevantes para comprender mejor el proceso del *policymaking*. En algunas ocasiones esto me permitió reflexionar sobre circunstancias nuevas o acontecimientos específicos. En base a ello, desarrollé, en algunos casos, una nueva pregunta que, posteriormente incluí en el guión de otras entrevistas con el fin de profundizar más en la temática. Durante la entrevista he

concedido a las personas entrevistadas un amplio margen de tiempo para desarrollar sus opiniones e ideas.

Debido al objetivo del estudio y su concentración en acontecimientos ya acaecidos, en algunos casos el acceso a la información solamente ha sido posible mediante las explicaciones e interpretaciones de las personas entrevistadas. Por esta razón las entrevistas en profundidad con actores responsables en un momento determinado de la política de inmigración tienen aún más importancia para el análisis, porque no son solamente explicativas, sino también una fuente clave de información y contribuyen a completar el análisis.

Cabe destacar en este contexto que el objetivo de la investigación es un tema sumamente delicado. Analizo y pretendo comprender el papel de los agentes sociales en el proceder del *policymaking* y la toma de decisiones que tiene lugar, a menudo, a puerta cerrada e inaccesible para el público. Quiero comprender ¿cómo y por qué los agentes sociales fueron incluidos o no en diferentes fases del *policy cycle*?, ¿cómo transcurrieron las negociaciones y qué prácticas y tácticas de negociación se aplicaron durante los encuentros? Se trata de conocer cómo era el diálogo del Gobierno con los agentes sociales, qué estrategias utilizaron para influir en el proceso y cómo se reflejaron sus intereses en las políticas de inmigración laboral y por qué. He querido entender el complejo proceso del *policymaking* y por lo tanto he necesitado obtener información sobre las prácticas y vías informales y no oficiales del Gobierno y los *policymakers* con los agentes sociales. Dada la naturaleza delicada del tema del estudio, conseguir información concreta sobre estos procesos no ha sido fácil y, en no pocas ocasiones, las personas entrevistadas respondieron con evasivas, especialmente si no querían informarme sobre sus tácticas negociadores. Intenté resolver este problema reformando la pregunta, describiendo indirectamente el tema. Sus silencios se han compensado con las explicaciones de otros actores. Un entrevistado llegó a apuntar que tampoco un jugador de póker informaría sobre sus estrategias de juego y que algo parecido ocurría en la mesa de negociaciones sobre temas de inmigración. Todos los participantes en las negociaciones querían sacar adelante sus proyectos, pero no todos los proyectos eran iguales. Por lo tanto había que llegar a compromisos que exigían una buena porción de estrategia. Es por ello que la información obtenida en las entrevistas en profundidad si bien aportan valiosísimos datos también requiere una interpretación muy cuidadosa. Además, dado de que se trata de conocer la opinión de la persona entrevistada, o de la organización, los resultados se caracterizan por un mayor grado de subjetividad. Orientándome en el ya

mencionado método de la triangulación, he combinado y comparado las informaciones obtenidas en las entrevistas con datos de diferentes fuentes documentales para, finalmente, formarme mi propia opinión sobre la temática abordada. Este proceder para conseguir y valorar toda la información me ha permitido hacer también controles cruzados. He podido controlar la concordancia y/o coherencia de declaraciones de las personas entrevistadas con las recogidas en publicaciones escritas que reflejan las exposiciones verbales sobre el tema de mis preguntas y/o que fueron hechas por el entrevistado en otro momento. No obstante, la ya mencionada escasez o falta de documentación sobre la temática analizada ha limitado estos controles cruzados.

El objetivo de las entrevistas no ha requerido hacer un "análisis del discurso". El análisis del discurso es un campo de estudio muy complejo y multidisciplinar: existen diversas estructuras, tipos y dimensiones del discurso y hay una gran diversidad de enfoques y métodos utilizados (Van Dijk, 2000). Aunque "la noción de discurso es esencialmente difusa" (Van Dijk, 2000: 21), el término se asigna a determinadas formas "del lenguaje, a discursos públicos o, más en general, al lenguaje oral, [... pero] no se limita [...] al lenguaje hablado" (*Ibíd*., 22 y s.). El análisis del discurso se centra en "el conocimiento sobre el lenguaje más allá de la palabra, oración, expresión y frases necesarias para la comunicación exitosa" (Paltridge, 2006: 2). En suma, tal como concluye Van Dijk (2000: 24), "el análisis del discurso estudia *la conversación y el texto en contexto*." Pero el análisis del discurso no era la finalidad de las entrevistas y de mi estudio. Con la realización de entrevistas "especializadas" o "a élites" he pretendido analizar la información ofrecida por los actores entrevistados. Las entrevistas con personas que tuvieron protagonismo en la construcción de la política de inmigración laboral en España, formaron parte del proceso de *policymaking* y/o tuvieron contacto directo con los responsables que diseñaron, realizaron e implementaron la política me han permitido acceder a la información necesaria para responder a las preguntas de investigación. Las personas entrevistadas, por sus cargos y responsabilidades, han tenido conocimientos de primera mano o especialmente profundos del tema objeto de estudio. Este proceder ha permitido reconstruir, de forma retrospectiva, el complejo proceso del *policymaking* en materia de inmigración laboral en España entre 1985 y 2011, averiguar cómo fue la participación de los agentes sociales en las diferentes fases del *policy cycle* y comprender su papel. Ello me ha permitido acceder a la "caja negra" (Easton, 1953) del sistema político.

La realización de las entrevistas cualitativas en profundidad a actores clave

El primer paso del trabajo de campo fue identificar a personas que por sus conocimientos específicos debía entrevistar para obtener la información requerida para este estudio. Para ello elaboré una lista de personas que potencialmente podrían ser entrevistadas e intenté contactarlas. En no pocas ocasiones me vi confrontada con la dificultad de encontrar sus coordenadas, lo que retrasó la toma de contacto. En algunos casos incluso no logré obtener ni la dirección de trabajo, ni el número de teléfono y tampoco el correo electrónico de la persona elegida para ser entrevistada. En los casos positivos, una vez conseguidas las coordenadas enviaba a mis potenciales interlocutores, por regla general, un correo electrónico que incluía una carta de presentación, el objeto de estudio y la solicitud para la entrevista. Aunque esto nos significó automáticamente que me concedieran una entrevista, este procedimiento me permitió establecer un primer contacto directo con ellas e interesarlas por el tema. En algunas ocasiones tuve que repetir mi primer correo electrónico para insistir en mi solicitud de entrevistar al destinatario lo que, aparentemente, fue interpretado, por el receptor, como un gesto de profundo interés en su opinión. En diversos casos tras recibir un nuevo correo electrónico, o insistir con una llamada telefónica, el actor elegido accedió a ser entrevistado. En los casos, en los que no disponía de la dirección del correo electrónico, contacté telefónicamente con las personas en las que estaba interesada en conocer su opinión sobre el tema de la investigación. Para ampliar el círculo de entrevistados recurrí, adicionalmente, durante las entrevistas a la estrategia de la "bola de nieve". En algunos casos, las personas entrevistadas me recomendaron, e incluso facilitaron, contactos de su red social y profesional.

Cabe destacar que el acceso a las personas protagonistas que formaron parte en el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral en España no fue una tarea fácil. En la mayoría de los casos se trataba de personas que ocuparon, y aún ocupan, un importante cargo. Una vez apalabrada la entrevista, la densa agenda del futuro entrevistado dificultó y, a veces, aplazó la realización de la entrevista.

A priori no determiné un número exacto de entrevistas porque la representatividad del estudio no depende de ello. El análisis no busca la representación estadística. En mi caso, como he señalado, el contenido y la calidad de la información son lo esencial. Realicé entrevistas hasta alcanzar una saturación de la información. En total 34 entrevistas. Contacté con casi el doble de potenciales informantes, pero muchos declinaron, por diversos motivos, ser entrevistados. Una de las causas puede ser el objetivo de la investigación. Como ya he

señalado antes, se trata de un tema delicado que implica revelar y hablar sobre tácticas de negociación y prácticas que tienen lugar durante el proceso del *policymaking* y las conversaciones.

El trabajo de campo lo realicé entre octubre de 2012 y junio de 2013. La mayoría de las entrevistas tuvieron lugar en Madrid, y algunas en Cataluña, primordialmente en Barcelona. Todas las entrevistas fueron hechas en castellano, registradas con grabadora y posteriormente transcritas. Durante la entrevista tomé apuntes, adaptándolos después a las transcripciones. Para respetar la confidencialidad, al principio de cada entrevista pregunté al informante si aceptaba o no ser incluido en la lista de entrevistados para este estudio, cómo podía referirme a él/ella y si me permitía mencionar el cargo específico que ocupa u ocupaba, o el ámbito de trabajo o tipo de institución.

En el marco del trabajo de campo he realizado entrevistas con personas que tenían los siguientes perfiles y tienen, o tenían, competencias en materia de inmigración (laboral) y conocimientos amplios sobre la temática (véase cuadro 4.1).

Cuadro 4.1: Número de entrevistas realizadas por tipos de personas entrevistadas

Tipos de personas entrevistadas	**N° de entrevistas**
Ex-ministros de Trabajo	4
Ex-secretarias de Estado de Inmigración y Emigración	2
(Ex-)(sub-)directores generales en materia de inmigración	10
Responsables políticos y técnicos en órganos de la Administración	2
Diputados de diferentes partidos políticos, portavoces de inmigración	3
Representantes del área de migraciones de organizaciones sindicales	9
Secretario General y representantes de organizaciones patronales	3
Representantes de organizaciones no gubernamentales	1
Total	**34**

A lo largo de la investigación me remito a las personas entrevistas con citas literales, siempre etiquetadas con comillas o con resumen de lo dicho sobre un tema específico que, en mi opinión, requiere una referencia puntual del informante para aclarar su posición, perspectiva u opinión. Algunos entrevistados me pidieron que no les citara literalmente y he respetado la discreción. Por lo tanto he recurrido en algunos casos a declaraciones en la

prensa u otras publicaciones para exponer literalmente su opinión y postura. Son varias las causas que pueden explicar su rechazo a ser citados: los temas y acontecimientos ocurrieron hace tiempo y algunos entrevistados han olvidado importantes detalles de su participación en el proceso. Otros, empero, posiblemente no se identificaban, en el momento de la entrevista, con los resultados de las decisiones por ellos adoptadas.

La indicación de las entrevistas a lo largo del texto es sólo en parte anónima. En el texto hago siempre referencia a la afiliación, cargo o función de la persona entrevistada. Para etiquetar la entrevista procedo de la siguiente forma: la referencia a la entrevista se compone de dos partes: primero, uso la referencia "EP" como abreviatura para "Entrevista Personal" y adjunto un número. Este número se atiene al orden alfabético de la lista de entrevistados. Segundo, indico la fecha de la entrevista. Este proceder permite diferenciar y marcar las entrevistas. Por ejemplo: EP1, 23.11.2012.

La lista de entrevistados (véase cuadro 4.2) recoge la fecha de la entrevista y, en caso de autorización, el nombre de la persona entrevistada, el cargo que ocupaba en la etapa sobre la que realizamos la entrevista, y/o solamente el nombre del órgano de la administración, de la institución u organización en la que trabaja o trabajaba.

Cuadro 4.2: Lista de las personas entrevistadas en orden alfabético

Nombre	Cargo/ Institución	Referencia	Entrevista
Alarcón, José	Director Adjunto en el Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2009-2010), Asesor en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2004-2009).	EP1	23.11.2012
Aparicio, José Ramón	Subdirector General de Promoción Social de la Migración y de Programas para Refugiados del IMSERSO (1997-2002)	EP2	10.12.2012 18.12.2012
Aragón, Raimundo	Director General del Instituto Español de Emigración (1984-1992), Director General de Migraciones (1992-1996).	EP3	28.02.2013
Barajas, Dámaris	CCOO-Castilla y León.	EP4	14.05.2013
Barcielo, Sergio	Cáritas Española. Migración, Empleo y Comercio justo.	EP5	21.03.2013
Caldera, Jesús	Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (2004-2008).	EP6	25.01.2013
Campuzano, Carles	Diputado de CiU, Portavoz en la Comisión de Inmigración del Congreso de los Diputados.	EP7	27.11.2012
Corbacho, Celestino	Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (2008-2010).	EP8	05.02.2013

Nombre	Cargo/ Institución	Referencia	Entrevista
Corral, Ana	UGT, Comisión Ejecutiva Confederal Secretaría para la Igualdad, Responsable del Dpto. Confederal de Migraciones.	EP9	22.11.2012
García, Andoni	COAG, Área de Relaciones Laborales.	EP10	20.03.2013
Garrofé, David	Secretario General de CECOT.	EP11	30.04.2013
Gómez, Valeriano	Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (2010-2011).	EP12	24.01.2013
Hernando, Rafael Antonio	Diputado de PP. Portavoz de la Comisión de Trabajo e Inmigración (2008-2011).	EP13	13.05.2013
Hernando, Antonio	Diputado de PSOE. Portavoz de Inmigración (2004-2006).	EP14	23.04.2013
López, Eduardo	COAG, Responsable del Área de Relaciones Laborales.	EP15	20.03.2013
Maceda, Antonio	Director General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2004).	EP16	23.01.2013
Martín, Mari Paz	COAG, Área de Relaciones Laborales.	EP17	20.03.2013
Méndez, Luis Ángel	CEOE, Dpto. Relaciones Laborales; actualmente CEAT.	EP18	30.10.2012
Mora, Carlos	Subdirector General de Inmigración, Dirección General de Migraciones (2012-actualidad).	EP19	15.03.2013.
Moreno, José Antonio	CCOO, Secretaría de Empleo y Migraciones, asesor jurídico.	EP20	30.10.2012
Notario, Sebastian	Unió de Pagesos, Fundació Pagesos Solidaris.	EP21	07.02.2013
Pietsch, Pablo	Asesor, Dirección General de Integración de los Inmigrantes (2004-2009).	EP22	22.01.2013
Pimentel, Manuel	Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (1999-2000).	EP23	13.03.2013
Pinyol, Gemma	Directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2010-2011).	EP24	08.11.2012
Roel de Lara, Belén	Directora, Gabinete Técnico, Secretaría General de Inmigración y Emigración (2012-actualidad).	EP25	11.04.2013
Rumi, Consuelo	Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración (2004-2010).	EP26	27.11.2012
Saliba, Ghassan	CCOO-Cataluña, Secretario de Inmigración.	EP27	04.02.2013
Sanahuya, Ramon	Director del Servicio de Inmigración e Interculturalidad, Ayuntamiento de Barcelona.	EP28	08.05.2013
Serra, Josep	Unió de Pagesos, Fundació Pagesos Solidaris.	EP29	07.02.2013
Terrón, Ana	Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración (2010-2011).	EP30	25.01.2013
Villegas, María del Mar	CEPYME (antes CEOE)	EP31	21.11.2012
Anónimo	Cargo político	EP32	05.11.2012
Anónimo	Cargo político	EP33	07.11.2012
Anónimo	Cargo político	EP34	14.11.2012

SEGUNDA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES EN EL PROCESO DEL *POLICYMAKING* DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN LABORAL (1985-2011)

SEGUNDA PARTE: LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES EN EL PROCESO DEL *POLICYMAKING* DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN LABORAL (1985-2011)

La segunda parte del estudio incluye cinco capítulos, distribuidos en cuatro etapas: 1985-1989, 1990-1996, 1996-2004 y 2004-2011, más la conclusión general de la investigación. En cada capítulo se aborda al principio el contexto político-social y económico del país y las posiciones e intereses de los agentes sociales en el tema de la inmigración para ofrecer con ello una visión de conjunto e introducir al lector en la etapa. Orientado en el tema de la investigación, se describe al principio, de forma sucinta, las respectivas políticas de inmigración laboral que son de interés para este estudio. La descripción se limita a aspectos esenciales porque la atención se fija en el proceso del *policymaking* de las políticas y en el papel que han jugado en todo este proceso las organizaciones sindicales y patronales. El modelo del *policy cycle* sirve como marco analítico para este análisis y permite estudiar los respectivos pasos en los que la política estudiada fue planteada, elaborada, aprobada y evaluada.

CAPÍTULO 5.

PRIMERA ETAPA 1985-1989:

ESCASA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

CAPÍTULO 5. PRIMERA ETAPA 1985-1989: ESCASA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

España, antaño un país de emigración por motivos económicos y políticos, y con una larga tradición emigratoria que se remonta a más de quinientos años, comenzó a mediados de los ochenta a convertirse en un destino atractivo para los extranjeros que buscaban trabajo. Aja y Arango (2006: 13) apuntan "si se ha de escoger un año" para determinar una fecha para el comienzo del proceso inmigratorio en España y la conversión de país de emigración a país receptor "1985 puede ser un buen candidato". En este año se comienza a definir una política de inmigración por parte de las autoridades españolas con la aprobación de la primera Ley de Extranjería. Además, España empezó a tener un saldo positivo en el flujo migratorio, aunque no en términos de stocks (Cachón, 2003: 7). Desde entonces los flujos inmigratorios empezaron a aumentar, si bien, al principio, sólo lentamente.

Tanto motivos internos como externos influyeron decisivamente en la conversión de España en país de inmigración. Tras la superación de una gran crisis económica y de las consecuencias negativas de las dos recesiones de los años setenta, comenzó la reestructuración y saneamiento de la economía nacional. A partir de mediados de los años ochenta España entró en un período de crecimiento económico que duró hasta 1990-1991. En estos años aumentó el empleo de forma notable (Toharia, 2004). Motor de este desarrollo fue la incorporación de España en la Unión Europea en 1986. Este ingreso fue uno de los principales impulsores de la modernización experimentada por la economía española y ha acelerado notablemente el proceso de la apertura del mercado español (Malo de Molina, 2001). Desde entonces se ha producido un salto cualitativo significativo en todos los ámbitos de la vida social, económica y política del país (López Cano, 2000). La incorporación a la UE supuso que España comenzó a recibir, desde 1986, recursos[12] de los fondos estructurales comunitarios. Estas transferencias fueron fundamentales para la transformación de la economía española ya que permitieron la financiación de proyectos infraestructurales, de cohesión social y regional, contribuyendo a la modernización y construcción del Estado de bienestar. Pero también factores internos desempeñaron un papel importante en el crecimiento económico del país, entre ellos, la primera reforma del Estatuto de los Trabajadores y la también primera reforma laboral de 1984 que impulsó de manera significativa la contratación

[12] Desde 1986 hasta 2006 España recibió un total de 78.131 millones de euros a precios corrientes de la Unión Europea en términos netos, lo que suponía aproximadamente un 0,8% del PIB español cada año (Piedrafita *et al*., 2006: 16 y ss.).

en España durante los años 1984-1993 (Gómez *et al*., 2008: 11 y ss.). La reforma laboral introdujo las modalidades de contratación temporal[13] sin costes de despido. Esto significó que "los contratos temporales dieron mayor flexibilidad a las empresas para adaptarse a los ciclos económicos y a la creciente competencia internacional". Pero al mismo tiempo afectaron de manera negativa a la productividad y provocaron "la dualidad en el mercado laboral" (de la Dehesa, 1997: 4 y ss.). El crecimiento económico propició el desarrollo de una economía sumergida y el surgimiento de actividades escasamente reglamentadas y/o informales (Ochoa de Michelena, 1993: 99; Colectivo Ioé, 1995: 12). Este desarrollo de un subsector de economía sumergida no era un "fenómeno completamente nuevo [...], pero su significación y alcance [...] no [podían] entenderse sino en relación con el conjunto de la estructura económica. [Se trataba] de formas dependientes de, y en algunos casos promovidas por la economía formal" (Colectivo Ioé, 1995: 12). No obstante, a finales de 1985 ya afectaba "a unos tres millones de ocupados, y tenía especial incidencia en la agricultura, la hostelería y las ramas de servicios menos cualificadas, afectando especialmente a mujeres y jóvenes." (*Ibíd*.). La economía sumergida ofrecía numerosas posibilidades reales de trabajo informal.

Este desarrollo en el mercado de trabajo desempeña un papel importante y, tal como apunta Cachón (2002: 104), la transformación de España en país de inmigración no se puede explicar sin recurrir al mercado de trabajo: el "'factor atracción'" causó un "'efecto llamada' desde la lógica de la reestructuración del mercado de trabajo" (*Ibíd*.), de un cambio notable en el nivel de deseabilidad de los trabajadores autóctonos y de un proceso acelerado de transformación social. Hasta entonces, el mercado laboral español estaba "relativamente bien ajustado en términos de nivel de deseabilidad" (Cachón, 2003: 12). Pero, a partir de mediados de los años ochenta, comenzó, por parte de los trabajadores autóctonos, un creciente aumento del nivel de aceptabilidad y el rechazo de determinados trabajos en los sectores del mercado laboral secundario. En el sistema productivo se registró un creciente desajuste -un *mismatch*- entre oferta y demanda, y no sólo en las cualificaciones, sino también en las expectativas de la oferta y características de la demanda. Con ello se provocó una escasez de mano de obra en determinados sectores que obligó a recurrir a mano de obra extranjera para poder cubrir las necesidades del mercado laboral nacional. La economía necesitaba sobre todo mano de obra no o poco cualificada. El *mismatch* se transformó en un factor de atracción para trabajadores inmigrantes a venir a España (Cachón, 2002, 2003 y 2009). Según Arango (2005: 147), el

[13] Entre 1985-1993 los contratos temporales aumentaron un 73% o, en términos absolutos, en casi dos millones, pasando de 2.547.611 en 1985 a 4.432.547 en 1993 (de la Dehesa, 1997).

notable incremento del empleo inmigrante puede ser explicado mediante un "efecto complementariedad", un "efecto sustitución" y un "efecto adición". Los trabajadores extranjeros sustituyen no solamente a la población activa autóctona en puestos de trabajos escasamente atractivos, sino también tienen que aceptar tareas donde los empresarios prefieren mano de obra extranjera que soporta los trabajos con peores condiciones laborales y salarios más bajos. Muchos empresarios ven en la mano de obra extranjera una "ventana de oportunidad" que contribuye a elevar la rentabilidad de sus actividades. Este desarrollo puede parcialmente explicar la rápida expansión de empleo foráneo, más allá de la creación de nuevos puestos de trabajos (*Ibíd*.). En el mercado laboral español los inmigrantes ocupan mayoritariamente los "típicos" puestos de trabajos de nivel bajo en el sector secundario y en situación laboral precaria: en la construcción, agricultura, hostelería, servicio doméstico y en el comercio al por menor. Muchos trabajadores inmigrantes se encuentran en una situación de sobrecualificación. En opinión de Cachón (2009: 247), la "condición obrera del inmigrante [...] es un rasgo fundamental para comprender la inmigración en España y para comprender su vulnerabilidad". El mercado laboral español es un mercado segmentado[14], típico del capitalismo avanzado.

Todas las causas ya mencionadas y las escasas posibilidades legales de obtener una autorización de inmigración, así como las dificultades por parte del Estado de controlar los flujos de migración irregular contribuyeron igualmente a que España se convirtiera en un país atractivo para los extranjeros en busca de trabajo. También otros elementos externos desempeñaron un papel importante. Entre ellos, los factores de expulsión de los países de origen (el modelo *push-pull*[15]) que son, entre otros, demográficos; represión y persecución política; conflictos y guerras; malas condiciones económicas y sociales en los países de origen. Otro factor que contribuyó a que aumentara la llegada de trabajadores extranjeros fue el hecho de que otros países de inmigración como Alemania, Francia y los Estados Unidos de América introdujeran, a partir de los años setenta del pasado siglo, políticas de inmigración

[14] Sobre la segmentación del mercado de trabajo existen varias hipótesis y conceptos, como son, por ejemplo, la teoría del mercado dual de trabajo (Doeringer y Piore, 1971), el enfoque de los economistas radicales (Gordon, Edwards y Reich) o el de Cambridge (Wilkinson y Rubery) (véase Villa, 1990). Pero aunque son varias las hipótesis todas las teorías se basan en las suposición subyacente de que no existe solamente un mercado, sino que el mercado de trabajo está estructurado en mercados parciales, en varios segmentos que tienen estructuras y rasgos diferentes. (*Ibíd*.).

[15] La perspectiva neoclásica tiene sus antecedentes en las leyes estadísticas de Ernest George Ravenstein. Las aproximaciones neoclásicas, individualistas y ahistóricas, son a menudo conocidas como teorías de *push-pull* o modelo de atracción-expulsión porque consideran que las causas para la migración son una combinación de factores *push* y *pull*. *Push* porque las causas "empujan" a las personas a emigrar del país de origen (por ejemplo, el bajo estándar de las condiciones de vida y la carencia de oportunidades laborales). Mientras que los factores *pull* estimulan la inmigración a determinados países (por ejemplo, la demanda de mano de obra y mejores oportunidades económicas) (Castles y Miller, 2009: 21 y s.).

más restrictivas para cerrar las fronteras a una nueva inmigración. Las redes sociales y la proximidad tanto cultural como geográfica de dinámicos países emisores también influyeron en los (crecientes) flujos migratorios hacia España.

Todas estas circunstancias y adelantos contribuyeron a aumentar el atractivo de España como posible país de destino de la inmigración. La inmigración que aparece a partir de mediados de los años ochenta es, según Cachón (2002: 104), una "nueva inmigración" y el país se inicia en transformar la inmigración en un "hecho social", en el sentido durkheimiano de la expresión. La novedad es que esa inmigración tiene diferentes razones y distintos e importantes impactos en la complejidad de la sociedad española, tanto en la estructura social como en la composición de la población y actitud (*Ibíd*.). La inmigración es

> "nueva por sus zonas de origen y el desarrollo de estas zonas [...]; nueva por sus culturas y religiones no cristianas (como, por ejemplo, el islam); nueva por sus rasgos fenotípicos (árabes, negros y asiáticos) [...]; nueva por las motivaciones económicas de la inmigración y por la existencia de un efecto llamada desde el mercado de trabajo español [...] y nueva por ser (inicialmente) individual (de varones o de mujeres)" (Cachón, 2009: 110).

Pero fue en 1985 cuando el tema de la inmigración entró por primera vez en la agenda política gubernamental y el Gobierno elaboró y aprobó la primera Ley de Extranjería. Las razones para este desarrollo son varias: España estaba a punto de entrar en las entonces Comunidades Europeas (CE). Desde el exterior se apuntaba a España que la inmigración constituía un problema que requería ser tratado políticamente. Para los Estados miembros de las CE la falta, en España, de un marco jurídico vinculante para el control de entrada y salida de personas representaba un problema que requería solución. Por este motivo presionaron para que el país adoptara un marco legal adecuado para regular la inmigración. Una de las principales causas que motivó al Gobierno a tratar el tema de la inmigración políticamente fueron los esfuerzos que el Ejecutivo español realizaba para lograr su adhesión a las entonces Comunidades Europeas. En los años investigados en esta etapa (1985-1989) el Gobierno socialista gozaba de mayoría absoluta en ambas Cámaras, es decir, en el Senado y en el Congreso de los Diputados y el Ministerio del Interior era el principal responsable de la elaboración de la política de inmigración.

5.1 La legislación en materia de inmigración: la primera Ley de Extranjería y su Reglamento de 1986

5.1.1 La Ley de Extranjería de 1985

La Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros residentes en España entró en vigor en 1985 en vísperas de ingreso de España en las Comunidades Europeas. Por primera vez se abordaba en España la inmigración con una norma de este rango y durante 15 años consecutivos constituyó la base normativa de la política de inmigración. El Real Decreto 1119/1986 aprobó en 1986 su primer Reglamento de ejecución.

La primera Ley de Extranjería se orientó casi exclusivamente en la regulación de la entrada, permanecía y salida del territorio nacional de los extranjeros (Agrela, 2005: 11). Fue diseñada básicamente para frenar la inmigración y para ello estableció un severo sistema de control de entrada con dos filtros: el primero contemplaba que para entrar legalmente en España el interesado debería solicitar y tramitar previamente en el país de origen el visado correspondiente. El segundo filtro ordenaba en los puestos fronterizos un exhaustivo re-examen de la documentación y del cumplimiento de las disposiciones de entrada (Moya, 2006: 55 y s.).

En el ámbito laboral la Ley no contemplaba cauces para regular adecuadamente la inmigración laboral y ello creó un "sistema sin ordenación global" (Aparicio y Roig, 2006: 147). Durante quince años el Régimen General constituyó la única vía para el acceso legal al territorio español por motivos laborales (*Ibíd*.). La Ley limitó a una duración máxima de un año la mayoría de los permisos de trabajo y residencia. En la misma quedaba reflejado que el Gobierno entendía la inmigración como un fenómeno temporal. No incentivaba ni favorecía la estabilidad y establecimiento de los inmigrantes en el país, lo que queda demostrado con el hecho de que la Ley no contemplaba la reagrupación familiar.

La nueva regulación significó también el final de los privilegios que gozaban hasta entonces los inmigrantes iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes y las personas nacidas en la ciudad de Gibraltar. Hasta la entrada en vigor de la Ley estos colectivos no necesitaban un permiso para trabajar en España. Aunque el Gobierno les seguía concediendo un trato preferencial cuándo solicitaban o renovaban el permiso de trabajo, la nueva Ley les obligó por primera vez a proveerse de un permiso de trabajo. Esta nueva regulación fue consecuencia directa del ingreso de España en

las entonces Comunidades Europeas porque los Tratados de la Unión prohibían dar un tratamiento más favorable a terceros países que el que se concedía a los países comunitarios.

El inflexible sistema legal se fundamentó también en la distinción entre el inmigrante en situación legal e ilegal. La Ley de Extranjería preveía un régimen de sanciones con gran discrecionalidad para extranjeros en situación irregular (Aja, 2006a: 21) y generalmente los ilegales detectados acababan siendo expulsados (Solanes, 2010: 81). Según Aja (2006a: 20 y s.), la Ley regulaba solamente "los derechos que presentaban limitaciones respecto a los españoles", refiriéndose con ello a la libertad de circulación por el territorio español, así como al derecho de reunión, asociación, educación y sindicación de los extranjeros.

5.1.2 El Reglamento de 1986

En mayo de 1986 el Gobierno aprobó el primer Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería. Tal como recuerda en una entrevista Antonio Maceda, el ex-director general de Ordenación de las Migraciones,

> "la Ley era un esqueleto muy reducido y no tenía nada y además ni siquiera garantizaba un sistema de permisos que permitiera una carrera de permisos. Porque la situación anterior a la ley era que una personas pudiera pasar aquí cuarenta años y, sin embargo, no tener ningún derecho a la renovación del permiso ni siquiera a un permiso de mayor duración. [Así que] fue un intento de diseñar un sistema de permisos de trabajo." (EP16, 23.1.2013).

En el Reglamento se regularon las condiciones para la concesión y renovación de diferentes clases de permisos de trabajo. Los citados permisos, vigentes hasta 1996, eran expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y estaban clasificados en función del estatus del titular: asalariado (permiso A, B, C), autónomo (permiso D y E), trabajadores fronterizos por cuenta ajena o propia (permiso F). En la mayoría de los casos eran renovables, y la solicitud se realizaba simultáneamente con la del permiso de residencia. Este doble procedimiento llevó un documento único. Antes de autorizar y conceder la solicitud de trabajo era necesario conocer el número de españoles desempleados en el sector de actividad y en la zona geográfica donde el demandante extranjero quería trabajar. El cuadro 5.1 informa sucintamente de aspectos que configuran los respectivos permisos de trabajo vigentes hasta 1996.

La Ley de Extranjería tenía un enfoque temporal de la inmigración, carecía de una perspectiva global del fenómeno y persiguió primordialmente el objetivo de frenar la inmigración hacia España. Así que, pese a su título, no era una Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros, sino se concentraba en el control de la entrada de los extranjeros y la expulsión del inmigrante en situación irregular. Teniendo en cuenta que en España, en 1985, el fenómeno migratorio ni representaba el 0,6% de la población española (véase cuadro 5.2), la rigidez de la Ley respondió "más bien a una maniobra forzada por requerimiento europeo que a una 'presión' migratoria real que la justificara" (Agrela, 2005: 11). En aquellos momentos la normativa fue considerada como "una de las leyes de extranjería más duras de Europa" (*Ibíd*.). De forma semejante la critica Goig (2004: 634) que subraya

> "ni la LO 7/1985 [...] ni los Reales Decretos 1119/1986 de 26 de mayo y el 115/1996, de 2 de febrero, que reglamentaban su ejecución, regulaban adecuadamente los derechos y libertades de los extranjeros ni sirvieron para adaptar dicha ley, tanto a la cambiante situación de inmigración en España; a los Tratados Internacionales que el Estado había ratificado en materia de derechos y libertades; como a las exigencias de los nuevos compromisos internacionales adquiridos por España. [...] [La ley era] incapaz de responder adecuadamente a los nuevos retos que los cambios de los flujos migratorios suponían".

Cuadro 5.1: Tipos de permisos de trabajo vigente entre 1986 y 1996

Permiso de trabajo por cuenta ajena:

Tipo A: para realizar actividades estacionales cíclicas o de temporada; duración máxima de 9 meses; no es susceptible de renovación; para poder obtener un nuevo permiso de trabajo tiene que transcurrir 12 meses desde la concesión del anterior, o 3 meses desde su fecha de caducidad

Tipo B: para trabajar en una profesión, actividad y ámbito geográfico determinado y con una validez de 1 año; el permiso se delimita a un empleador concreto y la vigencia no será superior a la validez del contrato de trabajo; con posibilidad de renovación

Tipo C: para trabajar en cualquier actividad y ámbitos geográfico; duración máxima de 5 años

Permiso de trabajo por cuenta propia:

Tipo D: para ejercer una actividad por cuenta propia en una localidad determinada si presenta la solicitud de la autorización exigida; duración máxima de 1 año

Tipo E: para ejercer cualquier actividad por cuenta propia sin limitaciones geográficas; duración máxima de 5 años; después de finalizar el período de validez del permiso de trabajo D y de la prueba de cumplir con las obligaciones fiscales y de seguridad social

Por cuenta propia o ajena, para trabajadores fronterizos:

Tipo F: solamente para trabajadores fronterizos; vigencia máxima de 3 años

Fuente: Real Decreto 1119/1986, BOE núm. 140, 26.5.1986

5.2 Proceso extraordinario de regularización de 1985

La Ley de Extranjería estuvo acompañada de un primer proceso de regularización extraordinaria (1985-1986) que fue presentado como proceso excepcional. Su objetivo fue principalmente documentar y regularizar administrativamente a los inmigrantes que vivían ya en el país, pero sin residencia legal. Según Aragón (1996: 54), "la conciencia de que existía un stock significativo de inmigrantes en situación irregular, junto al deseo de pasar página e iniciar una nueva etapa sin lastres del pasado, fueron las razones esenciales para llevar a cabo el proceso". El responsable de la tramitación fue el Ministerio de Interior y las Comisarías Generales de Documentación se encargaron en la fase de implementación del proceso de las solicitudes.

La regularización tenía una doble función: primero, permitía a los extranjeros insuficientemente documentados que se encontraban en el territorio español regularizar su situación. Para ello se estableció un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley en julio de 1985. Segundo, dado que la Ley acabó con un trato preferencial para determinados colectivos extranjeros, y estableció para ellos la obligación de obtener un permiso de trabajo, la normativa preveía un plazo de seis meses para regularizar su situación.

A lo largo del proceso se mostró que ambos plazos para presentar las solicitudes era insuficiente. Los potenciales solicitantes no habían tenido tiempo para informarse y acogerse a la medida. Ante esta situación el Gobierno amplió para todos los solicitantes el plazo de las solicitudes hasta finales de marzo de 1986. En este período se presentaron 43.815 solicitudes de las cuales 38.181 se resolvieron al final positivamente. De ellos, 14.304 fueron permisos de estancia y 23.887 permisos de residencia (Aragón y Chozas, 1993). Tal como apunta Raimundo Aragón, entonces director general del Instituto Español de Emigración, en una entrevista concedida para esta tesis, con el proceso de regularización el Gobierno no consiguió las metas deseadas, y, "en cuanto al número, fue un pequeño fracaso". Una de las razones del fracaso pudo deberse a que los inmigrantes en situación irregular tenían que acudir a las comisarías de policía para tramitar la solicitud de regulación y "era muy difícil crear un ambiente de confianza". Los inmigrantes tenían recelos y temían ser detenidos y expulsados a la hora de presentar la solicitud (EP3, 28.2.2013).

Existen opiniones divergentes sobre los procesos de regulación y sus intenciones. Su aplicación, generalmente, está acompañada de abundantes y polémicos debates y críticas. No

obstante, a partir de 1985, los procesos de regularización se convirtieron en España en un instrumento clave de la gestión de la inmigración para legalizar periódicamente a los inmigrantes, primordialmente trabajadores, en situación irregular.

5.3 La mínima participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* en los años ochenta

La Ley Orgánica 7/1985 fue la puerta de entrada de la inmigración en la agenda política del Gobierno socialista. Hasta entonces España no tenía una Ley de Extranjería, sino que regulaba los permisos de residencia y trabajo de ciudadanos de otros países en base a decretos y medidas especiales. La Ley significó el primer intento sistematizado de "reunir en un solo texto la multiplicidad normativa hasta entonces dispersa y dar rango legal a las disposiciones principales del régimen de extranjería" (Aja, 2006a: 20). El Gobierno no previó la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de la Ley de Extranjería, del Reglamento y del primer proceso de regularización. Cuatro factores influyeron en esta decisión.

Primero, la adhesión de España a las CE en 1986 y el proceso de Schengen. La primera Ley de Extranjería entró en vigor en julio de 1985, seis meses antes del ingreso de España en la Unión Europea (UE). Hasta entonces, la inmigración aún no era percibida por el Gobierno y la sociedad española como un problema relevante que necesitaba ser incluido en la agenda política y social que requería una intervención gubernamental. Valga señalar que en aquellos momentos el fenómeno inmigratorio apenas afectaba a 250 mil personas (véase cuadro 5.2). La mayor parte de ellas procedían de Europa y eran primordialmente jubilados. Así que con la aprobación de la Ley el Gobierno no reaccionó a preocupaciones internas por él percibidas, sino a presiones externas. La UE, como órgano político supranacional, puede ser considerada la protagonista que posicionó como problema el tema de la inmigración en la agenda política española, convirtiéndose también en la principal impulsora de la Ley. Esta presión política externa y el gran interés de España en su adhesión a la UE explican la decisión del Gobierno de aprobar la primer Ley de Extranjería. Con ello quiso dar seguridad a los Estados europeos de que España no se convirtiera en puerta de entrada de inmigrantes al continente europeo (véase, por ejemplo, Cornelius, 1994; Baldwin-Edwards, 1997; Arango, 2000b; López Sala, 2000 y 2007; Kreienbrink, 2004).

Cuadro 5.2: Residentes extranjeros en España 1985-1989

Años	Población en España	Extranjeros residentes	Porcentaje
1985	38.352.991	241.971	0,6%
1986	38.484.642	293.208	0,8%
1987	38.586.591	334.935	0,9%
1988	38.675.049	360.032	0,9%
1989	38.756.648	398.147	1,0%

Fuente: INE, elaboración propia.

España es frontera sur de la UE y del espacio Schengen. Ya en los momentos previos a la adhesión a la UE se entendía, y sabía, que el país había pasado a ser país receptor de inmigración. Así que los países fundadores del Tratado de Schengen -Alemania, Francia y Benelux- exigieron del Gobierno español que desarrollara una Ley que se ajustara a la política de entrada y de visados vigente en los miembros nórdicos de la UE (Santel, 2001: 108; Cornelius, 1994).

El Acuerdo de Schengen regula la supresión gradual de los controles de personas y mercancías en las fronteras internas entre los países signatarios. Paralelamente controla de forma rigurosa las fronteras exteriores con el fin de "garantizar la seguridad dentro del espacio Schengen." El Acuerdo ha permitido crear una única frontera exterior, lo que ha reportado a la UE el sobrenombre "la Europa fortaleza". Al Acuerdo de Schengen sólo puede adherirse quien, con anterioridad, se compromete a cumplir estrictamente las disposiciones "Aquis" redactadas por los Estados fundacionales del Acuerdo (Santel, 2001). A mediados de los años ochenta los Estados fundacionales del Acuerdo de Schengen apremiaron, entre otros, a España para que asumiera las disposiciones de dicho Acuerdo a fin de controlar la inmigración. Así que se puede asumir que la Ley se basaba en la seguridad prevista por los Estados fundacionales de Schengen.

Las directrices sobre cómo España debería diseñar su primera Ley de Extranjería fueron muy claras. El ya mencionado carácter restrictivo y policial de la Ley no respondía a la realidad inmigratoria en el país ni a las preocupaciones internas vinculadas con la inmigración, sino a las preocupaciones que se gestaban fuera del territorio español. Dado que la UE actuó en este caso de *agenda setter*, se puede asumir que el Gobierno no vio la necesidad de involucrar a los agentes sociales en la elaboración de la política de extranjería. El Ejecutivo no les consideró como actores relevantes en el proceso del *policymaking.*

Segundo, el Gobierno no tenía experiencia en el ámbito de la política inmigratoria ni entramado institucional y presumiblemente no previó el involucramiento de los agentes sociales en la formulación de la política en estos años. Tal como indicó Aragón en una entrevista realizada para este estudio, en esos tiempos "realmente no había una infraestructura, ni administrativa ni social, para abordar estos temas. Hubo que poner en marcha una serie de cauces de interlocución y de participación de los agentes sociales." Además, todo el tema de la inmigración, los permisos de trabajo y las migraciones interiores, eran competencia de un solo servicio. Al principio, dichos permisos eran un servicio que estaba asignado a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, pero tras la elaboración de la Ley se transfirió a la Dirección General del Instituto Español de Emigración (EP3, 28.2.2013). La Ley se hizo sobre todo para acomodar a España a las exigencias de la Unión Europea.

Tercero, otra de las causas que puede explicar la escasa participación de los agentes sociales en la elaboración de la Ley, del Reglamento y del proceso de regularización pudo ser la distribución de las competencias en esta temática entre diferentes Ministerios y el protagonismo otorgado a la cartera del Interior. Esta norma no se pilotó desde el Ministerio de Trabajo, sino básicamente desde el Ministerio del Interior que también llevó primordialmente la iniciativa, tanto en la redacción de la Ley como en el primer proceso de regularización. Tal como apunta Aragón en una entrevista, "en el ámbito del Ministerio de Trabajo el diálogo con los agentes sociales es habitual, son nuestros interlocutores, [mientras que] en el Ministerio del Interior la interlocución con los agentes sociales no es tan habitual." (EP3, 28.2.2013). Esto ayuda explicar que su inclusión en el proceso no estuvo prevista y los agentes sociales no fueron considerados como actores relevantes que deberían formar parte en el proceso.

Cuarto, la ausencia de participación de los agentes sociales en la elaboración de la Ley tuvo que ver también con que hasta entonces tanto las organizaciones sindicales como patronales no habían abordado el tema de la inmigración como problema que requería ser tratado políticamente y exigiera el desarrollo de una ley de extranjería. Esto puedo explicar también por qué no presionaron al Gobierno para que les incluyera en el proceso de diseño. Sólo a partir de la aprobación de la Ley, en 1985, comenzaron a abordar el tema y considerar la inmigración como un problema relevante a tratar políticamente. Esto tiene que ver en gran parte con el carácter restrictivo y policial de la Ley. Pero sólo los sindicatos mostraron interés en la inmigración y su gestión, mientras que las patronales mantenían una actitud reservada.

Por lo menos no existe evidencia directa de que los representantes de las patronales intentaran influir, y participar, en aquellos momentos en la elaboración de la política inmigratoria y/o su cambio legislativo (véase Casey, 1998: 335; Watts, 1998: 673).

Los sindicatos no tardaron en desarrollar proactivamente estructuras institucionales permanentes dentro de sus organizaciones para dedicarse al fenómeno de la inmigración, especialmente Comisiones Obreras. Consecuencia de ello fue que ya en 1987 la Secretaría Confederal de Emigración de CCOO pasó a denominarse Secretaría Confederal de Emigración e Inmigración. Por su parte, UGT fundó en 1990 la Secretaria Confederal de Acción Social, responsable para la política sindical en materia de inmigración. Además, ambas organizaciones crearon centros de información para los inmigrantes.

En una entrevista concedida en el marco de este estudio Ghassan Saliba, responsable del Departamento de Migraciones de CCOO en Cataluña, señala que como consecuencia del carácter restrictivo de la Ley, CCOO consideró que era necesario que el sindicato tuviera un instrumento para ayudar a los inmigrantes en el proceso de regularización. Por esta razón abrió, en 1986, en Barcelona, el primer Centro de Información para Trabajadores Inmigrantes (CITE). Durante los primeros años el sindicato tuvo una visión paternalista del problema inmigratorio (EP27, 4.2.2013). A partir de principios de 1990 los CITE comenzaron a extenderse por todo el territorio español, concretamente a zonas de alta concentración de inmigrantes. En 2012 los CITE contaban ya con un total de 136 oficinas, repartidas por todas las Comunidades Autónomas.

El CITE es ideado como organización con personalidad jurídica propia encargada de asesorar y ayudar de forma gratuita a los trabajadores inmigrantes independientemente de su situación legal. Por ejemplo, los centros ayudan a la tramitación y superación de los obstáculos que dificultan la legalización de la situación de los inmigrantes en España. Desde entonces la postura de este sindicato ha sido defender que los inmigrantes deberían tener los mismos derechos que los trabajadores autóctonos, intentando evitar la discriminación social y laboral de los trabajadores inmigrantes y pretendiendo conseguir su plena integración en la sociedad. En el V Congreso Confederal de CCOO en 1991 el sindicato decidió que “CCOO debe participar activamente en la adecuación de las políticas de inmigración no sólo a nivel confederal, sino también a través de todas sus estructuras.” (CCOO, 1991).

UGT comenzó en 1991 con la creación de los originariamente denominados Centros-Guía de Inmigrantes y Refugiados. Igual que los CITE, el objetivo de estos centros es prestar atención jurídica especializada y social individualizada a los trabajadores inmigrantes. Los centros ofrecen información, asesoramiento sociolaboral y ayudan en las gestiones administrativas. Con el fin facilitar la integración laboral y social de los inmigrantes dichos Centros ofrecen además cursos de lengua y cultura española, así como de orientación y formación social y legal, gestionan su documentación y organizan actividades y encuentros interculturales con campañas de sensibilización para la igualdad de trato a los inmigrantes y contra el racismo. El establecimiento de una infraestructura propia, la creación de centros de información y la puesta en marcha de actuaciones específicas para el colectivo inmigrante muestran que los sindicatos decidieron responder al fenómeno inmigratorio con un "trato especial" (Penninx y Rosblaad, 2000) para los inmigrantes. Así que, confrontados con el "*equal-versus-special-treatment dilemma*" (véase capítulo 3.), los sindicatos optaron por distinguir entre trabajador español y trabajador extranjero y ofrecerles un tratamiento especial desde las primeras fases de la conformación de la política migratoria española.

Aunque en los años ochenta los sindicatos no participaron en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración, la aplicación de la Ley en 1985 y su propia dinámica asentaron las bases sobre las que intervendrían en esta materia diversos actores políticos y sociales. Desde su aprobación la normativa estuvo acompañada de críticas y demandas de reforma. El Defensor del Pueblo, por ejemplo, presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley[16]. El hecho de que la Ley no contemplara el mismo nivel de derechos y libertades que se reclamaban para los españoles emigrantes residentes en otros países suscitó intranquilidad en los sindicatos. La precariedad que emanaba de la Ley impulsó a los sindicatos a reaccionar y abogar oficial y públicamente por los derechos de los inmigrantes y por un cambio de la legislación y de la restrictiva política de inmigración. Para ello los sindicatos recurrieron a diferentes estrategias: por ejemplo, se aliaron con otros actores sociales y políticos para conferir más fuerza a sus acciones. A finales de marzo de 1989 la Comisión de Emigración de CCOO firmó, junto con diez ONG y el Partido Comunista de España, un documento en el que los signatarios denunciaban la situación de los inmigrantes en España y apelaban al Gobierno socialista a que cambiara la Ley de Extranjería y regularizara a los inmigrantes ya en el país sin exigir la documentación prevista por la Ley correspondiente. (El País, 30.3.1989).

[16] La Sentencia 115/87 del Tribunal Constitucional declaró en 1987 inconstitucionales varios de sus artículos porque la Ley no permitió un desarrollo progresista de la reglamentación sobre los extranjeros.

Los sindicatos también llevaron a cabo acciones en solitario. Por ejemplo, CCOO fue muy activa al reivindicar la creación de un marco legal para la inmigración y suprimir para los extranjeros las dificultades para acceder a una situación legal de residencia y a un permiso de trabajo. Su actitud de rechazo de la Ley quedó reflejada también en una Resolución del IV Congreso de la Confederación Sindical de CCOO en 1987. En ella el sindicato destacó explícitamente que era "prioritaria una mayor presencia y presión de la C. S. de CCOO frente el Gobierno español, con el fin de mejorar la 'Ley de Extranjería' y de buscar vías para la regularización de todos los trabajadores inmigrantes en territorio del Estado Español." (CCOO, 1987). Según CCOO (2009: 1), la Ley de 1985 "planteaba una visión de orden público sobre la extranjería con un tratamiento muy restrictivo y policial de la misma". Por esta razón, CCOO y UGT participaron, junto con otros actores sociales, como ONG, en campañas de protesta.

Desde la aprobación de la primera Ley de Extranjería CCOO y UGT asumieron una postura favorable a la inmigración, orientada en la defensa de la igualdad de trato de los inmigrantes en el trabajo y la sociedad, de sus derechos e intereses y en la demanda de regularizar su estatus de irregularidad (véase Cachón, 1998 y 2000; Casey, 1998; Watts, 1998, 1999 y 2002; Cachón y Valles, 2003; De Lucas *et al*., 2008; González y Herranz, 2008). La actuación de los sindicatos "ha sido temprana, constante y positiva", alentada por la conveniencia de defender la coherencia de las relaciones laborales y un sentido de solidaridad (Cachón, 2000: 115). Esta solidaridad activa con los inmigrantes ya empezó cuando España comenzó a recibir inmigrantes-refugiados que huyeron de las dictaduras de América Latina. Los sindicatos mostraron una "solidaridad espontánea" porque aún tenían en su memoria el franquismo y recordaron los apoyos solidarios que habían recibido los trabajadores españoles emigrantes en países europeos y latinoamericanos. Por lo tanto, tenían una "cierta sintonía política con los recién llegados" (Cachón y Valles, 2003: 473 y s.). Así que, acuñada por la dilatada y aún reciente historia emigratoria de los trabajadores españoles todavía en los años ochenta, los sindicatos mostraron una solidaridad internacional con los trabajadores extranjeros en España. Esta experiencia colectiva ha influido en la actitud positiva de los sindicatos frente la inmigración.

Además, el componente político e ideológico de los sindicatos desempeño también un papel importante (Cachón y Valles, 2003: 473). La UGT históricamente es vinculada en su función al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y ello, entre otras causas, porque ambas

organizaciones, la UGT y el PSOE, fueron fundadas por Pablo Iglesias y porque, durante mucho tiempo, se exigía estar afiliado a la UGT para poder ingresar al PSOE. Por su parte la Confederación Sindical de CCOO comparte ideología con el Partido Comunista de España, aunque, cabe subrayar que ambos sindicatos no son correa de transmisión ni de los citados partidos ni tampoco de otros y actúan de manera autónoma e independiente. Ambas organizaciones se consideran como "sindicatos de clase" con el objetivo de defender los intereses de los trabajadores y luchar por la mejora de las condiciones de trabajo valiéndose para ello de la acción colectiva. Cachón y Valles (*Ibíd*.) apuntan que debido a este componente político los sindicatos acentúan la solidaridad como uno de los motivos principales para su trabajo, también con los inmigrantes. Así que los sindicatos abogan por condiciones laborales dignas para todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad. No obstante, tal como coinciden también Watts (1999: 132) y Cachón y Valles (2003: 475), "la ideología es una explicación necesaria, pero insuficiente" para explicar la actitud de los sindicatos en pro de políticas de inmigración más moderadas. Como hemos visto son varios los motivos que explican su posición.

5.4 Conclusión

En la segunda mitad de los años ochenta la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración fue casi inexistente. Como hemos visto antes, fueron diversas las razones que influyeron decisivamente en ello. En momentos en los que la inmigración no representaba ni el 0,6% de la población española, el Gobierno y la sociedad española no consideraban problemática la llegada de trabajadores extranjeros al país ni al mercado laboral español. Consecuentemente, el Ejecutivo no tenía incluida el tema de la inmigración en su agenda política y tampoco contemplaba la necesidad de intervenir y desarrollar medidas políticas para regular esta temática. Fue la Unión Europea la que transmitió al Gobierno la necesidad de ocuparse del tema inmigratorio. La percepción y definición del problema de la inmigración en España fue iniciado e impulsado desde el exterior. Con ello se inició por primera vez el *policy cycle* en materia de inmigración. La Ley de Extranjería fue aprobada poco antes de la adhesión de España a la UE. Así que la presión externa por parte de la UE y el gran interés de España por entrar en la UE fueron los elementos determinantes para que el Gobierno español elevara el problema de la inmigración a su agenda y decidiera elaborar la primera Ley de Extranjería.

La demanda de la UE confrontó internamente al Ejecutivo español con la problemática que se derivaba de la falta de infraestructuras administrativas para abordar la temática inmigratoria. En aquellos años El Gobierno todavía carecía de cauces de interlocución para tratar el tema inmigratorio con los agentes sociales. Tampoco tenía experiencia en este terreno. Todo ello pueden ser las principales causas que expliquen porque el Gobierno no contempló la inclusión de los agentes sociales en el diseño de la política de extranjería. A ello hay que añadir que el Ministerio del Interior asumía las principales competencias durante la elaboración de la Ley y, por regla general, no tenía (y tampoco tiene) habitualmente relaciones administrativas con las organizaciones sindicales y empresariales, como es el caso del Ministerio de Trabajo. En consecuencia, prácticamente no existían posibilidades de recurrir a contactos formales o informales para tratar aspectos no aclarados o recabar asesoramiento.

En estos años el Gobierno no dispuso ni permitió la participación de los agentes sociales en todo el proceso del *policymaking* de la política de extranjería. No hay que olvidar que durante los ochenta la política de inmigración española está en un estadio incipiente y formativo con poco desarrollo institucional y que en esos años la gestión de la migración se redujo a su regulación normativa. Con la Ley de Extranjería y el primer proceso de regularización extraordinaria el tema de la inmigración entró por primera vez en la agenda de las organizaciones sindicales. A partir de entonces empezaron pronto a dedicarse al fenómeno inmigratorio, a posicionarse ante él y a crear estructuras internas para tener respuesta sindical a un nuevo perfil de trabajadores. Desde un primer momento, y desde la aprobación de la Ley de Extranjería de 1985, los sindicatos adoptaron una posición favorable a la inmigración y abogaron por los derechos de los inmigrantes. Esta actitud contrastaba con la de otros países de la UE, donde, por regla general, los sindicatos al principio eran reacios al fenómeno inmigratorio (véase capítulo 3.3.1). Sobre todo CCOO mostró desde el principio una actitud muy activa. Evidencia de ello es la creación, en 1986, del primer CITE de CCOO como herramienta reivindicativa con carácter sindical. Con la fundación del primer CITE se institucionalizó su apoyo a los trabajadores inmigrantes. Pero cabe destacar que se trata de una labor de apoyo y reivindicativa, pero no participativa en la construcción de la política de inmigración. El Gobierno aún no les consideraba actores relevantes en la temática de la inmigración, lo que también ayuda a explicar que los sindicatos aún no estuvieron incorporados a la red política de consulta. Por ejemplo, en el caso de la Ley de Extranjería, el Gobierno no los había invitado a la participar en su elaboración.

No obstante, los sindicatos intentaron influir en la construcción y orientación de la política inmigratoria que todavía se encontraba en proceso de formación. Para ello recurrieron a diferentes estrategias. Por ejemplo, en el caso de la Ley de Extranjería, ambos sindicatos se opusieron oficial y públicamente a su carácter restrictivo y policial e intentaron conseguir que la legislación fuera modificada. A fin de tener más presencia pública y hacer mayores presiones sobre el Gobierno para que éste modificara la Ley los sindicatos también se aliaron puntual y estratégicamente con otros actores como la Iglesia y ONG. También intentaron influir a título individual-corporativo en el Gobierno y su política, y realizaron manifestaciones y declaraciones públicas. Pero, sin embargo, sus intentos por influir en la política migratoria quedaron limitados. Muestra de ello es que, en los años ochenta, el Gobierno no reaccionó a sus reivindicaciones. No compartió con ellos la percepción de que la Ley de Extranjería fuera un problema y de que su modificación tuviera que entrar en la agenda política. Pese a aumentar sensiblemente las manifestaciones contra la citada Ley, ya que a finales de los años ochenta recibieron un gran respaldo social, hubo que esperar hasta principios de los años noventa para que el Gobierno finalmente decidiera ocuparse del tema de la inmigración y reaccionar a las demandas.

Las patronales, por el contrario, todavía en los años ochenta, no mostraron interés en el tema de la inmigración. Esto explica que no intentaran participar en ninguna fase del proceso del *policymaking* y no se manifestaran públicamente sobre la política inmigratoria del Gobierno. La actitud de la patronal podría haberse debido al hecho concreto de que todavía tenían suficiente mano de obra en España para cubrir sus necesidades. Cabe recordar que a finales de 1985 la tasa de desempleo se situaba en el 20,5% de la población activa y España empezó a salir paulatinamente de una grave crisis económica.

CAPÍTULO 6.

SEGUNDA ETAPA 1990-1996:

EL COMIENZO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

CAPÍTULO 6. SEGUNDA ETAPA 1990-1996: EL COMIENZO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

El segundo período de la política de inmigración conlleva cambios en la misma aunque dentro del marco establecido por la Ley de Extranjería de 1985. Al principio de los años noventa la economía española estaba aún en fase de alto crecimiento, pero esta situación cambió cuando España atravesó, entre 1991 y 1994, una grave crisis económica. La tasa de paro llegó en su pico más alto al 24,5%. A partir de 1994 la economía española comenzó a recuperarse y entró nuevo en un período de expansión y de creación de empleo (Toharia, 2004). En estos años el Gobierno socialista, presidido por Felipe González, gobernaba con mayoría simple en el Parlamento.

En materia de inmigración el punto de inflexión se inició en 1991 con la aprobación de la Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España. Con ella el Gobierno socialista puso en marcha una política activa de inmigración e intentó distanciarse del enfoque centrado exclusivamente en los aspectos normativos de seguridad recogidos en el marco legal. A raíz de esta Proposición una buena parte de las medidas propuestas se convirtieron, en los siguientes años, en políticas de acción. Esta reorientación de la política inmigratoria comenzó en 1991 con un proceso de regularización extraordinaria. Le siguieron otros cambios: la reestructuración y ampliación del aparato administrativo encargado de la gestión de la inmigración; a partir de 1993 la introducción de una política de contingentes anuales para regular la entrada de trabajadores extracomunitarios; la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como un organismo de participación social, y la aprobación del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 7/1985. En el primer lustro de los años noventa los ejes de la política inmigratoria giraron en torno al control y canalización de los flujos migratorios, la lucha contra la inmigración irregular, la integración laboral y social de los inmigrantes, y la ayuda y cooperación al co-desarrollo en los países de origen para que la inmigración no fuese la única alternativa.

La nueva línea política del Gobierno revelaba que la inmigración ganaba cada vez más fuerza en la agenda política y que las actuaciones políticas estatales comenzaban a responder también a intereses nacionales. Esto contrastaba con lo sucedido en los años ochenta cuando los compromisos políticos europeos eran, inequívocamente, el norte para el desarrollo de la política de inmigración. Ello, empero, no cambió básicamente ya que el tratamiento político

de la inmigración en España continuaba estando notablemente influido por Tratados Internacionales, como Schengen. España se adhirió al acuerdo de Schengen en 1991, Tratado que entró en vigor en 1993. Pero a partir de los años noventa se pudo constatar que los intereses políticos internos adquirían cada vez más protagonismo. El Gobierno español intentó incluir las necesidades del mercado nacional de trabajo, como elemento central de sus intereses, y orientar su política en ellas. Esto queda reflejado plenamente en los procesos de regularización y el establecimiento del sistema de contingente anuales a partir de 1993.

El nuevo planteamiento político del Gobierno significó también un incremento de actores en el proceso de elaboración, toma de decisión y gestión de la política inmigratoria. Con el objetivo de promover esta participación se ampliaron y crearon nuevos cauces institucionales para los *policymakers*. Los sindicatos y organizaciones empresariales se encontraban entre los interlocutores extra-gubernamentales que fueron incluidos en este proceso.

La primera medida política que marcó el inicio de la participación de los agentes sociales fue el proceso de regularización de 1991. El Gobierno, por primera vez, dialogó oficialmente con ellos. Pero su participación más sólida y oficializada tuvo lugar en el marco de la introducción del sistema de los contingentes en 1993. Esto significó que los agentes sociales por primera vez formaron parte oficial y formal del proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral. En este marco se creó además la Comisión de Seguimiento. Era el primer espacio donde la Administración se reunió con las organizaciones sindicales y patronales para tratar el tema de los cupos anuales, aunque su papel quedó limitado a una función meramente consultiva.

Entre las organizaciones sindicales y patronales el interés en la inmigración era diferente como también lo fue en la posibilidad de participar activamente en la elaboración de la política inmigratoria laboral. Mientras que los sindicatos asumieron un papel activo e intentaron influir y participar en el proceso del *policymaking* de diferentes maneras, las organizaciones patronales se mantuvieron conscientemente en un segundo plano. A los empresarios generalmente les interesaban los trabajadores extranjeros en cuanto que ello suponía tener mano de obra disponible y flexible para todos tipo de empleos además de contribuir a abaratar los costes. Pero esto no significó automáticamente que las patronales tuvieran un interés propio en involucrarse en el proceso político para intentar co-diseñar las políticas de inmigración. Tampoco se pronunciaron oficial y públicamente sobre la política de

inmigración laboral. Una excepción constituye su pronunciamiento a favor del establecimiento del contingente en 1993. En estos años, tal como revelaron mis entrevistas en el marco de este estudio, la inmigración no fue una de sus prioridades. Una de las explicaciones para ello fue que el fenómeno inmigratorio en España aún era muy reducido. Hubo que esperar hasta el nuevo milenio para que CEOE y CEPYME comenzaran a organizar sus intereses y crear estructuras internas para poder dedicarse al tema de la inmigración laboral e intervenir en el proceso político (véase capítulo 7.). Por el contrario, CCOO y UGT estaban dotados con una estructura organizativa permanente y más elaborada y tenían centros de información para los inmigrantes con capacidad jurídica propia.

6.1 El inicio de una política activa de inmigración y el rol destacado de los sindicatos

Líneas básicas de la política española de extranjería y la Proposición no de Ley de 1991

En diciembre de 1990 el Gobierno socialista remitió al Congreso de los Diputados el Informe sobre "*La situación de los extranjeros en España: líneas básicas de la política española de extranjería*." Acorde con el título, diseñó las líneas básicas de actuación para una futura política nacional de inmigración (véase cuadro 6.1). El Informe concluyó con la siguiente evaluación:

> "En la década de los noventa, España se va a consolidar como un país de inmigración, lo que nos obliga a diseñar y poner en marcha una política coherente y global de extranjería que preserve nuestros intereses económicos y nuestra cohesión social, que tenga en cuenta nuestros lazos históricos y culturales y que garantice, de acuerdo con los valores de la España democrática, una completa integración del colectivo de residentes extranjeros que eligieron como lugar de vida y de trabajo nuestro país." (citado en Cachón, 2009: 170).

El Informe abrió la puerta un nuevo planteamiento político en materia de inmigración. En base a este documento el Congreso de los Diputados aprobó en marzo de 1991 una Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España (BOCG, IV legislatura, serie D, núm. 165, 22.3.1991). En esta disposición se instaba al Gobierno a poner en marcha una serie de actuaciones y medidas políticas en materia de inmigración. La Proposición contenía once medidas (véase cuadro 6.2) y fijaba las líneas para canalizar y organizar los flujos migratorios hacia España. En la mayoría de los puntos se orientó casi textualmente en la argumentación del Informe gubernamental, convirtiendo con ello las líneas básicas de la política española de extranjería en las directrices de la Proposición no de Ley.

Cuadro 6.1: Líneas básicas de actuación para una futura política nacional de inmigración

a) Control de las entradas en territorio español, por medio de visados y controles de fronteras, sobre todo en la frontera sur.
b) Lucha contra el trabajo clandestino utilizando dos vías: la sanción a los que empleen irregulares, incrementando para ello las Inspecciones de Trabajo, y la canalización de flujos, fijando contingentes anuales de inmigrantes.
c) Política de promoción e integración social. [...] Para ello se proponen planes específicos para facilitar el acceso a la educación, formación profesional, vivienda y sanidad. Además, el Gobierno manifiesta su decisión para hacer aflorar la bolsa de irregulares.
d) Reforzamiento de la acción policial. La ilegalidad favorece la delincuencia. Se propone como solución la expulsión de los inmigrantes delincuentes, al amparo de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley de Extranjería. [...] La Administración se esforzará en crear centros de internamiento no penitenciarios para extranjeros en trámite de expulsión.
e) Mayor coordinación y centralización administrativa. Para ello: Crear una "Comisión Interministerial" para armonizar políticas y prácticas de los diferentes departamentos ministeriales, una "Oficina Única de Extranjeros", con carácter provincial, conectada al sistema informático central, que funciones como "ventanilla única" para tratar los asuntos de extranjería y un "Servicio de Inmigración", incluido en el Ministerio de Trabajo, encargado del diálogo con los agentes sociales, diseño de programas de promoción e integración y determinación del contingente anual.
f) Reforma de los procedimientos de asilo y de refugio.
g) Dimensión europea de la política de extranjería.
h) Potenciar la cooperación española con el desarrollo.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1991

Las actuaciones más significativas y activadas en los siguientes años en base a dicha Proposición pueden ser ordenados en cinco apartados: el proceso de regularización y de renovación de permisos de trabajo; las reformas de la estructura administrativa en el contexto migratorio; los cambios de las políticas de asilo y visado; los programas de integración social de los inmigrantes; y el establecimiento de cupos para inmigrantes (véase Cachón, 1999: 66).

Cuadro 6.2: Once medidas de la Proposición no de Ley de 1991

1. Desarrollar una política activa de inmigración en la que los poderes públicos, con el amplio respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tomen la iniciativa en la canalización y organización de los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de nuestra sociedad.
2. Poner en marcha un plan de modernización de las instalaciones fronterizas terrestres, marítimas y aéreas que permita a España controlar y canalizar la entrada de extranjeros en nuestro territorio.
3. Desarrollar la utilización del visado como instrumento de orientación de la política inmigratoria.
4. Adoptar las medidas necesarias para completar el proceso de regularización realizado en 1985 al tiempo que se propicia la afloración y legalización de los colectivos de extranjeros que trabajan en situación irregular llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo.
5. Intensificar la lucha contra la explotación del trabajo clandestino de extranjeros, reforzando las actuaciones inspectoras y sancionadoras.
6. Desarrollar un amplio programa de acciones de promoción e integración social de los inmigrantes, en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social.
7. Potenciar la utilización por la autoridad judicial de la posibilidad de autorizar la expulsión de España de extranjeros incursos en causas de expulsión.
8. Abordar la reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería a través de la creación de una Comisión Interministerial de Extranjería, de Oficinas Únicas de Extranjeros y de un Servicio de Inmigración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
9. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo [...] impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los refugiados; potenciar los medios de acogida material en condiciones dignas de los solicitantes de asilo.
10. Potenciar la ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración ilegal hacia España, en particular los del Magreb.
11. Avanzar decididamente en la integración de España en el futuro espacio europeo sin fronteras, con la adhesión al Acuerdo de Schengen y la participación activa en los trabajos comunitarios en la perspectiva de 1993.

Fuente: BOCG, IV legislatura, serie D, núm. 165, 22.3.1991

La Proposición no de Ley tuvo una importancia muy significativa y puede ser considerada como base sobre la que se ha empezado a desarrollar una política activa de inmigración. Además, “se trata del primer documento oficial en el que se habla de inmigración, y en el que además se afirma abiertamente que España ya es un 'país de inmigración'” (Agrela, 2005: 16). En estos años el fenómeno inmigratorio aún no superaba las 500.000 personas (véase cuadro 6.3).

Cuadro 6.3: Extranjeros residentes en España 1990-1995

Años	Población en España	Extranjeros residentes	Porcentaje
1990	38.826.297	407.647	1,0%
1991	38.874.573	360.655	0,9%
1992	39.068.718	393.100	1,0%
1993	39.190.358	430.422	1,1%
1994	39.295.902	461.364	1,2%
1995	39387976	499.773	1,3%

Fuente: INE, elaboración propia.

El rol de los agentes sociales en el inicio de una política activa de inmigración

A finales de los años ochenta empezaron a aflorar presiones reivindicativas por parte organizaciones sindicales, no gubernamentales y eclesiales que fueron apoyadas por algunos líderes políticos para reformar la Ley de Extranjería y regularizar a los inmigrantes en situación irregular. Con su protesta y actividad crítica denunciaron la falta de una política de inmigración y de derechos para los inmigrantes y el énfasis de la Ley en el control y el orden público. Esta presión social desembocó el 27 de mayo de 1990 en una manifestación a nivel nacional en favor de una nueva regularización para compensar el fracaso del proceso de regularización de 1985. Las protestas culminaron el 27 de noviembre de 1990 con una nueva manifestación.

Tal como apunta Gómez Gil (2000), la Ley Orgánica 7/1985 era "insuficiente para regular con efectividad e integrar a los flujos inmigrantes que llegaban a España". Como consecuencia de ello se crearon nuevas bolsas de inmigrantes irregulares bien porque había órdenes de expulsión pendientes o porque parte de los que llegaban no cumplían las condiciones para acceder a la documentación requerida. A principio de los años noventa todavía había una bolsa relativamente grande[17] de inmigrantes indocumentados. Las tensiones y los acontecimientos impulsaron al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Cataluña a asumir un papel especialmente activo llevando el debate al Parlamento. En junio de 1990 presentó al Gobierno una Interpelación urgente sobre la situación de los extranjeros

[17] Existían diferentes estimaciones sobre la bolsa de extranjeros indocumentados, que también reflejaban la dificultad de conseguir cifras concretas: el Colectivo IOE estimaba en 1989 en aproximadamente 300.000 el número de inmigrantes en situación irregular en España, mientras que Antonio Izquierdo formuló tres hipótesis respecto al número de inmigrantes indocumentados, constituyendo con 81.000 la cifra más baja, con 125.000 un término medio y con 240.000 la hipótesis más alta. El equipo PASS, encargado de la Dirección General de Migraciones para levantar un mapa de inmigrantes irregulares, estimaba que, a comienzos de los años noventa, vivían entre 170.000 y 259.000 extranjeros indocumentados en España (Aragón y Chozas, 1993: 30).

en España. En ella instaba al Ejecutivo a informar sobre su futura política en materia de inmigración porque hasta la fecha aún no se había desarrollado una verdadera política de inmigración y la actual "deja[ba] bastante que desear" (DSC, IV Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, núm. 42, 26.6.1990: 2264).

En el transcurso del debate parlamentario, el ministro de Interior se comprometió a analizar junto con los Ministerios de Exterior, Interior y Trabajo y Seguridad Social la situación de los extranjeros en España y presentar a continuación un documento con los resultados. Esta concesión significó que el Gobierno reconocía que existían problemas con la política de inmigración y se comprometió a incluir la temática en su agenda política para trabajar posteriormente en ella e intentar encontrar soluciones al problema.

Tal como el ministro del Interior había declarado, a finales de 1990 el Gobierno presentó al Congreso de los Diputados la Comunicación sobre "*La situación de los extranjeros en España: líneas básicas de la política española de extranjería*". A raíz de este Informe el Parlamento aprobó en marzo de 1991 la Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España. El único Grupo Parlamentario que presentó modificaciones a la Proposición en el posterior debate parlamentario fue Izquierda Unida-Iniciativa per Cataluña que calificó el texto de "insuficiente". Según él, la Proposición no era "un paso hacia atrás, pero deja[ba] lagunas importantes y, sobre todo, […] da[ba] un cheque en blanco bastante amplio al Gobierno para que, a partir de aquí, pud[iera] hacer lo que quisiera." (DSC, IV Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, núm. 100, 9.4.1991: 4889). Sin embargo, finalmente, la Proposición no de Ley fue aprobada sin modificaciones en abril de 1991 por los mencionados Grupos Parlamentarios, pero con la abstención del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Cataluña.

Una de las enmiendas de adición que reclamó y que se inspiró en una propuesta del Ministerio de Trabajo fue la creación de un Consejo General de la Inmigración. Este Consejo, que fue adscrito al Instituto Español de Emigración, debería prever la participación y consulta de la Administración, los sindicatos, los empresarios y los representantes de asociaciones de inmigrantes y ONG (Aragón y Chozas, 1993: 224). Tal como subrayó Aragón en la entrevista realizada durante el desarrollo de esta tesis, esta reivindicación en pro de un ente que canalizase todo lo relacionado con la inmigración y emigración, y que debería estar adscrito al Ministerio de Trabajo también fue reclamada, en repetidas ocasiones, por la posteriormente

fundada Dirección General de Migraciones. Esta Secretaría debería ser responsable de la orientación político-administrativa de todo el problema migratorio y tener una visión global del fenómeno (EP3, 28.2.2013). A pesar de las reivindicaciones el Gobierno no compartió la importancia y necesidad de crear un órgano específico y no asumió la recomendación. Hubo que esperar hasta 2004 para que el Gobierno, en ese momento presidido nuevamente por los socialistas, decidiera crear la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración (véase capítulo 8.).

Algunas de las actuaciones más importantes y emprendidas en los siguientes años, en base a dicha Proposición, fueron: el segundo proceso de regularización extraordinaria, el establecimiento del sistema de cupos para inmigrantes y las reformas de la estructura administrativa en el contexto migratorio (véase Cachón, 1999 y 2009; López Sala, 2000). Estas actuaciones, junto con otras medidas políticas, se enumeran a continuación.

6.2 Los procesos extraordinarios de regularización en los años noventa y el papel de los agentes sociales en el proceso del *policymaking*

6.2.1 Regularización extraordinaria de 1991

En 1991, a raíz de la Proposición no de Ley, el Gobierno socialista llevó a cabo el segundo proceso de regularización de inmigrantes. El Acuerdo[18] del Consejo de Ministros estableció los criterios y plazos del proceso. La segunda regularización se diferenció de la primera, por los requisitos establecidos. También fue diferente el número de solicitudes presentadas (38.000 en el primer proceso y 128.000 en el segundo). El totalidad del proceso se desarrolló de forma distinta al constituirse, entre otras, una Comisión *ad hoc.* Mientras que la primera regularización se dirigió a todos los extranjeros que se encontraban en España insuficientemente documentados, el segundo proceso estuvo orientado a "extranjeros que trabajaran en España de forma irregular" (Resolución, Acuerdo del Consejo de Ministros, 1991). Con ello se persiguió el objetivo de "conseguir [la] integración e inserción [de los extranjeros] en el mercado de trabajo" (Aragón, 1994: 13).

Al principio se distinguió entre "regularización" y "legalización", lo que conllevó a que los requisitos exigidos para acceder a los beneficios del proceso fueran diferentes, formando con

[18] Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros. Publicada en el BOE, núm. 137, 8.6.1991.

ello dos grupos de solicitantes: en la categoría de la "regularización" los extranjeros indocumentados deberían acreditar su llegada a España antes del 24 de julio de 1985, así como una permanecía habitual a partir de entonces que comprobara que su estatus de irregularidad era posterior a dicha fecha. La "legalización" tuvo un carácter marcadamente laboral. En esta categoría los solicitantes tuvieron que demostrar que habían llegado y obtenido el permiso de residencia y trabajo después del 24 de julio de 1985 y que habían residido de forma estable en España antes del 15 de mayo de 1991. Además, estaban obligados a documentar que tenían una oferta de empleo en firme de un empresario, que contaban con un proyecto de actividad por cuenta propia o que habían realizado o realizaban una actividad lucrativa continuada.

El procedimiento preveía que los extranjeros en situación ilegal podían presentar la solicitud entre junio y diciembre de 1991. Para la regularización por la vía de reagrupación familiar el proceso estuvo abierto hasta marzo de 1992. Al final se tramitaron 128.068 solicitudes y de ellas 109.907 fueron resueltas favorablemente (Aragón y Chozas, 1993: 88). Los inmigrantes documentados recibieron una autorización para trabajar y residir en España con una validez de un año. Esta limitación temporal conllevó a que los "regulados" volvieran, un año después, a la irregularidad. Para resolver esta problemática y mantener la situación de legalidad se aprobó, en julio de 1992, una Resolución[19] sobre la renovación de los permisos de trabajo y residencia. En dicha Resolución establecieron la concesión de distintos tipos de permisos de diferente duración y amplitud, "según el grado de inserción y arraigo acreditados". Los permisos eran válidos para todo el territorio nacional.

El concepto de "arraigo" posibilitó que desde entonces los trabajadores inmigrantes pudieran insertarse con mayor facilidad en aquellos sectores económicos a los que antes el acceso habría sido difícil debido a las limitaciones establecidas por los permisos de trabajo (Cachón, 1995: 115). Para la renovación se esperaban aproximadamente 100.000 solicitudes. Al final se presentaron casi 84.000, de las cuales 81.000 fueron concedidas porque cumplieron los requisitos establecidos (Aragón, 1994: 15).

Los dos procesos de regularización (1985 y 1991) tuvieron "una influencia sustancial en la configuración de España como país de inmigración" (Izquierdo, 1996a: 133) y han sido "una

[19] Resolución de 9 de julio de 1992, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las instrucciones para la renovación de los permisos de trabajo y residencia tramitados al amparo de lo establecido en el acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991, sobre regularización de trabajadores extranjeros. Publicada en el BOE núm. 166, 11.7.1992.

pieza clave en la política de inmigración en España". Además, constituyeron paralelamente la mejor base estadística para el análisis de la inmigración irregular en ese momento (Izquierdo, 1996b: 82). La segunda regularización supuso un hito en la inmigración y la cuestión migratoria en España: el proceso significó el fin de "una inmigración atípica" y de un predominio comunitario (Izquierdo, 1994: 126 y ss.). A partir de entonces la composición de la población extranjera en España tuvo una nueva imagen: hasta 1991 la mayoría de los extranjeros procedía de la Unión Europea (más del 60%), especialmente de Gran Bretaña y se caracterizaba por una reducida tasa de actividad laboral, un índice de masculinidad y feminidad casi equilibrado y un envejecimiento notable (el 13% tenía más de 60 años). La segunda regularización sirvió para visualizar que la población extranjera era una comunidad más joven, masculinizada y con más trabajadores extracomunitarios. Mientras que con anterioridad a estas medidas la participación de los trabajadores extranjeros en la agricultura y en la construcción era más bien modesta (*Ibíd*.), posteriormente, después del segundo proceso de regularización, estos sectores, y también el servicio doméstico y de limpieza, se convirtieron en los sectores con mayor presencia activa de trabajadores extranjeros (Izquierdo, 1996a: 82).

6.2.2 Regularización extraordinaria de 1996

En base a la modificación del Reglamento de 1996 (RD 155/1996, de 2 de febrero) el Gobierno socialista aprobó en abril de 1996 el tercer proceso de regularización extraordinaria de trabajadores extranjeros. Durante su tramitación, sin embargo, tuvo lugar el relevo gubernamental lo que supuso que el Gobierno del Partido Popular tuvo que continuar y terminar el nuevo proceso de regulación. Las nuevas medidas estaban dirigidas a aquellos trabajadores que se encontraban en España antes del 1 de enero de 1996 y que habían tenido en algún momento un permiso de trabajo y residencia o bien un permiso de residencia con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de la Ley 7/1985 (RD 1119/1986, de 26 de mayo). El solicitante de un permiso de trabajo y residencia tenía que presentar una oferta de trabajo o declaración de actividad en la que preveía trabajar. Si los solicitantes cumplían los requisitos establecidos podían obtener un permiso de trabajo y residencia o un permiso de residencia con una validez de dos años. Aquellos peticionarios que obtenían por primera vez la documentación en virtud de esta disposición recibían un permiso anual. También pudieron beneficiarse de este procedimiento los familiares de los solicitantes extranjeros siempre que cumplieran los requisitos establecidos anteriormente mencionados.

Al contrario que las últimas dos regularizaciones de 1985 y 1991, este proceso de documentación fue dirigido a todas aquellas personas extranjeras y sus respectivas familias que anteriormente habían gozado de un estatus legal y que habían llegado a una situación de irregularidad sobrevenida porque no habían podido renovar sus permisos obtenidos después de mayo de 1986. El proceso de documentación tuvo lugar entre abril y agosto de 1996. Al final se otorgaron 24.691 permisos. De ellos, la mayoría fueron permisos de trabajo y residencia (17.676) y el resto permisos de residencia (7.015).

Los tres procesos de regularización extraordinaria demostraron que en la práctica los inmigrantes seguían en la irregularidad porque resultó muy difícil conservar el estatus legal a la hora de renovar los permisos. Los resultados tras las regularizaciones de 1986 y 1991 lo ilustraron inequívocamente ya que, por ejemplo, de las aproximadamente 44.000 solicitudes presentadas en 1986 tres años después tan solo un tercio de los inmigrantes beneficiados seguía en situación legal. En la segunda regularización se aprobaron unas 128.000 solicitudes y dos años más tarde solamente dos tercios de los inmigrantes conservaba un estatus legal, lo que conllevó a una irregularidad sobrevenida (Solé *et al*., 2000: 141). Por esta razón apunta Izquierdo (1996a) acertadamente que "un programa de regularización que mantiene a los inmigrantes en la ilegalidad o que manda de nuevo a una significativa parte de la comunidad inmigrante a este estatus, no sirve de mucho".

6.2.3 La participación de los agentes sociales en los procesos de regularización

El segundo proceso de regularización extraordinaria significó el inicio de la participación en la política de inmigración de diferentes interlocutores sociales. Según el entonces máximo responsable de la Dirección General de Migraciones, Raimundo Aragón, la regularización era un "punto clave" porque con ello empezó por primera vez el diálogo social con los agentes sociales y organizaciones sociales en materia de inmigración (EP3, 28.2.2013). Para ello se creó la Comisión *ad hoc* que fue presidida por el director general de Política Interior. En la misma participaban los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior, de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales. El objetivo de esta Comisión era dirigir y supervisar el proceso de regularización y elaborar orientaciones para la resolución de las solicitudes. También fue la responsable de solucionar los problemas que se planteaban en el transcurso del proceso y de examinar y aclarar aquellas solicitudes que suscitaran dudas.

La Comisión *ad hoc* mantuvo reuniones periódicas con los representantes de las Administraciones e interlocutores extra-gubernamentales involucrados en el proceso, entre ellos las organizaciones sindicales y las ONG más representativas. En total tuvieron lugar 17 reuniones y numerosos contactos tanto a nivel personal como institucional (DSC, IV Legislatura, Comisiones, núm. 376, 18.12.1991: 11075) para tratar diversos temas inherentes a la problemática de los inmigrantes y estudiar demandas concretas. Como producto del desarrollo del proceso algunos de los temas condujeron a la elaboración de instrucciones específicas. Esta colaboración se mantuvo durante todo el proceso "de manera constante" (Aragón y Chozas, 1993: 65 y ss.). En el informe evaluativo sobre la regularización el director general del entonces Instituto Español de Emigración y el subdirector destacaron que:

> "sin la inspiración política del Gobierno y los Grupos Parlamentarios que la impulsaron, sin la colaboración de todos los organismos ministeriales implicados, sin la entrega del personal funcionario o contratado, que lo asumieron como un reto, y la colaboración de sindicatos, ONG y asociaciones de emigrantes no hubiera sido posible conseguir los resultados alcanzados." (Aragón y Chozas, 1993: 178).

En igual sentido se manifestó el director general de Política Interior, Fernando Puig de la Bellacasa. En el Congreso de los Diputados subrayó el papel activo que los interlocutores sociales asumieron durante todo el proceso de elaboración con "constantes iniciativas". También aplaudió la importante labor desarrollada por los delegados del Gobierno, los gobernadores civiles y directores provinciales de trabajo, que mantuvieron, a nivel territorial, reuniones con los respectivos alcaldes, empresarios, sindicatos y ONG (DSC, IV Legislatura, Comisiones, núm. 376, 18.12.1991: 11075). No obstante, los agentes sociales no formaron parte del proceso de toma de decisiones. En una entrevista concedida en el marco de esta investigación Aragón apuntó que: "durante el proceso los agentes sociales estaban informados y naturalmente querían saber y eran informados de los resultados, pero no hubo una gran participación en el establecimiento de los requisitos de la regularización. Se les consultó, pero no tuvieron una participación decisiva." (EP3, 28.2.2013).

De todo ello esto podemos deducir que el Gobierno si bien reconocía la importancia de los agentes extra-gubernamentales como órganos asesores para la formulación de las disposiciones, ello no implicaba que les reconociera el derecho de co-decisión. Los sindicatos y ONG fueron invitados únicamente como oyentes y asesores durante la fase del diseño del proceso. Ello nos permite interpretar que el Gobierno, al invitar a dichas organizaciones, intentó, en primer lugar, legitimar su política de inmigración. Por el contrario, en la fase de

implementación del proceso la participación de las organizaciones sindicales y sociales fue considerada por el Ejecutivo de *condición sine qua non* para el éxito de la medida.

Durante la fase de implementación los sindicatos y las ONG colaboraron activamente con el Gobierno. Juntos llevaron a cabo la campaña informativa institucional "Sal a la luz, ponte en regla" que estuvo dirigida a inmigrantes y españoles con empleados extranjeros. Se recurrió a una estrategia múltiple con el fin de que la campaña de información llegara al mayor número de personas posible: se distribuyeron 370.000 trípticos en castellano, francés, inglés y árabe; se emitieron cuñas informativas en las principales emisoras de radio y anuncios en la prensa, y se editaron 50.000 carteles. Además se habilitó un número de teléfono gratuito para poder informarse directamente sobre el proceso. Al final se registraron un total de 14.000 llamadas (DSC, IV Legislatura, Comisiones, núm. 376, 18.12.1991: 11075).

Distinto al desarrollo del proceso de regularización en 1985, esta vez la tramitación de las solicitudes no se hizo por conducto policial, sino por vía laboral. Esto conllevó a que el principal responsable del proceso fuera el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y no, como en la anterior regulación, el Ministerio del Interior. Tal como explica Aragón en una entrevista para este estudio, este cambio tuvo también repercusiones positivas en los resultados del proceso: en la primera regularización los inmigrantes indocumentados tuvieron que dirigirse a las Comisarías. Esta condición dificultó la creación de un ambiente de confianza porque los inmigrantes principalmente asociaban con las Comisarías más bien la detención y expulsión que la posibilidad de regularizar allí su situación ilegal. Con la transferencia de las competencias al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se consiguió crear un ambiente de mayor confianza para los inmigrantes. Pero este cambio no fue suficiente porque también había que convencer a las personas en situación irregular de que la actuación de la Administración era beneficiosa para ellas y no les afectaría negativamente. Esta fue una difícil labor y para superarla fue imprescindible el apoyo de los sindicatos y de las ONG (EP3, 28.2.2013).

Esto aclara nuevamente la importancia de los mencionados actores para garantizar que la medida tuviera los efectos deseados en la fase de implementación. Los propios sindicatos destacaron igualmente la importante intervención de las organizaciones sindicales y ONG en el proceso porque, como afirmó CCOO, con su labor contribuyeron a un número notable de

concesión de permisos de trabajo y residencia y con ello a un éxito de la medida política (Soriano y Galán, 1997: 124). Se puede asumir que con su gestión intentaron asegurarse que el Gobierno les considerara pieza clave también en futuros procesos en esta materia legitimando así su participación en la gestión.

El proceso de regularización contempló el establecimiento de un plazo de seis meses para que los inmigrantes indocumentados pudieran presentar las solicitudes. La duración del proceso "había sido considerada como adecuada de forma casi unánime por las asociaciones de inmigrantes, organizaciones no gubernamentales e interlocutores sociales consultados en la fase previa al proceso." (Aragón y Chozas, 1993: 67). Tal como revela un documento interno de CCOO y UGT, durante el proceso ambos sindicatos llegaron a la conclusión de que era necesario prolongarlo porque, a su juicio, no se habían presentado suficientes solicitudes. Consecuentes con esta opinión se dirigieron directamente al Gobierno para pedir la prórroga del segundo proceso de regularización (UGT, 1991). Esta demanda sindical contrasta con la declaración del director general de Política Interior. En una sesión del Congreso de los Diputados Puig de la Bellacasa subrayó que incluso ya más de 10 días antes de la finalización de proceso la Comisión *ad hoc* mantuvo una reunión con CCOO y UGT y todas las ONG participantes en el proceso y que "nadie en ese momento planteó la necesidad de la prórroga del plazo; nadie, ninguna organización." (DSC, IV Legislatura, Comisiones, núm. 376, 18.12.1991: 11075). Desde fuera es difícil ponderar si los sindicatos reclamaron decididamente que se cumpliera su exigencia de prolongar el proceso de regularización o si finalmente abandonaron sus demandas a vista de que percibían que el Gobierno no aceptaría ampliar el plazo.

Al final del proceso, en diciembre de 1991, CCOO y UGT a iniciativa propia hicieron una evaluación del mismo. En una resolución conjunta valoraron "positivamente la iniciativa" porque la aplicación de la vigente Ley de Extranjería contribuía a la transparencia de situaciones laborales de hecho y evitaba parte de las condiciones de explotación que se derivaban de una economía sumergida. (UGT, 1991). Sobre la realización del proceso, denunciaron la "ausencia y pasividad de la mayor parte de los representantes de la patronal" a lo largo del mismo. También reprobaron la "gran incapacidad" de los delegados patronales para informar a aquellos "que d[ecían] representar". Según los sindicatos, esta inhibición de la patronal en el "afloramiento de los empresarios ilegales o de aquellos que han aprovechado el abuso para obtener beneficios económicos fraudulentos resultaba muy preocupante". (*Ibíd*.).

Por esta razón CCOO y UGT abogaron también por intensificar eficazmente, una vez finalizado el proceso de regularización, la lucha contra las redes fraudulentas de inserción de trabajadores extranjeros. La experiencia obtenida de este proceso les llevó, una vez más, a exigir la sustitución definitiva de la Ley de Extranjería de 1985 "por una política solidaria de inmigración" (*Ibíd*.).

Pese a esta evaluación más bien favorable, UGT estuvo en contra de las regularizaciones, salvo en el caso de la regularización en 2005 (véase en capítulo 8.). Tal como aclara Ana Corral, la responsable del Departamento Confederal de Migraciones de UGT, en una entrevista concedida para esta investigación, UGT no estaba en contra de la legalización de los inmigrantes indocumentados, sino en contra de los requisitos establecidos. Y esta posición le ocasionaba "bastantes críticas". Porque, tal como explica:

> "nosotros decíamos que no se puede hacer una regularización si no se regularizaba también el empleo. (Nosotros) queríamos una regularización donde se comprobara después que el trabajador había sido dado de alta en la Seguridad Social. [...] Lo único que obteníamos eran trabajadores con una autorización, pero que seguramente su empresario seguía manteniéndoles en situación irregular laboralmente. Es decir, el que se salvaba era el empresario porque el trabajador ya tenía la autorización y si al empresario se le sancionaba se le iba a sancionar por tener un trabajador no dado de alta, pero no por tener un trabajador irregular." (EP9, 22.11.2012).

Por lo tanto UGT defendió no solamente la concesión de una autorización de trabajo, sino también la necesidad de establecer la obligación de que los trabajadores inmigrantes se dieran de alta en la Seguridad Social. Con ello se crearía un sistema que garantizaría también mejor los derechos de los trabajadores inmigrantes (EP9, 22.11.2012). Pero UGT no pudo imponerse con sus reivindicaciones. El sindicato tuvo que esperar hasta 2005, fecha en la que el Gobierno aplicó por primera vez los criterios demandados. Hasta entonces se había llevado a cabo un total de cuatro regularizaciones más (véase capítulos 7. y 8.). Por su parte CCOO, tal como indicaba en una entrevista José Antonio Moreno, abogado de la Secretaría Confederal de Empleo y Migraciones, en términos generales, el sindicato también era contrario a las regularizaciones porque significaban el "fracaso de la política de inmigración". Sin embargo, justificó su apoyo para esta medida política porque "habían momentos en España en los que era imprescindible, por responsabilidad social, facilitar el acceso a la regularidad de la población extranjera" en el país. Por ende CCOO respaldó las regularizaciones como instrumento necesario y puntual de cohesión social (EP20, 30.10.2012).

Los sindicatos criticaron además que los requisitos establecidos para poder renovar el permiso de trabajo y residencia fueron demasiado rígidos y que ello provocara que muchos inmigrantes no presentaran su petición de regulación. De los 109.000 inmigrantes que fueron regularizados mediante el proceso, al final, en la fase de renovación solamente 81.000 solicitudes fueron concedidas. CCOO y UGT criticaron que las autoridades competentes consideraran los antecedentes policiales por infracciones a la Ley de Extranjería en el momento de decidir sobre la petición. Este proceder contravenía los requisitos contemplados en el segundo proceso de regularización (El País, 10.7.1993). La opinión de los sindicatos contrasta con la de la Dirección General de Migraciones que destaca que se hizo una "interpretación muy generosa" de los requisitos para la renovación de la documentación. En concreto, se exigió exclusivamente la afiliación y el alta en la Seguridad Social del trabajador inmigrante, pero no se requirió ningún período de cotización. Así que la falta de presentación de solicitudes parcialmente pudo deberse a una "imposibilidad objetiva" del propio trabajador inmigrante: si la persona estaba trabajando en una actividad o en una empresa que se encontraba también en la economía sumergida, esto supuso un agravante para el propio trabajador a la hora de solicitar la documentación (Aragón, 1994: 15 y ss.).

La participación de los agentes sociales continuó en 1996 durante el tercer proceso de regularización. Contrariamente a lo sucedido en 1991, en 1996 no se creó una Comisión *ad hoc* para dirigir y supervisar el proceso porque la Comisión de Flujos Migratorios, Promoción e Integración Social de Inmigrantes y Refugiados asumió la responsabilidad de supervisar todo el proceso. En sus reuniones también participaron los agentes sociales y organizaciones no gubernamentales. Su papel, sin embargo, se limitó, de nuevo, a una función meramente consultiva e informativa. El Gobierno no les otorgó el derecho de poder participar en el diseño de los requisitos. Su descontento con las instrucciones establecidas se expresó también en la evaluación final del proceso y quedó reflejado en un comunicado de prensa en el que CCOO y UGT, junto con la Unión Sindical Obrera (USO), denunciaron que unos 40.000 inmigrantes no habían podido regularizar su situación de indocumentados porque los requisitos eran demasiados restrictivos y/o la Administración había denegado sus solicitudes. Ello significó que los inmigrantes continuaban en situación de irregularidad lo que les hacía "expulsables". Mientras que UGT y USO descartaron que, por esta razón, se produjera una expulsión masiva, CCOO expresó su temor ante una posible "caza y captura" (El País, 29.8.1996).

Como en el proceso anterior, el rol decisivo de los sindicatos fue especialmente importante en la fase de implementación de la medida. En los respectivos centros de información, CCOO y UGT ofrecieron a los inmigrantes indocumentados apoyo e información sobre el desarrollo del proceso y les ayudaron en la tramitación de sus peticiones. Esta vez los inmigrantes tuvieron que dirigirse a las Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales, y las Oficinas de Extranjeros para entregar sus solicitudes. Además, los sindicatos contribuyeron a analizar y cifrar la cantidad aproximada de inmigrantes en situación irregular. Así que aunque los sindicatos no participaron en la fase de toma de decisiones, construyeron vías de comunicación y fueron actores suplementarios en la implementación de la política de inmigración. En su función de "burócratas a nivel de calle" (Lipsky, 1980) desempeñaron un rol central en esta fase de implementación del *policy cycle*.

6.3 La política de cuotas en los años noventa: la primera participación oficial de los agentes sociales en la construcción de la política inmigratoria laboral

6.3.1 El contingente

En cumplimiento de lo establecido en la Proposición no de Ley de 1991, el Consejo de Ministros aprobó el 26 de marzo de 1993, por primera vez, un contingente de trabajadores extranjeros, también conocido como sistema de cupos anuales. El contingente tenía el objetivo de canalizar y organizar los flujos de inmigración laboral en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y tramitar, de forma "ágil y eficaz", las ofertas de empleo que "el mercado nacional de trabajo no alcanza[ba] a atender" (Resolución Ministerial, 14.6.1993). El establecimiento de los cupos tenía una doble componente: se trataba, en primer lugar, de una estimación técnica porque se evaluaban los puestos de trabajo que no eran cubiertos por los trabajadores españoles, comunitarios y extranjeros legalmente residentes en el país. En segundo lugar, representaba una decisión sobre la política de empleo a seguir según las necesidades, y que podía aplicarse como medida de endurecimiento o flexibilización de las condiciones del mercado laboral nacional.

Desde su primera aprobación en 1993 el sistema de cupos anuales constituye una de las vías generales de acceso legal al territorio español por motivos laborales. Pero en su análisis hay que distinguir dos etapas porque el contingente, como fue inicialmente concebido, experimentó, a los largo de los años, múltiples cambios y modificaciones en su

reglamentación. La primera fase comenzó en 1993 finalizando en 1999, la segunda a partir del 2000, es decir de 2002 en adelante (véase capítulos 7. y 8.).

En la primera etapa de los años noventa la aprobación de contingentes anuales no formaba parte de la normativa de extranjería, sino que era un mecanismo que se aprobaba mediante Resoluciones Ministeriales. En 1996, el contingente fue incluido en el Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1985 (RD 155/1996), definiéndolo como una facultad del Gobierno "con objeto de garantizar la cobertura de aquellas ofertas de empleo no atendidas por el mercado nacional de trabajo".

Para el primer contingente, en 1993, se decidió un máximo de 20.600 autorizaciones. De ellas 10.500 fueron para empleos temporales y 10.100 para empleos permanentes. (véase cuadro 6.4). Pero contrariamente al número establecido, al final se habían registrado solamente unas 6.000 ofertas nominativas, de las cuales 5.220 se resolvieron positivamente. La mayoría de las solicitudes (83%) correspondía al servicio doméstico y sólo 160 fueron expedidas para el sector agrícola y 714 para otros servicios. Por nacionalidades, las peticiones fueron hechas principalmente para empleadas del hogar procedentes de la República Dominicana (1.412) y Perú (1.220), buena parte de las cuales ya se encontraban en el país. De este modo, el contingente había funcionado principalmente como una regularización indirecta para trabajadoras extranjeras como empleadas en el hogar y no como canalización de la inmigración. Los resultados evidenciaron a la vez el fracaso de cubrir los puestos vacantes en el sector de la agricultura y construcción con el contingente (Izquierdo, 1996a: 94 y s.).

Cuadro 6.4: El contingente establecido por sectores de actividad y tipo de empleo en 1993

	Sectores de actividad			
	Agricultura	**Construcción**	**Servicios**	**Total**
Trabajo temporal	7.000		3.500	10.500
Trabajo permanente	3.000	1.100	6.000	10.100
Total	**10.000**	**1.100**	**9500**	**20.600**

Fuente: Elaboración propia a partir de la convocatoria del contingente de 1993

El establecimiento del primer contingente en 1993 abrió las puertas a posteriores contingentes y entre 1993 y 1999 se concedieron anualmente entre 15.000 y 29.000 autorizaciones (véase cuadro 6.5), salvo en 1996, y ello debido al tercer proceso de

regularización extraordinaria. La mayoría de los cupos fueron destinados a trabajos del sector de servicios y tareas agrícolas de temporada porque ambos sectores "escapan, por sus peculiaridades, al procedimiento habitual de colocación" y por lo tanto exigían "un procedimiento específico de cobertura[20]".

Los contingentes anuales establecían un número de puestos de trabajo en actividades cuya demanda no era cubierta por trabajadores nacionales. De esta manera "la política de contingentes al definir desde normas jurídicas como campos de contratación de inmigrantes precisamente aquellas ramas de actividad ya elegidas con anterioridad por el mercado, reforzaba la lógica segregacionista y discriminadora de éste." (Cachón, 2002: 112). El sistema de cupos fue inicialmente concebido como un modelo de entrada de trabajadores extranjeros no comunitarios a España paralelo al sistema vigente de permisos de trabajos. Pero en contra de la intención inicial en los años noventa los contingentes sirvieron para dar cobertura legal a los trabajadores que se encontraban ya en el país y trabajaban en la economía sumergida.

Cuadro 6.5: Evolución del contingente establecido por sectores de actividad (1993-1999)

	Sectores de actividad			
Años	**Agricultura**	**Construcción**	**Servicios**	**Total**
1993	10.000	1.100	9.500	20.600
1994	5.000	1.000	16.600	20.600
1995	5.500		10.500	16.000
1996				
1997	5.820	620	8.560	15.000
1998	9.154	1.069	17.777	28.000
1999				30.000

Fuente: Elaboración propia a partir de las convocatorias anuales de contingentes

Existe cierto acuerdo en que la concepción del contingente no fue la adecuada para la canalización de la inmigración laboral desde los países de origen y no alcanzó el objetivo original (véase Arango, 2002; Pérez, 2004; Aja, 2006a). Aja (2006a: 25) señala que el programa de contingente era "una solución falsa, en sus dos extremos" porque el Gobierno sabía que no iban a llegar nuevos inmigrantes, sino que los extranjeros que ya se encontraban en España regularizaban a través de este sistema su situación irregular, produciendo con ello

[20] Resolución de 28 de julio de 1994, de la Subsecretaria, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio que fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1994. Publicada en el BOE núm. 180, 29.7.1994.

un estímulo de la llegada irregular. El contingente anual dificultaba además el establecimiento de un control prudente del flujo inmigratorio.

De forma diferente se valoraba en la Dirección General de Migraciones las experiencias adquiridas con los contingentes. Aunque se constató que los cupos anuales habían funcionado como mecanismo de regularización no declarada, no se consideró que representaran un incentivo de la inmigración hacia España. Si el sistema de contingentes hubiera cumplido el objetivo de canalizar y controlar la inmigración laboral, habría sido realmente una alternativa al empleo irregular. La recesión económica que comenzó en 1993 conllevó a que las previsiones de necesidad de trabajadores establecidas en el contingente no se ajustaran finalmente a las ofertas registradas por los empresarios (Izquierdo, 1996a: 93).

6.3.2 La participación de los agentes sociales en el *policymaking* del contingente

Aunque el primer contingente fue aprobado para 1993, el problema de la búsqueda de vías alternativas que permitieran canalizar legalmente la inmigración laboral se remontaba ya a mediados de los años ochenta. En enero de 1986 se elaboró el documento "*Bases y objetivos de la política migratoria, durante el período transitorio*" con la intención de marcar las pautas de la política inmigratoria durante el cuatrienio 1986-1990. Con este documento se intentaba dar respuesta a temas cruciales como el control de los flujos inmigratorios clandestinos, el tratamiento selectivo a determinados colectivos, y también la determinación y el ajuste de nuevas admisiones al mercado de trabajo mediante un sistema de cupos (Aragón, 1996: 53). Pero el plan de cupos quedó limitado a sólo una intención. Todo parece indicar que finalmente el Gobierno socialista no consideró esta idea lo suficientemente importante para incluirla en su agenda y diseñar el instrumento correspondiente. Igualmente, en estos años, tampoco existía por parte de los empresarios gran interés en influir en el Gobierno para que pusiera en marcha un plan de cupos. Esta actitud podría haberse debido a que en aquellos momentos los empresarios no necesitaban de más trabajadores extranjeros.

La actitud gubernamental cambió a principios de los años noventa. En el ya mencionado Informe "*La situación de los extranjeros en España* de 1990" el Gobierno expuso su intención de introducir un sistema de contingentes anuales. El país aún estaba en una fase económica expansiva. El instrumento debería canalizar y regular la llegada de mano de obra extracomunitaria a España. Para su realización se buscó la colaboración con los agentes sociales, porque, tal como apunta en una entrevista el entonces director general de

Migraciones, era un tema en el que "realmente no se podía decidir sin contar con ellos" (EP3, 28.2.2013). No obstante, aunque el Gobierno percibió tempranamente el problema y la necesidad de establecer un sistema de cupos, esperó hasta 1993 para decidirse a dar el siguiente paso, elevando el tema a la agenda política para posteriormente formular las medidas políticas necesarias y ponerlas en marcha.

La propuesta de introducir cupos anuales coincidió precisamente con un momento en que España tenía una de las mayores tasas de paro de Europa que, en 1993, con un pico del 24,5% alcanzaba su mayor nivel. La decisión gubernamental se vio confrontada con una severa crítica de los socios europeos. Tal como recuerda Aragón en la entrevista, la Administración tuvo que defender intensamente su proyecto en una conferencia convocada por la OCDE sobre Migraciones Internacionales en Madrid, en marzo de 1993. A pesar de la situación económica del país el Gobierno seguía justificando la medida como necesaria para prevenir también un aumento de los inmigrantes indocumentados: si el país no ofrecía opciones para la inmigración legal, las entradas clandestinas aumentarían más y España se vería obligada recurrir a un nuevo proceso de regularización. Por lo tanto la Administración se pronunció a favor de los contingentes como vía alternativa para posibilitar la inmigración legal al mercado laboral español (EP3, 28.2.2013).

Otra causa que puede explicar la introducción del sistema de contingente fue la existente necesidad de mano de obra, a pesar de la crisis económica. Muchos trabajadores autóctonos rechazaron los empleos ofertados y el reclutamiento de trabajadores extranjeros debería servir para satisfacer estas demandas encubiertas. Todo indica que con la política de contingente el Gobierno español respondió a las necesidades de los empresarios y persiguió claramente intereses nacionales propios. Con ello se opuso a las ideas políticas europeas de una política inmigratoria laboral común y se pronunció en contra de asumir la misma postura adaptada por la mayoría de los países europeos que se habían decantado por una política de "inmigración cero".

La situación en España era totalmente distinta ya que la medida gozaba de gran apoyo público. Los actores principales del mercado de trabajo se aliaron con el Gobierno y apoyaron oficial y públicamente su decisión de establecer el sistema de contingente a pesar de la crisis económica. Este apoyo de parte de los agentes sociales significó un gran respaldo para el Gobierno y contribuyó a legitimar y justificar su política, tanto a nivel nacional como en el

contexto europeo. Curiosamente, la introducción de una política expansiva, como la de contingentes, se realizó en un tiempo de estancamiento económico y desaceleración de la coyuntura. Desde la perspectiva del enfoque de la política interna, en un período económico como éste se espera normalmente el establecimiento de políticas migratorias más restrictivas y menos expansivas (véase capítulo 3.2.2). La política de contingentes está en contradicción con estos supuestos.

La posición de los agentes sociales queda reflejada en declaraciones recogidas en los medios de comunicación. Según recogió la prensa en aquellos momentos, la CEOE opinaba que los criterios establecidos por el contingente eran "'correctos'" porque existían determinadas ofertas de empleo no cubiertas por mano de obra española (El País, 11.3.1993). A pesar de una alta tasa de paro, la patronal defendió que la admisión de trabajadores extracomunitarios no iba a suscitar ningún recelo entre los parados españoles porque los trabajadores autóctonos rechazaron empleos concretos en sectores del mercado laboral secundario. En 1991, por ejemplo, habían más de 46.000 ofertas laborales no cubiertas porque los puestos de trabajo no resultaban atractivos para los españoles (El País, 11.3.1993; 13.3.1993). Los sindicatos compartían esta opinión de la patronal: CCOO subrayó ante los medios de comunicación que "'los trabajadores españoles no [tenían] miedo de los inmigrantes, que ocupan los empleos más bajos'". UGT añadió que "'no hay recelos'" (El País, 2.3.1992). Para CCOO el establecimiento de cupos anuales significó "un cierto progreso entre las propuestas para el control de flujos migratorios" (El País, 11.3.1993), pero se manifestó claramente en contra de los contingentes "como única vía de canalización de flujos migratorios" (El País, 4.7.1993).

La posición de los sindicatos en este caso era muy peculiar. Por regla general, en tiempos de elevado índice de desempleo y recensión económica los sindicatos suelen favorecer políticas inmigratorias restrictivas porque la inmigración puede constituir una amenaza para el mercado laboral nacional y los trabajadores autóctonos y también puede promover el *dumping* social (véase Castles y Kosack, 1973; capítulo 3.3.1). En este caso concreto, sin embargo, los sindicatos apoyaron una política expansiva que permitía el reclutamiento de trabajadores extracomunitarios. Su posición puede ser explicada con una mentalidad realista de la situación. Con su apoyo a la política de contingentes y su posición abierta a la inmigración los sindicatos se aliaron, sin que ésta fuera su intención, con la patronal que suele defender políticas migratorias expansivas. Además, los sindicatos eran muy sensibles a la situación de

los inmigrantes que estaban en situación irregular y querían evitar un aumento de la irregularidad en España. Por esta razón, se pronunciaron a favor del contingente porque lo consideraron como vía alternativa para regular las llegadas de los inmigrantes.

La introducción de la política de contingente significó el inicio de la participación de los agentes sociales en la política de inmigración laboral. Por primera vez el Gobierno creó un espacio que permitía a las organizaciones sindicales y patronales participar en el proceso de regulación anual de los contingentes. Ello queda plasmado en el Acuerdo del Consejo de Ministros que estableció el primer contingente para 1993: previamente a la creación del contingente anual había que proceder a "la consulta y participación de los interlocutores sociales como elemento indispensable para la gestión, dada su intervención en la configuración y evolución del mercado de empleo". Con ello el Gobierno reconoció por primera vez y de forma oficial el importante papel de los interlocutores sociales en la formulación de la política inmigratoria laboral. Para supervisar y controlar el procedimiento del contingente se decidió crear una Comisión de Seguimiento a nivel estatal. Estuvo compuesta por la Comisión de Empleo y Flujos Migratorios y convocó reuniones con diferentes actores implicados en la materia para consultarles y escuchar sus respectivas opiniones. Entre ellos se encontraban, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección General de la Policía, pero también las organizaciones empresariales y sindicales mayoritarias.

No obstante, aunque los agentes sociales participaron en la Comisión de Seguimiento su función en ella se redujo a algo exclusivamente consultivo. El Gobierno no les permitió formar parte con voz vinculante en el diseño de la política de contingente ni del proceso de toma de decisiones. Todo parece indicar que tampoco hizo mucho caso a las propuestas y objeciones de los sindicatos en la fase de formulación del instrumento de regulación de la inmigración. Esto queda de manifiesto en las reacciones de CCOO y UGT. Por ejemplo, ambos sindicatos se pronunciaron desde el principio, y de forma conjunta, a favor de utilizar los cupos en una primera fase para lograr aflorar a los inmigrantes irregulares que ya se encontraban y trabajaban en el país. Estos deberían gozar de trato prioritario a la hora de ocupar las ofertas de empleo (El País, 11.3.1993; 12.3.1993 y 4.7.1993; UGT, 1993). CCOO pidió también una ampliación del número de autorizaciones establecidas para el contingente de 1993 (El País, 11.3.1993). El Gobierno no aceptó las reclamaciones sindicales.

Con el transcurso del tiempo, la realidad en los años noventa demostró ya desde el principio que el sistema del contingente se había convertido en la práctica en un instrumento de regularización anual. Este desarrollo estaba en oposición con su función inicialmente concebida y oficialmente anunciada. La distancia entre el objetivo y el resultado puede ser explicada en buena parte por una formulación inadecuada de las metas políticas. En sus principios los requisitos del contingente aprobados por la Administración tenían varias limitaciones y constituyeron un obstáculo para los empresarios. La gestión del procedimiento era poco flexible y el proceso administrativo muy lento. Con ello no se daba una respuesta rápida al mercado de mano de obra. No existía "transparencia" (CES, 2004a: 89) sobre los criterios utilizados para determinar la situación nacional de empleo y sobre la inexistencia de trabajadores candidatos en el mercado de trabajo español. Para ello los datos de los Servicios Públicos de Empleo no servían de orientación. En esta fase no se preveía la "participación activa de los interlocutores sociales" (*Ibíd.*), lo que repercutió negativamente en el resultado.

El procedimiento contemplaba que los empresarios interesados tenían que presentar las ofertas de empleo para los sectores de actividad que no podían ser cubiertas con la mano de obra sin trabajo en el país. Una vez presentada las ofertas, para poder acogerse al contingente se preveía que los empresarios deberían pagar los costes del viaje a España y la posterior repatriación del trabajador extra-comunitario o de un país comunitario cuyos ciudadanos no gozaban del derecho de libre circulación a su país de origen. Con ello la contratación de extranjeros mediante el sistema de cupos se convirtió en algo costoso y escasamente beneficioso para los empresarios. Debido a la existencia de una bolsa de inmigrantes irregulares relativamente grande resultó entonces más barato, y más productivo, contratar a los trabajadores indocumentados que ya se encontraban en el país.

Sindicatos y organizaciones patronales ponderaron de forma diferente la conversión del contingente en regularizaciones encubiertas. Para los empresarios, al final, el resultado de la política se ajustaba a sus necesidades y no les afectó de manera negativa porque les permitía cubrir sus puestos de trabajo, tal como habían reclamado. Aparentemente satisfechas con el resultado, las organizaciones patronales adoptaron una actitud pasiva y todo indica que no intentaron involucrarse en el proceso político para cambiar la práctica. Diametralmente opuesta fue la reacción de los sindicatos que no vieron atendida su demanda. Habían abogado por utilizar el contingente sólo al principio y una única vez como medida para regularizar a los inmigrantes que ya se encontraban y trabajaban en el país. Posteriormente, el contingente,

en opinión de los sindicatos, debería constituir una vía para regular eficazmente las llegadas. Pero tampoco querían que el instrumento se convirtiera en un mecanismo de regularización y por ello no apoyaron la práctica. Estas consecuencias involuntarias de la implementación de la política no se correspondían con su concepción de una política real de migración laboral. Esto queda plasmado en un documento interno de la UGT (1997): "[c]onvertir el contingente, año tras año, en un proceso de regularización encubierta, imped[ía] el desarrollo de una política de inmigración integradora que garanti[zara] la estabilidad legal y la real igualdad de derechos y deberes de los inmigrantes." Además, según las representaciones obreras, esta práctica no ayudaba a luchar contra el aumento de la irregularidad. Ana Corral, la responsable del Departamento Confederal de Migraciones de UGT, en una entrevista concedida para este estudio lo resume con las siguientes palabras: "los contingentes produjeron un "efecto llamada" porque los inmigrantes indocumentados sabían que los cupos constituían una posibilidad de regularizar su situación ilegal. UGT detectó esta percepción porque en los respectivos centros de atención al inmigrante del sindicato los inmigrantes se informaban sobre la próxima convocatoria de un nuevo contingente" (EP9, 22.11.2012).

6.4 Segundo Reglamento de la Ley de 1985 y la influencia de los sindicatos

6.4.1 El Reglamento de 1996

En febrero de 1996, un mes antes de que en España se celebraran elecciones generales, el Gobierno socialista aprobó un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería de 1985 (RD 155/1996, de 2 de febrero) que introducía algunas reformas importantes con el objetivo de "mejorar la estabilidad y seguridad jurídica de los trabajadores extranjeros, como requisitos esenciales para su integración". Con él se intentó modificar el espíritu e intención que primó en la elaboración de la Ley (Aragón, 1996: 59). Las modificaciones quedaron plasmadas, por ejemplo, en la regulación del derecho a la reagrupación familiar, la ampliación de los derechos de los inmigrantes y un nuevo sistema de permisos de trabajo (véase cuadro 6.6). Por primera vez se creó un permiso de trabajo y residencia permanente que se otorgaba a partir de los cinco años de residencia y se eliminó la discrecionalidad administrativa en la renovación de los permisos de trabajo. Estos cambios facilitaron no solamente la integración social de los inmigrantes, sino también indicaban que España reconoció institucionalmente ser un país con una inmigración ya estable y permanente. El Reglamento también preveía el tercer proceso de regularización extraordinaria.

Cuadro 6.6: Los tipos de permiso de trabajo en 1996

Permiso de trabajo por cuenta ajena:

Tipo A: para realizar actividades de temporada o trabajos de duración limitada; como máximo 9 meses.

Tipo B (inicial): para trabajar en una profesión, actividad y ámbito geográfico concreto; duración máxima de 1 año

Tipo B (renovado): permite desarrollar varias profesiones o actividades durante un período de 2 años; puede ser limitado a un ámbito geográfico determinado o a una actividad concreta

Tipo C: permite desarrollar cualquier actividad en todo el territorio nacional durante un período de 3 años

Permiso de trabajo por cuenta propia:

Tipo D (inicial): para una actividad concreta y con una validez de 1 año; puede ser limitado a un ámbito geográfico determinado

Tipo D (renovado): para ejercer varias actividades durante un período de 2 años; puede ser limitado a un ámbito geográfico determinado o a una actividad concreta

Tipo E: para desarrollar cualquier actividad, sin limitación geográfica; con una validez máxima de 3 años

Permiso por cuenta propia o ajena para trabajadores fronterizos:

Tipo F: para trabajadores que desarrollen actividades lucrativas, laborales o profesionales por cuenta propia o ajena en las zonas fronterizas del territorio español y que regresan diariamente a la zona fronteriza de un país vecino, en el que residen; con una vigencia máxima de 5 años y será renovable

Permiso permanente y extraordinario:

Permiso permanente: permite ejercer cualquier tipo de actividad, tanto por cuenta propia como ajena; tiene una validez indefinida, pero con la obligación de renovar la tarjeta cada cinco años

Permiso extraordinario: para ciudadanos extranjeros, que hubiesen contribuido de forma notoria al progreso económico o cultural de España; con validez para todo el territorio y para el ejercer cualquier actividad por cuenta ajena o propia; renovación de la tarjeta cada 5 años

Fuente: Real Decreto 155/1996, BOE núm. 47, 2.2.1996

Aja (2006a: 26) indica que, a pesar de los cambios, el nuevo Reglamento dejaba "bastantes problemas por resolver, e incluso provocaba otros porque sus mejoras más sustanciales eran contrarias a la [Ley 7/1985] y, como es bien sabido, un Reglamento nunca puede ser contrario a la Ley". Aprell (1996: 332) subraya que la nueva regulación de la extranjería era "una norma dirigida fundamentalmente a los extranjeros migrantes con arraigo en España y a sus familiares, a los que se pretendía facilitar su integración con los españoles. [...] No aport[ó] cambios significativos en el régimen de extranjería español" porque la entrada en el país, la

obtención de visado y el acceso a un trabajo legal continuaban "exigiendo el cumplimiento de requisitos muy estrictos".

6.4.2 El papel de los agentes sociales en el *policymaking* del Reglamento de 1996

La realidad inmigratoria en España reclamaba una reforma de la normativa vigente, ya que la Ley resultaba obsoleta para afrontar la realidad del momento y la evolución del fenómeno migratorio en el país. Tal como se ha apuntado al principio, a finales de los años ochenta comenzó a percibirse una notable presión social por parte de organizaciones sindicales, pero también de asociaciones de inmigrantes, ONG, el Defensor del Pueblo y partidos políticos para impulsar la reforma de la Ley Orgánica 7/1985. Estas reivindicaciones fueron a más a principio de los años noventa. Incluso en el Informe gubernamental de 1990 sobre la "*Situación de los extranjeros en España*" ya se subrayaba que "hay que reconocer que la complejidad técnica y la prolijidad de los Decretos de desarrollo de la Ley han dificultado gravemente su correcta aplicación". No obstante, el Gobierno no hizo nada al respecto y decidió esperar casi cinco años hasta hacer suya esta demanda. Durante estos años los ya citados actores seguían explicando el porqué de la necesidad de la reforma de la Ley y, paralelamente, intentaron llevar el tema a la agenda política del Gobierno socialista. Para ello los sindicatos recurrieron a diferentes estrategias. Pero no solamente intentaron lograr una modificación de la legislación y conseguir una política de inmigración más abierta, sino también persiguieron poder formar parte del proceso del *policymaking*. Sus demandas e intentos quedaron plasmados en diferentes acciones, tanto individuales como colectivas.

Por ejemplo, en 1993 UGT publicó el documento base "UGT e inmigración: un programa sindical" en el que exigió "la elaboración con la mayor urgencia de una política para la inmigración que [fuera] integral, integrada e integradora, por tanto, menos contradictoria, más capaz y comprometida en el nivel macro y aplicable en el nivel micro, frente la situación actual." (1993: 22 y s.). Para ello habría que considerar tres factores centrales: "el papel de las Administraciones autonómicas y locales; programas con estrategias coherentes [...] y finalmente, una coordinación de todos los niveles de Administración" (*Ibíd*.). También reivindicó que en el diseño y desarrollo de esta política inmigratoria participaran activamente todos los actores implicados, entre ellos, los agentes sociales (*Ibíd*.). CCOO elaboró una propuesta propia sobre la modificación del Reglamento de 1986 con el fin de hacer "una aportación constructiva a este debate". En ella analizó detalladamente el Reglamento vigente y propugnó simplificaciones y la supresión o recorte de determinados artículos. También

propuso nuevas regulaciones, entre ellas, la "figura de los permisos permanentes". (CCOO, 1994). Las simplificaciones se referían en primer lugar al sistema de permiso de residencia, de visados y de trabajo. Para ello CCOO defendía el establecimiento de tres permisos distintos de residencia: un permiso inicial de 12 meses de duración, un segundo permiso de cinco años y un tercero que sería el permiso permanente definitivo. CCOO abogó por más flexibilidad en la concesión de visados a los familiares de inmigrantes y por la introducción de más elasticidad en criterios de inmigración laboral para adecuarla a la cambiante y móvil demanda de mano de obra. Para ello se pronunció a favor de una agilización de los trámites burocráticos y propuso que los expedientes se resolvieran en un plazo máximo de dos meses. Igualmente propugnó la regulación, con rango de decreto, del sistema de los contingentes anuales (CCOO, 1994).

CCOO y UGT llegaron a una alianza, también con otros actores implicados, entre otras con ONG y asociaciones de inmigrantes, y ello quizás con la intención no sólo de obtener más respaldo, sino al mismo tiempo para subrayar más sus demandas. Así, por ejemplo, organizaron conjuntamente manifestaciones para protestar contra la Ley de Extranjería cuyo punto álgido fue la convocatoria, el 27 de noviembre de 1994, de numerosas manifestaciones en toda España. Miles de personas salieron a la calle para apoyar la demanda de las ya citadas fuerzas y protestar contra la Ley, el racismo y la xenofobia. La mayor concentración, con la asistencia de unas 12.000 personas, tuvo lugar en Barcelona (El País, 27.11.1994; 28.11.1994). Paralelamente, en noviembre de 1994, CCOO y UGT y más de 20 ONG firmaron un manifiesto titulado "*Contra el racismo: Igualdad de derechos. No a la actual Ley de Extranjería*". Su título resume las principales reivindicaciones de los firmantes. En él reclamaron un "cambio global de las leyes y la política de extranjería" y se pronunciaban a favor de que la legislación sobre extranjería centrara sus esfuerzos en la integración social de los inmigrantes y no en la "represión de la inmigración" (CCOO, UGT *et al*., 1994).

Además de protestas y declaraciones públicas, los sindicatos utilizaron vías personales para lograr un cambio en la legislación de extranjería. Para ello se valieron primordialmente de sus estables contactos con el Ministerio de Trabajo, pero también se dirigieron a la cartera de Interior. A lo largo de una entrevista realizada para este estudio CCOO volvió a apoyar esta hábil táctica de los sindicatos. El interlocutor de CCOO confirmó que el sindicato se dirigió sobre todo a los Ministerios de Trabajo e Interior, dependiendo de cuál de ellos tenía "más peso" en el momento determinado. El sindicato recibió y canalizó quejas y problemas

detectados por los CITE y compartió la información con la Administración para transmitirle las “deficiencias que habían” (EP20, 30.10.2012).

Una vez conseguido que el problema de la modificación de la legislación de extranjería entrara en la agenda política gubernamental, comenzó la fase de diseño del contenido. Pero en vez de modificar la Ley, tal como reclamaban los actores involucrados en la materia, el Gobierno socialista optó por elaborar un nuevo Reglamento. En la decisión de proceder a la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley 7/1985, influyeron diferentes causas, entre ellas también los compromisos de España y su obligación a adaptar su ordenamiento jurídico a las normas de carácter internacional, especialmente al Tratado de la Unión Europea y al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

Como resultado de su presión, los sindicatos lograron también su participación en el proceso de la elaboración del Reglamento. La Administración constituyó un grupo de trabajo con representantes de diversos departamentos ministeriales que abrió, a partir de la primavera de 1995, un proceso de consulta con los agentes sociales, asociaciones de inmigrantes, ONG y académicos para discutir sobre el contenido. La intención del Gobierno era conseguir un texto consensuado. Para ello la Administración puso a disposición de los interlocutores un texto unificado y elaborado por las autoridades competentes sobre el nuevo Reglamento que constituyó el punto de partida para las discusiones. En el marco de las reuniones con los actores mencionados se contemplaron diversos aspectos como la ampliación de duración de los permisos de estancia, residencia y trabajo, la inclusión del permiso permanente, la reagrupación familiar y la regularización de inmigrantes. También se discutió la metodología y los “ritmos de la negociación del nuevo Reglamento de Extranjería” (CCOO, 25.5.1995). Al final, y tras un largo proceso de consultas con los actores implicados, se elaboró un borrador del Reglamento. En base a este texto el Consejo Económico y Social (CES) y el sector no gubernamental redactaron, respectivamente, informes, que tuvieron un importante reflejo en el resultado final (Dictamen del Consejo de Estado, 1996).

En el caso del dictamen del Consejo Económico y Social, el CES valoró “positivamente” la reforma del Reglamento y destacó las notables mejoras en la regulación de los derechos y la situación jurídica de los extranjeros. Calificó el Reglamento como un “indudable avance” que consiguió adaptar la legalidad a la nueva realidad social, “en coherencia con otras medidas ya adoptadas en el marco de la política española de extranjería” (CES, 1995: 34). No

obstante, el CES también se hacía eco de modificaciones necesarias en distintos aspectos del contenido y sugería al Gobierno la reforma de la Ley de Extranjería de 1985. Porque a pesar del nuevo Reglamento, la norma vigente quedaba obsoleta y no podía dar respuestas a la nueva realidad social que planteaba el fenómeno de la inmigración en España (CES, 1995). El Consejo de Estado atribuyó una importancia especial a la intervención del CES que había elaborado un "informe amplio y bien cuidado, de innegable interés para la Administración activa." Sus consideraciones tuvieron "también acogida y reflejo en la versión del Proyecto sometido a consulta." (Dictamen del Consejo de Estado, 1996).

El Gobierno se puso como meta concluir la aprobación del Reglamento en 1995. Los sindicatos, entre otros, al constatar que no se cumplía este objetivo comenzaron a hacer presión para que el Ejecutivo cumpliera con sus planes originarios, es decir consumara, con la mayor rapidez, la aprobación del Reglamento. Para ello eligieron la vía directa: a finales de enero de 1996 CCOO y UGT enviaron una carta al Presidente del Gobierno en la que instaban a éste a que llevara a cabo rápidamente la aprobación definitiva del Reglamento, cumpliendo con ello el compromiso asumido durante una entrevista que mantuvo con representantes sindicales. En esa entrevista incluso les había asegurado que el Reglamento sería aprobado ya en 1995 (El País, 31.1.1996). Algunos días más tarde, el Gobierno promulgó la aprobación del nuevo Reglamento. Aunque no es posible saber con toda rigurosidad si el Gobierno reaccionó con ello a las reivindicaciones sindicales o actuó por otros motivos, se puede presumir, sin embargo, que las presiones por parte de los sindicatos pudieron contribuir a que el Gobierno no dilatara por más tiempo la aprobación del Reglamento.

La previa consulta, participación activa y elaboración de informes por los diferentes actores e instituciones repercutieron positivamente en el resultado final del texto del Reglamento. Según UGT (1998: 261), este proceder posibilitó desarrollar y aprobar un Reglamento "lo más consensuado posible". En una entrevista con UGT Ana Corral subraya:

> "Este Reglamento se trabajó conjuntamente entre el Gobierno y una delegación de las organizaciones, tanto sindicales como no gubernamentales. Fue un Reglamento donde se contemplaban muchísimas cosas que proponían las organizaciones. Se trabajaba de manera muy conjunta en aquella época. [...] No era diálogo social, pero sí hubo una voluntad por parte del Gobierno de hacer un Reglamento, teniendo en consideración las propuestas de las organizaciones." (EP9, 22.11.2012).

Aunque no se trataba de un diálogo social y los actores extra-gubernamentales no tuvieron la posibilidad de co-decidir el contenido de la política ni formar parte en la toma de decisiones, el Reglamento fue la primera normativa en materia de inmigración abordada oficialmente con ellos. Los sindicatos pudieron aportar sus respectivas opiniones gracias a la posición abierta al diálogo del Gobierno. Tal como recoge la propia normativa, el Reglamento representaba:

> "la culminación de un amplio y fecundo período de consultas y negociaciones con los sindicatos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes y se espera que su aplicación represente una modificación sustancial en el régimen de autorizaciones administrativas de los extranjeros y un elemento esencial para su integración." (Resolución, BOE núm. 93, 17.4.1996).

Para CCOO y UGT el nuevo Reglamento suponía "mayor seguridad jurídica y estabilidad para los trabajadores inmigrantes, que era un colectivo tradicionalmente marginado y con graves dificultades de inserción socio-laboral" (El País 31.1.1996). No obstante, dado que el Reglamento no podía contravenir la Ley de Extranjería de 1985, los sindicatos seguían demandando la modificación de la Ley. Abogaron por la aprobación de una Ley que realmente contemplara los derechos y libertades de los extranjeros y que favoreciese su integración. Además, según UGT (1998: 261), la aplicación del Reglamento conllevó numerosas irregularidades porque no se desarrollaron posteriormente normas de menor rango. Pero el nuevo Gobierno, elegido en las elecciones generales legislativas en marzo de 1996, presidido por José María Aznar del Partido Popular, obvió las demandas de los sindicatos. Finalmente se tuvo que esperar hasta el año 2000 para que entrara en vigor una nueva Ley de Extranjería (véase capítulo 7.).

6.5 Creación de cauces institucionales para la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking*

A partir de los años noventa el Gobierno socialista buscó el diálogo con el Parlamento y organizaciones extra-gubernamentales antes de tomar ciertas decisiones en materia de inmigración. Orientadas en la Proposición no de Ley de 1991 se realizaron modernizaciones administrativas y se crearon cauces institucionales con competencia específica en la materia para los *policymakers.* Esta ampliación significó también que el Gobierno admitió que necesitaba órganos administrativos específicos para abordar la temática del fenómeno

inmigratorio en España y encauzar la política de inmigración. Además, la Administración adquirió con ello un cierto protagonismo que antes no tenía.

La constitución de estas comisiones específicas conllevó el inicio de la participación de los agentes sociales y otros interlocutores extra-gubernamentales en ciertas políticas inmigratorias. Pero su papel en la fase del diseño de la política se limitó, en primer lugar, a una función casi meramente consultiva e informativa. Entre los cambios y novedades que influyeron en la implicación de los agentes sociales destacan: en 1991, la Dirección General del Instituto Español de Emigración pasó a llamarse Dirección General de Migraciones adquiriendo con ello nuevas atribuciones y funciones, entre ellas, el "apoyo a los retornados, asistencia a las migraciones interiores y particularmente la ejecución de una política activa de inmigración". Este nuevo Centro Directivo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estaba integrado por tres Subdirecciones Generales: la Subdirección General de Movimientos Migratorios, la de Promoción e Integración Social, y la de Inmigración. Los objetivos centrales de las tres Subdirecciones están recogidos en el cuadro 6.7.

Siguiendo esta línea, se creó, en 1992, la Comisión Interministerial de Extranjería como órgano coordinador central. En base al Informe del Gobierno de 1990 la Comisión era responsable de la coordinación y centralización de la actuación de los diversos departamentos ministeriales con competencia sobre el régimen de entrada, permanencia, trabajo e integración social de los extranjeros en España. El cuadro 6.8 expone sus diversas funciones.

En los años noventa la Comisión, bajo la presidencia del Subsecretario del Interior, estaba integrada por los Subsecretarios de Asuntos Exteriores, Justicia, Trabajo y Seguridad Social, y Asuntos Sociales. Paralelamente se estableció que cuatro Comisiones Delegadas dependerían de ella:

a) Política de visados y cooperación internacional
b) Régimen de extranjería
c) Empleo y los flujos migratorios
d) Promoción e integración social de inmigrantes y refugiados

El objetivo de las respectivas Comisiones Delegadas era preparar dictámenes, elaborar propuestas sobre agilización y simplificación de trámites para la obtención de los diversos

permisos y preparar informes y dictámenes sobre proyectos de reglamentos relativos al régimen de los extranjeros en España. La Comisión Delegada de Empleo y los Flujos Migratorios se reunía con los agentes sociales (UGT, CCOO, CEOE y CEPYME) para discutir sobre temas específicas y medidas políticas concretas, como, por ejemplo, el contingente. En este caso concreto se creó, a nivel estatal, explícitamente la antes mencionada Comisión de Seguimiento que llevó a cabo la supervisión y control del procedimiento y previó la consulta con las organizaciones empresariales y sindicales mayoritarias (véase más adelante).

Cuadro 6.7: Objetivos centrales de las tres Subdirecciones de la Dirección General de Migraciones

Subdirección General de Movimientos Migratorios:

a) La programación, orientación y asistencia a los trabajadores españoles que se trasladan y residen en el extranjero y a los familiares a su cargo.
b) La organización y asistencia de las campañas de empleo temporal, de temporada y de emigración cualificada.
c) La promoción y apoyo a los programas de libre circulación de trabajadores.
d) La planificación, encaminamiento y asistencia a los trabajadores y sus familias que participen en migraciones interiores.

Subdirección General de Inmigración:

a) La determinación de las necesidades de mano de obra extranjera.
b) El reclutamiento y canalización de los flujos inmigratorios, en el marco de las competencias del Departamento.
c) La ordenación y gestión del trabajo de extranjeros, en el marco de las competencias del Departamento.
d) El seguimiento de los aspectos laborales de los flujos inmigratorios y su evaluación.

Subdirección General de Promoción e Integración Social:

a) La promoción y ejecución de programas asistenciales en favor de los emigrantes, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores respecto de los españoles en el extranjero.
b) Desarrollar acciones para la promoción social y profesional de los emigrantes españoles.
c) Impulsar, en colaboración con otros organismos, la promoción educativa y cultural de los emigrantes.
d) Orientar y gestionar las acciones en favor de los emigrantes retornados.
e) Diseñar y gestionar programas de promoción e integración social de los inmigrantes, sin perjuicio de la colaboración con otros Departamentos Ministeriales y Administraciones Públicas.

Fuente: Real Decreto 1458/1991, BOE núm. 245, 12.10.1991

Cuadro 6.8: Las funciones de la Comisión Interministerial de Extranjería

a) Elaborar los criterios generales de la política de extranjería, sometiéndolos al Gobierno para su aprobación, y adecuar la actuación administrativa de los diferentes Departamentos a las directrices emanadas de aquél.
b) Conocer el desarrollo de las acciones emprendidas en el ámbito de la Comunidad Europea y otros Organismos internacionales y evaluar su incidencia y aplicación en nuestro país.
c) Coordinar a todos los Departamentos competentes en materia de extranjería, armonizando las distintas políticas y prácticas sectoriales en la materia.
d) Emitir informe, cuando se le solicite por los órganos competentes, en relación con los anteproyectos legislativos en materia de extranjería.
e) Fijar criterios y establecer orientaciones para la actuación de las Oficinas de Extranjeros.
f) Impulsar la aplicación efectiva de los derechos civiles, económicos y sociales reconocidos a los extranjeros por la legislación española.
g) Centralizar el conjunto de la información estadística de carácter administrativo y sociológico sobre la población extranjera en España, así como estudiar la evolución de los flujos migratorios en el ámbito nacional y en la Comunidad Europea.
h) Promover el diálogo y la información mutua con las organizaciones sindicales, empresariales y no gubernamentales en el ámbito de las competencias de la Comisión, así como con las organizaciones representativas de la población extranjera en España.
i) Fomentar una consideración especial respecto a las peculiaridades de la población inmigrante iberoamericana.
j) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación con la política española de extranjería.

Fuente: Real Decreto 511/1992, BOE núm. 134, 4.6.1992

La creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en 1995

En 1995 el Gobierno creó por primera vez el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (RD 490/1995, de 7 de abril), concebido como órgano de consulta, representación y cauce de participación y diálogo de las Administraciones públicas (central, autonómicas, y locales) con las asociaciones de inmigrantes, ONG, sindicatos y organizaciones empresariales. Era el primer órgano permanente y oficial para seguir las "necesidades reales de la población inmigrante en España" y debería servir como "punto de encuentro" entre la Administración y los actores extra-gubernamentales. El Foro fue proyectado como instrumento de apoyo al Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobada en diciembre de 1994. Debido a cambios legislativos y políticos, el Foro ha alterado desde su creación en 1995 paulatinamente su esencia y su adscripción. Originariamente estuvo adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales.

La composición originaria del Foro fue cuatripartita y equilibrada en cuanto a la representación de los miembros. Tenía como objetivo promover la integración social y participación de los inmigrantes en la sociedad española y canalizar las propuestas de las organizaciones relacionadas con el fenómeno migratorio (véase cuadro 6.9). Para el intercambio de opiniones y recomendaciones entre los diferentes miembros se constituyeron tres Comisiones: la Comisión de Derechos Civiles y Participación; la Comisión Educativa, Cultural y de Comunicación Social; y la Comisión de Bienestar Social y Sociolaboral. El Pleno del Foro podía constituir grupos de trabajo a los que se podía convocar a expertos elegidos de acuerdo con la materia a tratar.

Cuadro 6.9: Funciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

- Facilitar la comunicación, el intercambio de opiniones e información entre el colectivo inmigrante legalmente establecido y la sociedad de acogida.
- Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración social de los inmigrantes y refugiados.
- Recibir información sobre programas y actividades que lleven a cabo las distintas Administraciones públicas en materia de integración social.
- Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales, cuya actividad tenga relación con el fenómeno inmigratorio, con vistas a facilitar la convivencia entre los inmigrantes y la sociedad de acogida.
- Promover estudios o iniciativas sobre proyectos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados.
- Mantener contactos con otros órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local.

Fuente: Real Decreto 490/1995, BOE núm. 87, 12.4.1995

Con la creación del Foro el Gobierno reconocía a los actores extra-gubernamentales como intermediarios de los intereses de los inmigrantes y su importante protagonismo en cuestiones relacionadas con la inmigración. La incorporación de las asociaciones de inmigrantes supuso que la Administración tuvo, desde entonces, interlocutores concretos y estables que representaban a los colectivos de inmigrantes y con ello a los destinatarios de las políticas de inmigración.

En el Foro se formalizaba la participación de los mencionados actores. Pero, como señala Raimundo Aragón, director general de Migraciones en aquellos momentos, en una entrevista, “no era que se considerase que esa participación había que despertarla, al contrario, lo que se planteaba era que había que oficializarla más” (EP3, 28.2.2013). Su opinión puede ser

interpretada como indicación de que ya antes de la constitución del Foro los sindicatos, empresarios y algunas ONG eran convocadas por la Administración con objeto de asesorar, informar y colaborar con ella en temas puntuales. Esta colaboración fue especialmente intensa durante el segundo proceso de regularización en 1991 y el establecimiento del contingente anual a partir de 1993.

Las patronales asumieron una posición más bien reservada en el Foro. Una de las explicaciones para ello es que veían en dicho órgano, en primer lugar, un punto de encuentro para los sindicatos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de migrantes en el que podían discutir sobre temas relacionados con la integración y los derechos sociales y políticos de los inmigrantes. Estos temas no formaban parte de sus intereses. Además, las patronales no controlaban mucho estos aspectos (véase también Watts, 1998: 673). Diferente fue la actitud de los sindicatos UGT y CCOO: desde el comienzo del proceso de constitución y funcionamiento del Foro siempre han participado activamente en él y siguen manteniendo esta colaboración hasta hoy día. UGT, por ejemplo, ha presidido siempre una de las Comisiones del Foro. No obstante, la influencia de los miembros del Foro en las decisiones políticas se limitó a una actividad meramente consultiva y asesora: presentar propuestas, esgrimir argumentos y redactar informes. Aunque el Gobierno consultó al Foro, no tuvo que asumir sus proposiciones y materializarlas porque sus recomendaciones no eran vinculantes. Con ello la influencia del Foro en el proceso del diseño de las políticas inmigratorias quedó limitada. Además, tal como muestra la composición heterogénea del Foro, los sindicatos y empresarios eran uno de los numerosos miembros representados, lo que significó que tuvieron que compartir la plataforma oficial con los otros interlocutores sociales. Esto debilitaba su posición negociadora y sus posibilidades de influir en la política inmigratoria. Por lo tanto, tal como apunta también Watts (1998: 672), los sindicatos y las patronales consideraban que el Foro no era un órgano importante para influir en el Gobierno y la política de inmigración.

6.6 Conclusión

A principio de los años noventa el Gobierno empezó a considerar por primera vez a los agentes sociales como actores relevantes en el proceso del *policymaking* en diferentes políticas de inmigración y creó cauces institucionales que contemplaban su participación. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes significó la creación del primer órgano consultivo en materia de inmigración que establecía un cauce permanente de participación y

diálogo de las Administraciones públicas con actores extra-gubernamentales, entre ellos los sindicatos y patronales.

El punto de partida para el diálogo entre el Gobierno y los agentes sociales fue el segundo proceso de regularización extraordinaria de 1991. Para ello se creó la Comisión *ad hoc* en cuyas reuniones sobre el diseño y formulación de la política participaron también los agentes sociales, pero sin derecho de co-decidir los requisitos del proceso. Primordialmente fueron los sindicatos los que intervinieron más activamente. Una de las razones para ello fue que desde hacía años los sindicatos reclamaban la regularización de los inmigrantes en situación irregular. Con campañas de protestas, manifestaciones y declaraciones públicas intentaron conseguir que el Gobierno se percatara del problema y lo integrara en su agenda. Posteriormente, en la fase de implementación del proceso, los sindicatos colaboraron activamente al participar en campañas informativas y ofrecer a los inmigrantes indocumentados apoyo e informaciones sobre el desarrollo del proceso. Los sindicatos fueron uno de los puntos centrales de contacto para los inmigrantes y piezas importantes en el proceso. Su participación ayudó al Gobierno a legitimar más su decisión política y proporcionarle más aceptación.

Con el establecimiento del primer contingente en 1993 el Gobierno otorgó, por primera vez, a las organizaciones sindicales y patronales un rol consultor en la formulación de la política inmigratoria laboral. En el marco de la Comisión de Seguimiento se creó un espacio para estudiar con los agentes sociales vías alternativas para regular los flujos inmigratorios laborales a España. Pero su participación se limitó a una función meramente consultiva. Curiosamente, a pesar de una política inmigratoria restrictiva, no existe evidencia directa de que las organizaciones patronales intentaran influir en el Gobierno para que éste diseñara una política expansiva. Ello se debió a varios factores entre los que caben destacar que las políticas existentes y sus resultados respondieron en buena parte a los intereses de los empresarios. Por ejemplo, en el caso del contingente, la política oficialmente aprobada se diferenciaba de la práctica. En los años noventa el contingente sirvió como una regularización encubierta en vez de constituir una vía alternativa para regular la llegada de los trabajadores inmigrantes a España. Así que los empresarios pudieron cubrir sus necesidades laborales, lo que supuso que no fue necesaria la intervención de parte de las organizaciones patronales en este proceso. El Gobierno llevó a cabo una política que se correspondía con las demandas de los empresarios. Ello se manifestó también en la relajación sucesiva de las condiciones de

acceso al mercado laboral con los procesos de regularización y la introducción, en el marco del Reglamento de Extranjería de 1996, de un nuevo sistema de permisos de trabajo. Los procesos de regularización, junto con el contingente anual, constituyeron, por su repetición, una vía para conseguir el acceso legal al mercado laboral.

La diversidad de intereses de los empresarios miembros de las organizaciones patronales dificultaba alcanzar una opinión plenamente compartida sobre el fenómeno inmigratorio, lo que también puede explicar el por qué las patronales adoptaban una actitud más bien pasiva durante los procesos de tramitación de las leyes y disposiciones relacionadas con la inmigración. Esta posición tímida en los años noventa puede ser interpretada también como tolerancia no solamente de las políticas existentes, sino igualmente de las acciones de los sindicatos con quienes compartieron en este caso tácitamente los intereses. Watts (1998: 674) habla en este contexto incluso de una "alianza tácita" entre los sindicatos y los empresarios. En contra de las posiciones tradicionales y normalmente asociadas con los sindicatos, éstos asumieron un papel activo, pronunciándose a favor de políticas de inmigración más abiertas. Por regla general, esta función se atribuye a las organizaciones empresariales (véase capítulo 3.3).

En el caso de España empero, los sindicatos desarrollan gran actividad para influir en el proceso político y en el desarrollo de la política de inmigración. Como ejemplo valga citar la fase de elaboración del Reglamento de 1996. Las representaciones de los trabajadores y asalariados fueron uno de los actores extra-gubernamentales más activos en el intento de conseguir un cambio de la restrictiva Ley de 1985 y una reorientación de la política de inmigración. Primero, organizaron juntos con otros actores manifestaciones y protestas para llamar en público la atención sobre la problemática y conseguir que el Gobierno incluyera la temática en su agenda política. Los sindicatos igualmente recurrieron a diferentes estrategias para poder acceder a los niveles de decisión e influir en el proceso y las decisiones del Ejecutivo. Cuando se percibió que el Gobierno había decidido optar sólo por reformar el Reglamento en lugar de reformar la Ley, los sindicatos se aliaron con otros actores como las ONG, solicitaron reuniones bilaterales con la Administración y utilizaron sus contactos informales para advertir de las discrepancias de la Ley y expresar sus preferencias políticas y opiniones. El éxito de sus actividades de presión hizo que los sindicatos fueran parte del proceso de consulta para tratar con la Administración y otros actores sobre el contenido del Reglamento y conseguir un texto consensuado. Tal como estableció la Ley de 1985, los

permisos de trabajo y residencia eran de corta duración. Sólo tras la aprobación del Reglamento en 1996 se creó por primera vez un permiso de trabajo y residencia permanente. Los sindicatos tuvieron gran participación en la modificación del sistema de permisos y en la introducción de un permiso permanente, y con ello alcanzaron gran parte de sus objetivos.

CAPÍTULO 7.

TERCERA ETAPA 1996-2004:

DE LA CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS INMIGRATORIAS

A PERMANENTES CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA

CAPÍTULO 7. TERCERA ETAPA 1996-2004: DE LA CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS INMIGRATORIAS A PERMANENTES CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA

Este período está marcado por dos etapas diferenciadas: la primera desde marzo de 1996 hasta finales de 1999 y la segunda a partir de entonces hasta marzo de 2004. La primera etapa se caracteriza por la continuidad de las políticas establecidas por el Gobierno socialista. La norma de extranjería estuvo vigente durante 15 años y concretada por los Reglamentos de 1985 y 1996. Al contrario, la segunda etapa de la política en materia de inmigración estuvo marcada por constantes cambios legislativos. Entre 2000 y 2003 la nueva Ley de Extranjería, que había entrado en vigor en el 2000, se reformó tres veces y también se desarrolló el correspondiente Reglamento.

Durante los ocho años analizados el Gobierno estaba presidido por José María Aznar del Partido Popular. En la primera legislatura (1996-2000) el PP tenía una mayoría simple en las dos Cámaras, mientras que en la segunda (2000-2004) gozaba la mayoría absoluta. Ambos resultados electorales repercutieron en la configuración y desarrollo de la política inmigratoria. En estos años la economía española experimentó una profunda transformación y entró en una fase de rápido crecimiento que estuvo acompañada de un vigoroso aumento del empleo. Este período de expansión de empleo comenzó en 1994 y cobró progresivamente fuerza. En diez años de expansión España creó unos 5 millones de puestos de trabajo al tiempo que el índice de desempleo pasó del 24% en 1994 a menos del 11% en 2004. Esto conllevó un cambio estructural en el funcionamiento del mercado de trabajo. El motor principal de este desarrollo favorable lo constituyó el sector de la construcción que empezó a crecer de forma ininterrumpida a partir de 1994 (Toharia, 2004). Pero este fuerte crecimiento monosectorial también implicaba riesgo por la dependencia de la coyuntura del propio sector, como se comprobó en 2007 (véase capítulo 8.). Para entender la expansión económica del país hay que considerar también que la incorporación de trabajadores extranjeros en el mercado de trabajo español fue clave para el desarrollo favorable. Múltiples razones harán que España entre, a partir de 2000, en una nueva fase migratoria que coincide con la globalización y el desarrollo de la economía y que se sitúa en la actual “era de la migración” (Castles y Miller, 2009). Desde entonces tiene lugar en España la “institucionalización” de la inmigración como un “hecho social” o como un “problema social” (Cachón, 2002: 106) y se constituye la “España inmigrante” (Cachón, 2002 y 2009).

Como consecuencia de la llegada y permanencia de numerosos inmigrantes la sociedad española en general, pero muy concretamente la política inmigratoria, experimentaron importantes cambios. Los procesos acelerados de transformación social fueron provocados en primer lugar por las modificaciones en el mercado laboral. El intenso y sostenido crecimiento económico y las oportunidades reales en el mercado laboral español atrajeron a flujos migratorios. Al principio del siglo XXI el fenómeno inmigratorio se encontraba todavía en estado formativo. En el año 2000, el Padrón Municipal registraba 923.879 extranjeros, lo que suponía el 2,3% de la población total. A partir de entonces se aceleraron los flujos migratorios, pasando, ya en 2003, a 2.664.168 extranjeros empadronados (véase cuadro 7.1). Comenzaba el *boom* inmigratorio en el país.

A partir de 2000 se produce un "acelerón tanto normativo como sociológico y los cambios drásticos impiden elaborar una política seria de inmigración" (Aja, 2006b: 13). Desde entonces los ejes centrales de la política de inmigración se concentraron en el control de la inmigración y estaban enfocados prioritariamente en la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular. Así que en vez de considerar a la inmigración como un potencial valioso para la economía, el mercado de trabajo y el estado, fue valorada primordialmente como una amenaza para la seguridad nacional. Este tratamiento de la inmigración quedó también reflejado al ser traspasadas las competencias en materia de inmigración y extranjería del Ministerio de Trabajo al de Interior en mayo de 2000. Esto supuso un notable cambio en la forma de afrontar y gestionar, en toda su complejidad, el fenómeno inmigratorio. A partir de entonces el Ministerio del Interior fue el máximo responsable en materia de inmigración y con ello última instancia decisoria.

Cuadro 7.1: Extranjeros empadronados en España 1998-2004

Años	Población en España	Extranjeros empadronados	Porcentaje
1998	39.852.651	637.085	1,6%
1999	40.202.160	748.954	1,9%
2000	40.499.790	923.879	2,3%
2001	41.116.842	1.370.657	3,3%
2002	41.837.894	1.977.964	4,7%
2003	42.717.064	2.664.168	6,2%
2004	43.197.684	3.034.326	7,0%

Fuente: INE, elaboración propia.

Los instrumentos políticos de control demostraron ser demasiado inflexibles y tenían una capacidad limitada para dar respuesta a las demandas reales del mercado de trabajo y contrarrestar la inmigración irregular. Contrariamente a lo previsto, el volumen de la inmigración irregular comenzó a aumentar, incluso a multiplicarse. Es un buen ejemplo que muestra, en la práctica, el *gap* -las distancias- entre los objetivos políticos y los resultados (véase Cornelius y Tsuda, 2004; capítulo 3.1). Para aflorar la inmigración irregular, entre 2000 y 2001 tuvieron lugar tres procesos de regularización extraordinaria y una regularización individual basada en el arraigo que hicieron posible la regularización de más de 418.000 extranjeros y revelaron con ello la existencia de una gran bolsa de irregularidad. A estas cifras oficiales hay que añadir todas aquellas personas extranjeras que no pudieron regularizar su situación porque no cumplían los requisitos establecidos.

Con el comienzo del siglo en materia de inmigración laboral predominó la revisión del sistema del contingente como vía preferente y casi única para los extranjeros extracomunitarios que querían acceder legalmente al mercado de trabajo español. En el marco de los contingentes, los acuerdos bilaterales ganaron formalmente importancia como mecanismo regulador de los flujos migratorios y como procesos muy selectivos para contratar a mano de obra extracomunitaria. El Régimen General de entradas estuvo prácticamente cerrado entre 2002 y 2003.

La orientación política, los cambios legislativos y la concentración de atribuciones de la inmigración en el Ministerio del Interior influyeron en el papel de los agentes sociales, su participación en el proceso del *policymaking* y su propio interés en involucrarse. Tal como se ha constatado en el análisis previo, los sindicatos CCOO y UGT ya contaban con una dilatada experiencia en el tema de la inmigración y disponían de una infraestructura bien elaborada para reaccionar y atender al fenómeno inmigratorio. Hacía años que intentaban influir en la política inmigratoria y formar parte del proceso del *policymaking*. Diferente fue la actitud de las patronales. A partir del nuevo milenio, el auge económico sostenido y el avance acelerado de demanda de empleo en ciertos sectores productivos de trabajo intensivo, sobre todo en la construcción y la hostelería, motivaron a las organizaciones patronales a ocuparse del tema de la inmigración. Esto se reflejó también en su organización interna. Hasta entonces, dentro de sus respectivas estructuras organizativas, tanto la CEOE como la CEPYME trataron el tema de la inmigración desde una perspectiva social y no laboral. Consecuentemente, no concedieron especial atención a las políticas de inmigración laboral. Esta actitud cambió a

partir del 2000 debido a la presión ejercida por los empresarios asociados que tenían cada vez mayores problemas para encontrar trabajadores en el mercado laboral español. Dicha situación les impedía seguir creciendo y, en consecuencia, empezaron apremiar a las organizaciones patronales para que se ocuparan del problema y de las políticas de inmigración laboral. A partir de entonces la inmigración pasó, a nivel organizativo, a formar parte del departamento de asuntos laborales de ambas representaciones patronales. Las organizaciones patronales, hasta entonces interlocutor de todo tipo de políticas laborales y económicas, se convirtieron también en interlocutores de los representantes políticos que se encargaban del tema de la inmigración laboral.

Las demandas de empleo se diferenciaban por sectores ocupacionales y se regían por el ciclo económico y la coyuntura del país. Las necesidades se basaban primordialmente en una demanda de mano de obra poco o nada cualificada, flexible y barata. Por lo tanto, desde entonces, las organizaciones patronales, en su función de representar los intereses de los empresarios, defienden el tipo deseado de inmigración, formulan sus preferencias políticas en materia de política inmigratoria laboral e intentan influir en el Gobierno para que aplicara las correspondientes políticas. Su filosofía es clara: cuando los empresarios necesitan mano de obra y no la encuentran en España quieren que los trabajadores extranjeros vengan de manera ágil y con las menores trabas burocráticas posibles.

7.1 La Ley de Extranjería, sus reformas y el proceso del *policymaking*

7.1.1 La Ley de Extranjería 4/2000

Al principio del 2000 se derogó la Ley 7/1985 siendo substituida por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La nueva Ley de Extranjería introdujo cambios profundos e importantes líneas de desarrollo. Su carácter esencial estaba orientado a la integración de los inmigrantes, consideraba tanto a los inmigrantes legales como ilegales y establecía una política de garantías de los derechos de todas las personas extranjeras. Entre sus principales novedades y modificaciones destacan: la creación de un estatuto bien definido y explícito de los derechos para los extranjeros en situación regular; la creación de un estatuto para los extranjeros insuficientemente documentados; un sistema de permisos de trabajo y residencia que favorecía la inmigración estable; un conjunto de instrumentos para evitar la irregularidad sobrevenida; la restricción de la potestad administrativa y la actuación conjunta del Estado

con las Administraciones implicados en este ámbito y otros actores interesados en esta materia (Aja *et al*., 2000: 49 y ss.). Otras novedades se referían a la mejora y extensión de los derechos de prestaciones sanitarias, de educación y asociación para los inmigrantes indocumentados, así como la asistencia jurídica gratuita para los extranjeros en los procedimientos administrativos y judiciales. Partiendo del postulado de la igualdad de trato, la normativa concedía a todos los extranjeros en España la libertad de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga. También fijó que la reagrupación familiar como un derecho de los extranjeros residentes en España. Igualmente concedía a los familiares de los extranjeros que ya residían en España un título de residencia propio y el derecho a conservarlo en caso de que se rompiera la relación matrimonial. Esta nueva disposición superó la reglamentación antecesora (Aja, 2006a: 27 y s.). Al contrario que la Ley de 1985, la nueva Ley no preveía la expulsión y fijó la obligación de justificar la denegación de visado y las multas por falta de documentación. Con ello se cambió el mecanismo de expulsión por la regularización como medio de tratamiento de la irregularidad (Aja, 2006a: 27). La nueva Ley no modificó la estructura de los permisos de trabajo y de residencia, pero sí el sistema de contingente (véase más adelante).

En su momento la Ley fue considerada como "la Ley más progresista en la Unión Europea en materia de inmigración" (Relaño Pastor, 2005: 110). La normativa era un "claro avance […] en la situación jurídica de los extranjeros" (*Ibíd.*, 114) y "situó, al menos, la integración social como objetivo último de la política de inmigración" (*Ibíd*., 137). La Ley apuntaba a no hacer distinciones entre extranjeros y españoles. Ambos compartían no solamente los derechos fundamentales, sino también "los económicos, sociales y culturales". Esto significó un importante paso en favor de la integración social y contra la discriminación (Goig Martínez, 2004: 636).

La nueva Ley pretendía evitar la situación imperante entonces en España: la mayoría de los inmigrantes entraba en España de manera irregular y posteriormente su situación era legalizada. Manuel Pimentel, el entonces ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, apunta, en una entrevista concedida para este estudio, que la situación era un "disparate" y una señal equivocada también para el mercado de trabajo. Por lo tanto, fue imprescindible evitar la inmigración irregular, pero al mismo tiempo era necesario facilitar la inmigración legal para que pudieran entrar las personas que España necesitara (EP23, 13.3.2013).

Las entrevistas realizadas en el marco de este estudio con representantes de CCOO y UGT aportan como resultado que ambos sindicatos acogieron positivamente la Ley Orgánica 4/2000. Para CCOO la Ley era "un catálogo de excelentes derechos y garantías, habla[ba] de integración social", asentaba la base de lo que podría ser una política de integración e introdujo por primera vez el arraigo como argumento para la regularización excepcional (EP20, 30.10.2012). La interlocutora de UGT subraya que "nos gustaba" la Ley porque "se reconocía a los extranjeros en situación irregular el derecho de huelga, manifestación, *etc*." (EP9, 22.11.2012).

El proceso de la elaboración de la Ley 4/2000

La tramitación de la Ley 4/2000 acapara un interés especial porque no se basaba en un Proyecto de Ley del Gobierno que posteriormente sería presentado al Parlamento, sino que se trataba de un proyecto de los grupos parlamentarios. Así que en este caso concreto los grupos parlamentarios oficiaron de *agenda setter* y abogaron por la necesidad de cambiar la orientación del marco legal. Tal como apunta Carles Campuzano (CiU) (2001: 32), ponente en la elaboración de la Ley, "la reforma de la Ley no fue, en ningún momento, ni prioridad ni voluntad del Gobierno Popular." En la fase de su elaboración trabajaron todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y se impusieron como meta llegar a un consenso político y social en las negociaciones, empeño poco frecuente.

Los diferentes intereses del Gobierno, dentro del propio Ejecutivo y de los grupos parlamentarios afloraron principalmente en la última fase de la tramitación de la Ley y desempeñaron un papel determinante a lo largo del proceso del *policymaking* y la toma de decisiones. Especial importancia cobró la distribución del poder entre los actores involucrados. El PP había conseguido la mayoría simple en las elecciones generales, pero contaba con el apoyo parlamentario de Convergència i Unió (CiU), del Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC). Aunque tenía la mayoría absoluta en el Senado, necesitaba el respaldo de sus socios en el Congreso donde tuvo lugar la votación definitiva del texto. Esta constelación de fuerzas fue determinante en el resultado del proceso y posibilitó que la Ley Orgánica 4/2000 fuera aprobada en su versión inicial.

Como constatamos en los capítulos anteriores, la demanda de modificar la Ley de Extranjería de 1985 se remontaba a finales de los años ochenta cuando los sindicatos, ONG,

asociaciones de inmigrantes y eclesiales, y el partido Izquierda Unida (IU) comenzaron a pronunciarse a favor de cambiar la orientación de la política de inmigración. Pero el Gobierno de aquellos años, presidido por el socialista Felipe González, siempre bloqueó estas reivindicaciones, la última vez en 1996, fecha en la que el Gobierno decidió aprobar un nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de 1985 en lugar de proceder a la reforma de la misma. A finales de los años noventa los partidos políticos se encargaron de las reivindicaciones y presentaron al Parlamento sus reclamaciones.

El comienzo del proceso de reforma de la Ley de 1985 tuvo su origen en diversas iniciativas parlamentarias. Los primeros pronunciamientos unánimes a favor de modificar la Ley se registraron en octubre de 1997 en una moción del pleno del Congreso y, en junio de 1998, con la presentación de las conclusiones del "Informe de la Comisión de Política Social y Ocupación del Congreso sobre la situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España" (Campuzano, 2001: 33). Además tres grupos parlamentarios -IU, CiU y el Grupo Mixto- presentaron, respectivamente, a partir de marzo de 1998, Proposiciones de Ley propias en el Congreso de los Diputados. Las críticas principales apuntaban a que la Ley tenía un sesgo excesivamente policial, perseguía primordialmente el control de flujos migratorios y no consideraba suficientemente la integración social de los extranjeros.

En verano del mismo año el principal partido de la oposición, el PSOE, se adhirió a las críticas y presentó en las Cortes también una iniciativa para reformar la Ley. Su proyecto fue formulado como enmienda a la totalidad de las Proposiciones de Ley de IU, CiU y el Grupo Mixto ya anteriormente mencionadas. La Proposición socialista era un texto muy detallado que pretendía no depender de la estructura general de la Ley de 1985. Apuntaba a ser una nueva Ley mucho más amplia y completa. Todas las propuestas tenían en común que buscaban desarrollar medidas dirigidas a la integración de los extranjeros y un reconocimiento más completo de sus derechos y libertades.

Una vez que el Gobierno finalmente había llevado oficialmente el problema de la reforma de la Ley a su agenda empezó la fase de elaboración de la Ley 4/2000. Como vemos a continuación, este período puede ser dividido en dos fases completamente distintas: la primera se caracteriza por un alto grado de consenso entre todos los grupos parlamentarios sobre el contenido de la Ley y por una buena colaboración entre ellos. La segunda fase es

conflictiva, conlleva la ruptura del consenso y conflictos tanto entre el Gobierno y los grupos parlamentarios como también en el propio Ejecutivo. Por lo tanto, esta fase merece un interés especial.

La fase de elaboración de la reforma empezó en el Parlamento. En el debate parlamentario el Congreso se pronunció a favor de considerar las tres Proposiciones de Ley de IU, CiU y el Grupo Mixto desestimando la enmienda presentada por el PSOE. También decidió crear una Ponencia del Congreso de los Diputados y fundir en un solo texto las tres proposiciones mencionadas, considerando igualmente la enmienda socialista (Aja *et al*., 2000: 39 y s.). Las Ponencias estaban integradas por una pluralidad de miembros que representan a los distintos grupos parlamentarios. En ellas tuvo lugar un estudio más detenido de los diversos asuntos sometidos a consideración de las Comisiones. Por regla general, las Ponencias parlamentarias tienen lugar a puerta cerrada y de manera informal, lo que favorece un diálogo directo y la consecución de acuerdos.

En este caso, empero, la Ponencia encargada de estudiar el nuevo texto sintetizado adaptó un método de trabajo muy abierto manteniendo reuniones con diferentes actores extra-gubernamentales para conocer sus respectivas opiniones y discutir objeciones y diferencias. Este procedimiento hizo posible que la Ponencia obtuviera un mayor conocimiento de los problemas vinculados al fenómeno inmigratorio. También promovió el diálogo directo y la posibilidad de conseguir un alto consenso en esta materia. Entre los interlocutores sociales se encontraban UGT y CCOO, ONG, asociaciones de inmigrantes, expertos y el Foro de la Inmigración (Aja *et al*., 2000: 39 y s.). Así que aunque los sindicatos no participaron en la elaboración de la Ley con derecho de co-decisión sí fueron incluidos desde el principio en el proceso y pudieron aportar su opinión. Su posición fundamental frente al proyecto de Ley fue positiva, lo que explica también su apoyo a la Ley. Junto a su participación consultiva en las reuniones de la Ponencia también hicieron *lobbying* parlamentario para intentar igualmente influir por esta vía en la política y el proceso de toma de decisiones. Al contrario que los sindicatos, las organizaciones patronales no se pronunciaron sobre la Ley o por lo menos no lo hicieron públicamente. Una actitud semejante también se puede constatar en su participación en la fase del diseño de la Ley. Ello pudo deberse a diferentes factores: tal como se puede constatar en las entrevistas con representantes de las patronales, en aquellos momentos CEOE y CEPYME aún no consideraron el tema de la inmigración como un tema importante y prioritario y todavía no habían empezado a crear estructuras internas para

dedicarse a él. Esto puede explicar su falta de interés en el proceso del *policymaking* de la reforma de la Ley de 1985. Además, probablemente porque no consideraron que la Ley iba en contra de sus intereses no estimaron necesario organizarse e intentar influir en el diseño del contenido. La Ponencia no contempló su participación en la fase de consulta, pero por las ya mencionadas razones es de suponer que tampoco tenían las ambiciones de cambiar la situación y reclamar su participación.

En una entrevista para este estudio, Carles Campuzano (CiU) indica que existía una "pretensión que compartíamos todos los grupos parlamentarios y que la misma sociedad también la reclamaba, pues pedía que hiciésemos un esfuerzo para que la nueva Ley se elaborase desde el consenso." En el transcurso de los debates de la Ponencia, en sesiones múltiples, se inició la elaboración de lo que sería la nueva Ley de Extranjería. La orientación en alcanzar acuerdos y aproximar posiciones en esta materia conllevó a que la preparación se demorara mucho más tiempo del habitual porque era un "proceso muy complejo" (EP7, 27.11.2012). El entonces ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, explicó a la prensa que debido al contenido de la Ley "'deb[ía] nacer con un importante consenso político y con la integración de los grupos sociales y las organizaciones no gubernamentales'" (El Mundo, 5.8.1999). Porque esa Ley, según Pimentel,

> "'habla de políticas de integración, de derechos, de atención a la dignidad, de educación, sanidad, simplificación administrativa, legalización más rápida de las personas en situación dudosa, cambio de cultura y educación de la población española, tolerancia y respeto y de nuevos instrumentos que nos permitan una lucha más eficaz contra las mafias que trafican con personas'" (*Ibíd*.).

El trabajo realizado por la Ponencia reconoció y reflejó las aportaciones de todos los grupos parlamentarios. Con ello se adquirió "un valor muy superior" porque se inició un consenso social en esta materia (Aja *et al.*, 2000: 42). Además, "la mayoría de las fuerzas sociales [...] entendieron el esfuerzo parlamentario que se estaba realizando y compartieron el compromiso con la nueva Ley." (*Ibíd*.).

En septiembre de 1999, conscientes de que la sexta legislatura se agotaría en diciembre del mismo año, los grupos parlamentarios comenzaron a presionar para finalizar los trabajos de la Ponencia y poder llevar el texto final a la Comisión y al Pleno del Congreso para su aprobación. Para ello enviaron cartas al Presidente de la Comisión Constitucional, reclamándole que convocara la Ponencia para aprobar el Informe antes de que finalizara la

legislatura. También realizaron declaraciones de carácter público y mantuvieron conversaciones con los diputados del Partido Popular. A la petición de la tramitación de urgencia se sumaron otros actores, entre ellos, CCOO y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que se entrevistaron con los grupos parlamentarios. Los interlocutores temieron que si no se aprobara la Ley en la legislatura en curso posteriormente no saldría adelante.

En momentos en los que España debatía en profundidad la reforma de la Ley de Extranjería de 1985, la Unión Europea daba un importante paso cualitativo en la configuración del futuro marco legal y político en materia de inmigración. La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en mayo de 1999, y la celebración de la Cumbre de Tampere, a mediados de octubre de 1999 en Finlandia, dibujaron el esquema de una nueva política de inmigración para la UE. Uno de los objetivos del Tratado de Amsterdam fue la comunitarización de la política migratoria europea cinco años después de su puesta en vigor. La introducción de elementos de unión política conllevaba nuevas formas de cooperación entre los diferentes Gobiernos de la UE. La Cumbre de Tampere del Consejo Europeo fue la primera cumbre que se dedicaba al problema de la inmigración y tematizó la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea según lo previsto ya en el Tratado de Ámsterdam.

Después de la celebración de la Cumbre de Tampere los grupos parlamentarios plantearon al Presidente Aznar “la necesidad de impulsar, de manera definitiva [la Ley], y precisamente en respuesta a la letra y el espíritu de Tampere” (Campuzano, 2001: 35). A partir de entonces comienza una nueva época en la tramitación de la Ley. Empiezan a producirse declaraciones gubernamentales en contra del sentido de esta reforma, sobre todo por parte de los ministros del Interior, Asuntos Exteriores y de Economía y Hacienda, pero también del propio Presidente. En una entrevista Campuzano indica que la oposición abierta del Gobierno a la reforma comenzó en su forma más álgida cuando el Presidente, justo después de la Cumbre de Tampere, se mostraba “radicalmente en contra de esa reforma” (EP7, 27.11.2012). Aznar y los ministros mencionados criticaron duramente el texto consensuado, aduciendo que la nueva Ley “convertiría a España en 'coladero de inmigrantes ilegales' [... y] sería contraria a los acuerdos comunitarios de la cumbre de Tampere” (Aja *et al.,* 2000: 43). Campuzano reaccionó ante la prensa apuntando que esta primera declaración “'sólo s[ervía] para fomentar el miedo sobre el fenómeno de la inmigración y al[imentaba] el discurso de la extrema

derecha xenófoba, por suerte minoritaria'". También pidió "'silencio'" (El País, 22.11.1999). El segundo argumento era "engañoso y confuso" y "entraba de lleno en contradicción con las conclusiones de la Cumbre de Tampere (Campuzano, 2001: 35). A partir de ese momento Tampere se convirtió en una de las principales excusas del Gobierno español contra la reforma.

Sin embargo, a últimos de octubre de 1999, la Ponencia del Congreso aprobó finalmente la reforma de la Ley de 1985, reforma que se caracterizó por haber conseguido un máximo de acuerdo entre todos los grupos parlamentarios. Pocos días después la Proposición de Ley Orgánica fue publicada. Desde entonces, este texto sirvió de base para posteriores discusiones. Pero la Ley sólo podía ser aprobada si se tramitaba en el Senado, por el procedimiento de urgencia, antes del 28 de diciembre de 1999, fecha del Pleno previo a la disolución de las Cortes. A mediados de noviembre la Ponencia del Congreso solicitó que el Proyecto de Ley fuera tramitado por el procedimiento de urgencia. Pero las descalificaciones sobre el proyecto por parte del Presidente y varios ministros no cesaron y tampoco sus exigencias de modificar aspectos fundamentales de la Ley. Sobre todo el ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja, sostuvo sus reticencias. Aznar compartió su opinión y ordenó al Partido Popular la incorporación de una treintena de enmiendas. La mayoría de ellas fueran aportadas por el ministro del Interior. Con ello se frenaba no solamente la tramitación de la Ley por la vía de urgencia, sino también dificultaba su aprobación antes de que se cerrase la legislatura (El País, 19.11.1999).

El repentino cambio de la actitud del Gobierno y sus fuertes ataques contra la Ley sorprendieron porque el grupo popular había participado íntegramente en la elaboración de la Ley que fue el resultado de un amplio consenso entre todos los grupos parlamentarios. En una entrevista concedida para este estudio Manuel Pimentel, ex-ministro de Trabajo, apunta que "la Ley fue conocida por todos. El Gobierno la conocía" y también varios Ministerios. Aunque el Gobierno no participó en el debate parlamentario, el Partido Popular sí lo hizo y envió informes al Gobierno. Así que en todo momento "el PP no sólo estuvo informado, sino estuvo participando y haciendo propuestas. Varios Ministerios participaron." El PP apoyó la Ley hasta el momento en que cambió de repente de opinión. (EP23, 13.3.2013).

Diego Jordano, el ponente del PP en la elaboración de la Ley también subrayó ante la prensa que durante su elaboración no faltó "fluidez y comunicación con su partido y el

Gobierno" (El País, 20.11.1999). Jordano también defendió la Ley consensuada porque le parecía "'una norma equilibrada y nada insensata'" (*Ibíd*.). Según una declaración de Pimentel a la prensa, era "'una ley […] que va a cambiar y a superar en mucho el concepto que hasta ahora hemos tenido de una ley que hasta ahora era únicamente de fronteras... No se trata sólo de controlar fronteras, es un cambio de filosofía.'" (El Mundo, 5.8.1999). Esto muestra claramente que dentro del propio Gobierno existían dos posiciones contradictorias sobre la reforma de la nueva Ley. La falta de una posición unánime fue el inicio para la aparición de tensiones internas en el Ejecutivo, sobre todo entre los ministros de Interior y Asuntos Exteriores y el ministro de Trabajo. Pimentel era el único miembro del Ejecutivo que mostró su apoyo claro al texto consensuado y defendió la aprobación de la Ley.

En contra de los intereses del Gobierno, el Congreso de los Diputados aprobó el 25 de noviembre de 1999 la reforma de la Ley de Extranjería de 1985 con una votación de globalidad (324 a favor y 1 abstención) (Aja *et al*., 2000: 43). Antes de su tramitación en el Senado, se anunció que a partir de entonces el Ministerio del Interior asumía el control de la reforma de la Ley (El País, 8.12.1999). Esta decisión puede ser interpretada como una táctica estratégica por parte del Gobierno que compartió en este asunto la posición del ministro del Interior, cuya postura estuvo en clara oposición con la del ministro del Trabajo. Aparentemente, con el traspaso de las competencias el Gobierno quiso asegurarse que se defendería la reforma según sus intereses.

Hasta entonces el equipo ministerial del ministro de Trabajo fue el encargado de negociar la nueva legislación. Desde su departamento siempre había respaldado el texto consensuado y había abogado por el diálogo y la negociación. Tal como subraya Pimentel en una entrevista concedida para este estudio, "el diálogo es bueno" y "aporta mucho". "Dialogar" no significa ser "débil", sino saber escuchar opiniones e intentar llegar a un acuerdo. Aunque admite que sectores y actores, como por ejemplo las ONG, también asumen un papel importante en el diálogo, da una "importancia muy, muy singular" a los agentes sociales (EP23, 13.3.2013):

> "El núcleo del diálogo social siguen siendo las empresas y los trabajadores. [... Pero] no pueden paralizar al Gobierno porque el Ejecutivo tiene que tomar decisiones. Es decir, si se llega a un acuerdo, bien, mejor, y, si no, el Gobierno tiene que actuar. [...] Dialogar no significa co-gobernar. [... Creerlo] sería un error." (*Ibíd*.).

Tras la aprobación del texto consensuado, la Ley fue tramitada en el Senado. Previamente el Gobierno había anunciado una modificación sustancial de la Ley en el Senado para endurecerla y reducir su contenido social con el fin de reforzar su carácter policial. Para ello, el Gobierno contó con el apoyo de CiU (El País, 8.12.1999). Debido a la tramitación de urgencia sólo disponía de 20 días para el debate, la votación y la entrega de enmiendas. En el último minuto el grupo parlamentario popular presentó en solitario no las 30 enmiendas anunciadas, sino un total de 112. Para Zubia Atxaerandio, el Senador del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, este nuevo texto significó "una auténtica contrarreforma, [...] un veto al texto elaborado". Porque "en cuestión de horas se pretend[ía] dar vuelta a un trabajo de meses y, en definitiva, romper el consenso" (DSS, Pleno, núm. 156, 16.12.1999: 7613 y s.).

Aja *et al*. (2000: 45) apuntan que la mayoría de las enmiendas presentadas por los populares se trataba de correcciones técnico-jurídicas que contemplaban una redacción más conservadora y de diversos endurecimientos. Pero, visto en su conjunto, las enmiendas no significaron grandes modificaciones de fondo. No obstante, las enmiendas del PP provocaron fuertes críticas, y no solamente de los principales grupos de oposición, sino también del socio gubernamental CiU que no había participado en la elaboración de las modificaciones, y de diferentes interlocutores extra-gubernamentales, entre ellos CCOO y UGT.

Los sindicatos recurrieron a diferentes estrategias para presionar al Gobierno para que éste respetara el consenso parlamentario y aprobara el texto original: protestas, declaraciones a la prensa y cooperación con otros actores sociales, como las ONG, que perseguían el mismo objetivo que ellos. Por ejemplo, se unieron con más de 50 organizaciones sociales en la Plataforma por la Convivencia, foro en la criticaron que las modificaciones cambiarían por completo el "espíritu" de la Ley (El Mundo, 9.12.1999). Ante la prensa, el responsable de Migraciones de CCOO, José Luis Sánchez, calificó el proceder del Gobierno de "'burla a los partidos democráticos, al Parlamento y a las organizaciones sociales'" (*Ibíd*.). En su opinión los "populares nunca habían tenido intención de que la reforma de la Ley de Extranjería saliera adelante en esta legislatura [y] 'por eso se mostraron a favor de una ley de progreso, porque creían que no iba a salir'" (El País, 10.12.1999). Para UGT las enmiendas supusieron no solamente un retroceso del texto consensuado, sino también de la Ley de Extranjería de 1985. La entonces secretaria de la Ejecutiva Confederal de UGT, Almudena Fontecha, subrayó ante la prensa que las propuestas dejaban "'a los inmigrantes en una situación de

absoluta indefensión y les perpetúa y les condena a las explotación laboral'" (El Mundo, 9.12.1999). Además destacó que las enmiendas cuestionaban "'preceptos constitucionales'" y van "'en contra de algunas leyes de la Unión Europea'" (El País, 10.12.1999). Para reforzar su presión al Gobierno los sindicatos y organizaciones sociales convocaron una semana de movilizaciones en todas las ciudades españoles para protestar contra las modificaciones de la Ley. (El País, 10.12.1999). Pero el Gobierno no atendió de sus reivindicaciones. Seguía persiguiendo sus intereses e intentó imponerse con su versión de cómo debería ser la Ley de Extranjería.

La siguiente fase antes de la aprobación de la Ley estuvo marcada por mayores diferencias dentro del Gobierno y cambios notables de posición por parte de los socios del Gobierno. Al principio el portavoz de CiU en el Congreso también criticó el paquete de enmiendas y manifestó que no las apoyaría. Esto se debió en buena parte a que el PP no le había incluido en la elaboración de las enmiendas. Pero, posteriormente, CiU alteró su actitud y mostró su disponibilidad a negociar con el Gobierno para llegar a un acuerdo en materia de la nueva Ley de Extranjería. El PP se esforzó por conseguir el apoyo de CiU, porque si bien tenía la mayoría absoluta en el Senado, necesitaba el respaldo de CiU en el Congreso a donde volvería el texto para su votación definitiva. Esto nos invita a pensar que el PP presionó fuertemente a CiU para conseguir que modificara su actitud y apoyara las modificaciones de la Ley. Posteriormente, el PP y CiU pactaron una serie de enmiendas (36 en total) a las rectificaciones presentadas por el grupo popular. El nuevo texto fue aprobado el 10 de diciembre de 1999 en la Comisión Constitucional del Senado. Esto motivó nuevamente numerosas críticas por parte de la oposición política y de organizaciones y asociaciones sociales. UGT y CCOO se sumaron a las censuras y expresaron su desacuerdo adhiriéndose al Foro de la Inmigración y con declaraciones a la prensa.

Por ejemplo, el Foro de la Inmigración utilizó sus contactos formales con diferentes representantes de ministros y entregó a los responsables del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Interior, Exteriores, Administraciones Públicas y Educación y Cultura un comunicado en el que expresaba su repulsa a la actuación del PP y el Gobierno (El País, 11.12.1999). Pero los sindicatos no criticaron solamente al Ejecutivo, sino también a CiU, reprochándola que traicionara a la sociedad. Porque, en contra de sus intenciones iniciales, había cedido ante el Gobierno. Con ello, tal como resumió Almudena Fontecha de UGT en la

prensa, CiU había defraudado las expectativas que "'ellos mismos habían creado'" (El País, 12.12.1999).

Jordi Pujol, el líder de CiU, defendió el nuevo texto y reclamó en la prensa la "validez" de la reforma pactada con el PP porque "'facilita la integración social de los inmigrantes, garantiza sus derechos cívicos y sociales, hace posible el reagrupamiento familiar y endurece las sanciones contra los traficantes de mujeres, mafias organizadas y transporte de inmigrantes sin papeles." Además subrayó que "'sin nosotros no hubiera sido posible esta Ley'". Esta opinión fue compartida también por el ministro de Trabajo que opinaba que las nuevas enmiendas no modificaban "'el espíritu'" de la reforma (El País, 12.12.1999). Según una cita de Pimentel en la prensa (*Ibíd*.), la Ley "'va a dar muchos derechos que hoy no tienen a las personas que vienen a trabajar con nosotros'". Por lo tanto, defendió que también el resto de los grupos parlamentarios apoyara la Ley. Paralelamente manifestó públicamente que las enmiendas presentadas eran "'para negociar'" (*Ibíd*.). Con ello mostró nuevamente su actitud abierta al diálogo y a la negociación para poder llegar a un acuerdo.

El cambio radical de la posición gubernamental significó la ruptura del amplio consenso y esfuerzo negociador de los grupos parlamentarios que había caracterizado la elaboración de la reforma de la Ley. También terminó el consenso mantenido en materia de inmigración desde la Proposición no de Ley en 1991. El Partido Popular se enfrentó con el resto de los grupos parlamentarios. Pero también eran cada vez más evidentes las diferencias entre el ministro de Trabajo y el resto del Gobierno, especialmente con la posición más restrictiva del ministro del Interior. Esto aumentó las tensiones internas en el Gobierno. Mientras que Pimentel fue uno de los principales valedores de la Ley en su redacción original y consensuada, Mayor Oreja, en entonces ministro del Interior, opinaba que la Ley de Extranjería debería ser más dura con la inmigración irregular y seguía defendiendo su visión más restrictiva del fenómeno migratorio.

El 16 de diciembre el Pleno del Senado aprobó finalmente el Dictamen de la Comisión Constitucional sobre la Proposición de Ley Orgánica. De los 225 votos emitidos, 129 fueron a favor, 94 en contra y 2 abstenciones (CG, VI Legislatura, núm. 156, 16.12.1999: 7607 y ss.). Con antelación el presidente de Coalición Canaria (CC), Paulino Rivero, ya había anunciado que su grupo no respaldaría el texto pactado por el PP y CiU en el Senado. Defendió su decisión en la prensa como "'una invitación a la recuperación del consenso en un proyecto de

ley tan importante como éste'" (El Mundo, 13.12.1999). Los cambios realizados en la Cámara Alta obligaban a devolver el texto al Congreso para que éste procediera a la votación definitiva. En el Congreso, el PP no tenía la mayoría absoluta y necesitaba la totalidad de los votos de los diputados del PP y de sus socios CiU y CC. Sólo con este apoyo lograría que su versión de la Ley, pactada entre el PP y CiU en el Senado, saliera adelante. Por lo tanto los votos de los cuatro diputados de la Coalición Canaria eras decisivos. Pero en contra de los intereses y expectativas del Gobierno, el Congreso rechazó en la última sesión de la legislatura las enmiendas que PP y CiU habían introducido en el texto. En la votación CC, tal como previamente había anunciado, votó en contra del nuevo texto y CiU, a diferencia de lo pactado, también decidió a última hora no apoyarlo. El PP se quedó solo. De los 344 votos emitidos, 153 fueron a favor de las enmiendas en el Senado (PP), 190 en contra y también hubo una abstención. Finalmente la Ley de Extranjería, tal como estaba concebida inicialmente en el texto consensuado, fue aprobada y derogó la Ley de Extranjería de 1985. Como reacción directa a la derrota parlamentaria del Ejecutivo el portavoz del grupo parlamentario del PP anunció de inmediato la modificación de la Ley si el PP ganaba las siguientes elecciones generales en marzo de 2000 (DSC, VI Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, núm. 273, 22.12.1999: 15269). Ello pone evidentemente de relieve que el PP tenía claras intenciones de instrumentalizar la inmigración por motivos electoralistas, una actitud sin precedentes. Por primera vez el tema de la inmigración formó parte en la campaña electoral.

Hasta entonces, existió un pacto entre los partidos para que el tema de la inmigración no fuera utilizado con fines electoralistas (Kreienbrink, 2004: 378) y también existía consenso en una materia tan sensible. El cambio de postura del Gobierno permite pensar que en relación con el fenómeno migratorio en el PP primó una táctica partidista con la que quiso contentar a los grupos más conservadores dentro sus filas. También se puede intuir que con ello quiso evitar el peligro de que surgiera un partido más a su derecha que intentara sacar rédito político del problema de la inmigración. Dado que la Ley Orgánica 4/2000 era considerada por muchos como una Ley muy liberal que suponía un claro paso en dirección al reconocimiento de los derechos de los extranjeros y su integración, el Gobierno acentuó su actitud menos indulgente y con ello su visión más restrictiva del fenómeno migratorio.

El resultado de la votación en el Congreso fue muy aplaudido por la oposición, los sindicatos, ONG y asociaciones de inmigrantes que habían hecho denodados esfuerzos por

lograr que la Ley de Extranjería fuera aprobada en su versión original y consensuada. Según una declaración de UGT recogida por la prensa, la tramitación del texto "'ha permitido mostrar la verdadera cara de un Gobierno que desprecia los procedimientos democráticos, utiliza la política migratoria como arma electoral y no tiene ningún interés en asegurar los derechos elementales de los trabajadores inmigrantes.'" En un principio el PP seguramente "'confiaba en que ese texto no saldría adelante en [la VI] legislatura, por lo que podía respaldar fácilmente una reforma en la que no creía y cuyo apoyo le daba la imagen progresista que anhela frente al electorado.'" (El País, 23.12.1999).

7.1.2 La primera reforma de la Ley 4/2000: la Ley de Extranjería 8/2000

El 22 de diciembre de 2000 el Congreso aprobó la modificación legislativa de la Ley de Extranjería, con los votos de la mayoría parlamentaria del PP y en contra de la oposición. La Ley Orgánica 8/2000[21] entró en vigor el 23 de enero de 2001 y ello produjo un "auténtico cambio político en una dirección resueltamente más restrictiva" (López Sala, 2007: 10). La Ley 8/2000 era claramente distinta en la forma de afrontar el fenómeno de la inmigración y restableció posiciones tajantes. No sustituyó completamente la Ley Orgánica 4/2000 porque mantuvo su estructura normativa general (Aja, 2006a: 29 y s.). La nueva normativa modificó gran parte del sistema de entrada, salida, permanencia y situación de los inmigrantes, y también cambió notablemente sus derechos. Con ello se asemejó a la Ley de Extranjería de 1985 porque recuperó la clara distinción entre los extranjeros dependiendo de su situación administrativa (Goig Martínez, 2004: 637). La crítica más severa a la Ley hacía referencia, en primer lugar, al recorte injustificado de los derechos fundamentales de los extranjeros: tal como el Gobierno había anunciado, la nueva Ley eliminaba para los inmigrantes en situación irregular los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga. Con ello se violó directamente la Convención Europea de Derechos Humanos (Chueca, 2002: 242 y s.). Porque dicha Convención protege las libertades de reunión y asociación al determinar qué "toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, junto con otras, sindicatos y afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses" (*Ibíd*.).

[21] 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. Publicada en el BOE núm. 307, 23.12.2000.

La Ley se centró en reforzar el control de los flujos migratorios y para ello se optó por reincorporar la causa de expulsión para los extranjeros sin permiso de residencia. Esta causa había formado parte de la Ley de 1985 y que fue eliminada en la Ley 4/2000. Tal como apunta Trinidad (2002: 272, subrayado en el original), la recuperación del sistema de expulsiones era un planteamiento del "*refuerzo de la legalidad*". La reintroducción fue justificada con el argumento de que un Estado de Derecho necesitaba establecer mecanismos para cumplir las normas que regían la entrada y la permanencia en su territorio. Con ello España intentó aumentar su capacidad de Estado en materia de control de la inmigración irregular (*Ibíd*.). La situación de irregularidad también emana, en no pocas ocasiones, de las consecuencias de los reglamentos administrativos y su gestión inadecuada, dando lugar al resultado de la "producción legal de ilegales" (Delgado, 2000) y no a la reducción originariamente intencionada de los inmigrantes en situación irregular.

La nueva normativa endureció los requisitos para la reagrupación familiar, reglamentó el tiempo mínimo de permanencia en España para poder ejercitar el derecho de la reagrupación (haber residido ya un año en España y tener una autorización para un año más) y restringió las categorías de familiares reagrupables (Aja, 2006a: 30 y s.). También modificó el tratamiento de los visados y el permiso de residencia permanente. A diferencia de la Ley 4/2000, a partir de entonces se exigió que los solicitantes que solicitaran el permiso de residencia tenían que haber tenido ya un permiso de residencia continuado temporal de cinco años (*Ibíd*.; Ballester, 2001).

En relación a la gestión de la migración laboral, la Ley contempló introducir cuantiosas sanciones económicas para empresarios que contrataran a inmigrantes en situación ilegal. También introdujo cambios en el contingente (véase más adelante). Con el recién estrenado sistema de cupo anual el mercado laboral español dispuso por primera vez de un mecanismo para la oferta de puestos de trabajo en los países de origen de los futuros inmigrantes. Esto, indiscutiblemente, significó un nuevo enfoque de la gestión de la inmigración laboral.

El proceso del policymaking de la Ley de Extranjería 8/2000

La campaña electoral para las elecciones generales del 12 de marzo de 2000 estuvo acompañada de los trágicos sucesos en El Ejido en Almería. El asesinato de una mujer española por un joven magrebí con discapacidad mental y la muerte de dos agricultores

españoles desembocaron en una verdadera "caza del moro" contra los marroquíes y en la aparición de un fuerte brote de racismo y xenofobia (Castellanos y Pedreños, 2001; Checa, 2001; Martínez Veiga, 2001) Miembros del Gobierno popular intentaron justificar con los incidentes en El Ejido la necesidad de reformar la recién aplicada Ley de Extranjería, un proyecto que el PP había incluido en su programa electoral[22]. Porque la Ley era una política de fronteras excesivamente abiertas (Zapata Barrero, 2003: 525 y ss.) y provocaría un claro "efecto llamada" (Bravo López, 2004: 109). Aunque el ministro del Interior declaró a la prensa que sería "'una irresponsabilidad atribuir lo ocurrido a la Ley de Extranjería'" (El País, 8.2.2000). El responsable de Asuntos Exteriores achacó el brote de xenofobia en El Ejido sobre todo al aumento de la inmigración irregular (El País, 10.2.2000). Esto invita a pensar que el Gobierno intentó legitimar con los sucesos también su rigurosa política contra la irregularidad.

Tal como se ha mencionado antes, el Partido Popular introdujo y utilizó por primera vez el tema de la inmigración en la campaña electoral para las elecciones generales de marzo de 2000. Según Zapata Barrero (2003: 525 y ss.), El Ejido fue el primer conflicto social que catapultó el tema de la inmigración a la agenda política porque relacionó, por primera vez, los temas principales en materia de gestión de la inmigración en España. Pero la posición que adoptó el Gobierno popular no fue unánime. Las diferencias y tensiones entre el Gobierno y el ministro Pimentel que ya afloraron durante el proceso de elaboración de la Ley 4/2000 se acentuaron aún más. A diferencia de la mayoría del Gobierno y del PP que abogaron por la reforma de la Ley, el ministro de Trabajo siguió defendiéndola. En este crítico y conflictivo momento político-social Pimentel consideró necesario desarrollar las políticas de integración de extranjeros e impulsar la tolerancia. Según sus declaraciones a la prensa, la integración supone que "'estas personas tengan una vida digna, una vivienda digna y unas condiciones salariales y de protección social igual que cualquier otro trabajador'" (El País, 8.2.2000). La Ley 4/2000, que acababa de entrar en vigor, contenía precisamente estos principios.

En plena campaña electoral, y a tan solo 22 días de las elecciones generales, Pimentel renunció a su cartera gubernamental. En público siempre negó que su dimisión se debía a los

[22] José María Aznar, en aquellos momentos candidato a la Presidencia del Gobierno, declaró en el Congreso de los Diputados que "[e]l fenómeno de la inmigración exige una política de Estado y queremos desarrollarla con el máximo acuerdo de las fuerzas políticas parlamentarias. Debe ser una política congruente con nuestra capacidad de acogida y con los compromisos y responsabilidades que España asumió en el Consejo Europeo de Tampere, lo que nos obliga a adaptar nuestra legislación en materia de extranjería." (DSC, VII Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, núm. 2, 25.4.2000: 29).

sucesos de El Ejido o a la Ley de Extranjería y declaró ante la prensa que su renuncia tenía que ver "'única y exclusivamente'" con su "'responsabilidad política'" en el caso de corrupción de su jefe del Gabinete en aquellos tiempos (El País, 20.2.2000). No obstante, aunque nunca lo confirmó, todo parece indicar que Pimentel dimitió como ministro de Trabajo por sus discrepancias con la nueva Ley de Extranjería y con el Gobierno y utilizó la citada argumentación como pretexto para justificar su renuncia a la cartera ministerial.

Poco después, en marzo de 2000, el Partido Popular ganó las elecciones generales y esta vez obtuvo la mayoría absoluta en ambas Cámaras: Senado y Congreso. En base a esta nueva relación de fuerzas, y fiel a su compromiso electoral, pudo llevar a cabo sin obstáculos la aprobación de la reforma de la Ley 4/2000. Previamente a su aprobación la discusión social y política giraba de forma permanente en torno a la inmigración y sus consecuencias. Este debate estuvo también acompañado de una importante campaña mediática. El Gobierno, y especialmente el ministro del Interior, como demuestra una declaración de éste a la prensa, estaban convencido de que la "'la inmigración e[ra] el problema número uno para la convivencia en España en la próxima década. [...] La inmigración será la piedra angular de la convivencia'" (El País, 17.5.2000). Para afrontar este "problema de la inmigración", se crearon, en mayo de 2000, nuevas instituciones que permitían un tratamiento centralizado de esta materia bajo su tutela. Entre ellas destaca la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración[23] con competencias en esta materia. La figura del Delegado se convirtió desde entonces en el actor principal en el nuevo diseño de la política de inmigración, adoptando diversas medidas en el ámbito normativo, administrativo, político, institucional y económico. Estaba directamente a las órdenes del ministro del Interior, que siguió siendo el máximo responsable y última instancia decisoria.

La determinación de adscribir la Delegación directamente al Ministerio del Interior provocó críticas, entre ellas, las de Manuel Pimentel, ya ex-ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. En declaraciones a la prensa afirmó que estaba convencido de que "'la nueva organización del departamento hará que se termine relacionando inmigración con delincuencia'" (El País, 3.6.2000). En su opinión, hubiera sido más recomendable que la citada delegación estuviera vinculada al Ministerio de la Presidencia porque así "'tendría un carácter más horizontal y podría atender mejor aspectos de la inmigración que afectan a Asuntos Sociales, Trabajo o Educación.'" (*Ibíd.*). Esta opinión fue compartida, entre otros, por

[23] Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración. Publicado en el BOE núm. 121, 20.5.2000.

representantes de CCOO que firmaron, junto con el ex-ministro, el artículo "Democracia e inmigración", en él que se pronunciaron también contra la reforma de la Ley y a favor de un gran pacto de Estado, político y social en materia de la política de inmigración (El País, 7.7.2000).

La reforma de la Ley se había convertido en uno de los asuntos prioritarios de la agenda política del Gobierno popular. El Gobierno se basó en cuatro argumentos centrales para justificar la modificación: primero, la legislación en vigor no cumplía las responsabilidades asumidas por España como miembro de la Unión Europea y la Ley no se adecuaba a los compromisos de Tampere. Por lo tanto defendió que el nuevo marco comunitario tendría que ser el referente principal para la política española de inmigración. Segundo, por su concepción la Ley 4/2000 creaba un "efecto llamada" y, tercero, fomentaba las mafias que traficaban con seres humanos. Cuarto, la Ley perseguía el objetivo de promover la integración y convivencia de los extranjeros en situación legal en la sociedad española. La Ley 8/2000, junto con el denominado Plan GRECO[24], fueron definidos como los dos pilares de la política de extranjería.

La fase de elaboración de la reforma de la Ley se llevó a cabo a lo largo del 2000. El proceso de su diseño se diferenció considerablemente del anterior: en vez de buscar el consenso con los partidos políticos y actores extra-gubernamentales como sindicatos u ONG, el PP llevó a cabo el proyecto prácticamente en solitario con escaso debate y negociación. Gracias a la mayoría absoluta en las Cortes no dependía del apoyo de otros grupos parlamentarios, lo que le permitió diseñar la reforma acorde con sus intereses y llevarlo a cabo sin obstáculos legislativos. Inicialmente, en la primera fase de elaboración de la reforma, el PP había entablado negociaciones con el partido socialista sobre el borrador. El punto más polémico y rechazado por el PSOE fue la intención del PP de denegar el derecho de sindicación, manifestación y reunión a los inmigrantes en situación irregular. Ambos partidos no pudieron ponerse de acuerdo en estos puntos, lo que imposibilitó sacar adelante un texto común. En una entrevista para este estudio, Antonio Hernando (PSOE) atribuyó este resultado a la falta de interés por parte del PP en llegar a un acuerdo en esta materia. Por esta razón el PP hizo caso omiso al PSOE e introdujo "sus" cambios en la reforma de la Ley. En opinión del entonces asesor de la Secretaría Federal de Políticas Sociales y Migratorias de la

[24] El 30 de marzo de 2001 el Consejo de Ministros aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO) con carácter plurianual y con una vigencia prevista para 2001-2004. El GRECO fue autocalificado por el propio Gobierno como primer plan integral que recogía las actuaciones y objetivos centrales del Gobierno en materia de extranjería e inmigración.

Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, la decisión del PP fue menos un asunto de contenido, sino más bien tuvo motivos políticos: al prohibir la sindicación, manifestación y reunión el Partido Popular creyó que con ello podría dar la impresión a la sociedad española de que era el partido que garantizaba una política migratoria estricta y restrictiva. Por lo tanto, el consenso no daba ninguna rentabilidad política al PP (EP14, 23.4.2013).

A finales de mayo de 2000 el ministro del Interior presentó en el Consejo de Ministros el texto que debería marcar las pautas y servir de base para la reforma de la Ley 4/2000. En julio, sólo algunas semanas más tarde, el Consejo de Ministros aprobó el nuevo proyecto de la Ley. La aprobación estuvo acompañada de fuertes críticas de parte de los partidos de la oposición, sindicatos, ONG, asociaciones de inmigrantes e incluso del ex-ministro Pimentel y del ponente del PP en la elaboración de la Ley 4/2000, Diego Jordano. Todos declinaron clara y públicamente el proyecto gubernamental y criticaron la rapidez con la que el Gobierno pretendía modificar la recién aplicada Ley de Extranjería (El País, 3.6.2000; El País, 8.7.2000).

Debido a la imposibilidad de participar en la elaboración de la reforma de la Ley o de reunirse con el Gobierno para discutir sobre el desarrollo del proyecto los sindicatos utilizaron los medios de comunicación para dirigirse al Ejecutivo con fin de intentar influir en su decisión y evitar prohibir el endurecimiento de la política inmigratoria. En un comunicado de CCOO a los medios de comunicación el sindicato pidió que el Gobierno "'deje de hacer demagogia'" porque "'la inmigración es un problema muy grave sobre el que no se pueden generar estereotipos ni mensajes alarmistas'" (El País, 8.7.2000). Para evitar la aprobación de la reforma y dar más peso a su demanda UGT y CCOO también se aliaron con otras ONG y asociaciones de inmigrantes en el marco de la Plataforma por la Convivencia. A finales de septiembre de 2000 dicha Plataforma empezó con el *lobbying* parlamentario y remitió a todos los grupos en el Parlamento un documento en él que criticaba y rechazaba contundentemente las modificaciones previstas por el Gobierno. Según recogió la prensa, estos cambios "refuerza[ba]n la arbitrariedad de la Administración, no a[tendían] a los tratados internacionales de derechos humanos y potenc[í]an la explotación laboral" (El País, 22.11.2000). El manifiesto fue finalmente presentado el 21 de noviembre de 2000 y estaba firmado por los sindicatos UGT, CCOO y USO, numerosas ONG, el Partido Nacionalista Vasco, Izquierda Unida y 15.000 personas, entre ellas el ex-ministro Pimentel. Nuevamente criticaron que la reforma rompiera el consenso alcanzado en materia de inmigración. (*Ibíd*.).

Por esta razón los detractores la vieron como la "contrarreforma" de la Ley Orgánica 4/2000 y la vuelta a los criterios policiales y de control que caracterizaban la Ley Orgánica 7/1985. Pero a pesar de todas las críticas e intentos de provocar un cambio en la posición gubernamental el Gobierno se aferró a la reforma de la Ley. Su inmunidad contra las críticas se puede explicar desde el poder que le daba la mayoría absoluta que le permitía ignorar otras posiciones que no fueran las suyas. A finales de diciembre el Gobierno promulgó la modificación legislativa.

Tras la entrada en vigor de la Ley 8/2000 en febrero de 2001 comenzaron polémicos debates sobre su posible inconstitucionalidad. Los oponentes de la nueva Ley depositaron su esperanza en el Defensor del Pueblo para conseguir un cambio legislativo. El Defensor del Pueblo es una autoridad del Estado independiente que si bien no tiene competencias ejecutivas y su papel es meramente consultivo y de recomendación, sus críticas y sugerencias sí puede influir en las decisiones del Gobierno. El Ombudsman recibió un total de 769 peticiones de partidos políticos, sindicatos, ONG y asociaciones de inmigrantes para que recurriera la Ley ante el Tribunal Constitucional porque negaba a los extranjeros irregulares derechos fundamentales, como huelga, asociación, manifestación, reunión y sindicación. Éste era el denominador común de todos los recursos. Al final ocho autonomías (Islas Baleares, Aragón, País Vasco, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra y Asturias) y el PSOE presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley. Pero el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica Herzog (2000-2010), no compartió la opinión y consideraba que la Ley 8/2000 se ajustaba a la Constitución Española y decidió no elevarla al Tribunal Constitucional. Esta decisión provocó fuertes críticas y falta de comprensión de todos los actores que abogaron por un cambio legislativo.

CCOO fue una de las organizaciones que había presentado un dictamen de inconstitucionalidad ante el Defensor del Pueblo. El abogado en temas migratorios de CCOO justifica esta decisión en una entrevista para este estudio, apuntando que, según el sindicato, la Ley era inconstitucional y devolvía "al espíritu de la Ley de 1985". Con ello también segmentaba la población en autóctonos y extranjeros, y entre regulares y sin papeles. La decisión del Defensor del Pueblo la calificó como "un error bestial", y no solamente porque no presentó el recurso de inconstitucionalidad, sino también porque declaró que la Ley era constitucional. Con su decisión ignoró lo demandado por un segmento importante de la sociedad española (EP20, 30.10.2012). Según criticó CCOO ante la prensa, con ello el

Gobierno demostró también "'falta de pluralismo'" porque los peticionarios "'no tienen otro mecanismo'" para recurrir (El Mundo, 24.3.2001). Esta declaración aclara la posibilidad oficial limitada de los sindicatos y otros interlocutores sociales de influir en el proceso del *policymaking* una vez que una política está aprobada. Explica también que debido a estos requisitos básicos los sindicatos aprovechaban al máximo todas las oportunidades de que disponían para ejercer presión e intentar influir en el Gobierno y las decisiones políticas.

La resolución del Defensor del Pueblo motivó que UGT presentara, por iguales motivos que CCOO y los otros actores, una queja contra el Gobierno del Estado español ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Según UGT (23.3.2001; UGT, 22.3.2002), la negación de los derechos fundamentales contribuía a hacer a los inmigrantes irregulares más "invisibles". Al final el Consejo de Administración de la OIT dio la razón al sindicato y pidió en una resolución al Gobierno que tuviera en cuenta "el derecho de afiliación de los trabajadores, sin ninguna distinción." (*Ibíd.*). Hubo que esperar, sin embargo, hasta 2007 para que el Tribunal Constitucional resolviera la demanda de inconstitucionalidad. Los artículos que se referían a las restricciones de los derechos de manifestación, huelga, educación y justicia gratuita de los inmigrantes irregulares se declararon inconstitucionales. En 2009, en la cuarta reforma de la Ley 4/2000, se volvieron a introducir estos derechos (véase en capítulo 8.). Esto significó para todos los peticionarios un logro muy importante, aunque con siete años de retraso.

El PP adujó otros argumentos para justificar su oposición a conceder estos derechos. En una entrevista concedida en el marco de este trabajo Antonio Hernando, diputado del PP, explica que para el Gobierno popular "no tenía mucho sentido" que un inmigrante sin papeles en regla tuviera derecho a la huelga, sindicación *etc*. si no gozaba al mismo tiempo del derecho a trabajar. Porque al reconocerle estos derechos en el fondo se aceptaba *de facto* que la persona estaba trabajando en la economía sumergida y por tanto era explotada laboralmente. Algo en sí totalmente "contradictorio". Por lo tanto el PP defendió que se estableciera "un sistema de inmigración vinculado al empleo [en vez del] reconocimiento de todos los derechos porque estos son fruto *a posteriori* de este ejercicio." Refiriéndose a las críticas por parte de los sindicatos, el diputado las achacó al interés propio de los sindicatos que, confrontados con el descenso de afiliación, creían que entre los inmigrantes podrían encontrar una "nueva bolsa de afiliados. [...] Por esta razón plantearon el recurso de

inconstitucionalidad contra la Ley. [...] Los sindicatos están pensando en su interés y no en la persona." (EP13, 13.5.2013).

El Reglamento de ejecución de la Ley 8/2000 entró en vigor en agosto de 2001. Previamente, en la fase de la elaboración del mismo, el entonces ministro del Interior, Mariano Rajoy, anunció que el Gobierno estaba dispuesto a dialogar sobre su contenido con los partidos políticos de la oposición, a condición de que no pretendieran cambiar la Ley ni imponer condiciones (El País, 18.4.2001). Con esta declaración el Gobierno subrayó una vez más que gozaba de la mayoría absoluta, que le permitía sacar adelante, parlamentariamente, las leyes sin la aprobación de los partidos de la oposición. Daba a entender que su actitud era un gesto de buena voluntad para un mejor quehacer político, pero que los resultados electorales no le obligaban a ello.

En el marco de la elaboración del Reglamento representantes del Ministerio del Interior se reunieron con los secretarios generales de UGT y CCOO y con una delegación de CEOE y ASAJA para analizar los aspectos laborales de la política de inmigración y conocer la opinión de los agentes sociales al respecto. Los representantes sindicales reclamaron que el Gobierno regularizara al mayor número posible de extranjeros irregulares (ABC, 20.3.2001). El Ejecutivo seguía rechazando decididamente en público esta demanda, pero, posteriormente, en la práctica la aplicó. La CEOE abogó por una mayor agilización de los trámites administrativos para que los trabajadores inmigrantes pudieran acceder al mercado laboral español más fácilmente. Debido a la creciente demanda de trabajadores inmigrantes ello contribuiría también a que los empresarios no tuvieran que recurrir a mano de obra extranjera en situación irregular (*Ibíd*.). En esta reivindicación por parte de la patronal queda reflejada uno de sus objetivos principales: recortar las políticas restrictivas en materia de inmigración laboral para poder cumplir con las demandas del mercado laboral según sus necesidades.

Contrariamente a lo anunciado el Gobierno adelantó, a principios de agosto de 2001, la entrada en vigor del Reglamento. Esta decisión gubernamental suscitó duras críticas, sobre todo por parte de las organizaciones sindicales y sociales, porque ello significó al mismo tiempo el fin del proceso de regularización por arraigo (véase más adelante) e, implícitamente, una decisión en contra de la demanda de los sindicatos. En un documento conjunto UGT, CCOO, ATIME y ASTI censuraron el corto recorrido hasta la entrada en vigor del Reglamento, calificando esta resolución de "grave irresponsabilidad" porque en solo 11 días

no era posible la revisión detenida de la nueva norma y la aplicación de los nuevos procedimientos (UGT, 27.7.2001). Para UGT el Reglamento era un "paso más en la serie de despropósitos en materia de inmigración llevados a cabo por el Gobierno." (UGT, 31.7.2001). Según el sindicato, el Gobierno con su política migratoria laboral establecía "un doble modelo de inmigración laboral": el contingente, y los restantes supuestos contemplados en el Reglamento, tales como los permisos de temporada. Estos últimos fueron utilizados hasta entonces solamente en el sector agrícola, pero con la Ley 8/2000 y el Reglamento se ampliaron a otros terrenos, como, por ejemplo, a la hostelería y la construcción. Para UGT estos dos modelos constituían una disparidad y contribuían a crear trabajadores de primera y de segunda categoría y con ello una posible segmentación del mercado laboral. Situaciones que el sindicato ya había criticado en su valoración del borrador de desarrollo reglamentario (UGT, 26.4.2001). De una parte, el Gobierno promovía la inmigración temporal, pero, paralelamente, desincentivaba y obstaculizaba la permanencia de los trabajadores inmigrantes en el país. Por otra, sin embargo, no establecía "los mecanismos adecuados para luchar contra el empleo irregular y la explotación de trabajadores inmigrantes." (UGT, 31.7.2001). Para UGT todo ello demostraba la falta de rigor y coherencia que presidía las decisiones gubernamentales en materia de inmigración (*Ibíd*.; UGT, 26.4.2001), y la carencia de una visión a largo plazo. El sindicato dudaba que el Gobierno tuviera una "verdadera voluntad de construir una política migratoria laboral que garanti[zara] los derechos de los trabajadores inmigrantes". (UGT, 23.1.2002). Porque desde marzo de 2001, pocos días después de la entrada en vigor de la Ley 8/2000, los sindicatos y empresarios intentaron llegar a un acuerdo en materia de inmigración laboral con el Ejecutivo, pero el Gobierno estaba "más preocupado [...] por la forma del acuerdo que por su fondo." (*Ibíd*.). Lo que demuestra que la participación de los agentes sociales en la fase de consulta sirvió principalmente sólo para dar la impresión de que el Gobierno estaba verdaderamente interesado en una política consensuada aunque realmente no perseguía este objetivo.

7.1.3 La segunda y tercera reforma de la Ley 4/2000: las Leyes de Extranjería 11/2003 y 14/2003

En 2003 los cambios normativos siguieron adelante y la Ley de Extranjería fue reformada dos veces más. En septiembre de 2003 entró en vigor la Ley 11/2003. La segunda reforma de la Ley no destacó tanto por las nuevas modificaciones introducidas que eran menores a la Ley 4/2000 (Moya, 2006: 60), sino por su título en el que relacionaba los ámbitos de "la seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los inmigrantes". Además, "fue

aprobada y divulgada por el Gobierno *una semana* antes de las elecciones locales y autonómicas, vinculando el aumento de la inmigración con el incremento de la delincuencia" (Aja, 2006a: 36, subrayado en el original). Por lo tanto era una Ley "heterogénea y oportunista, en el peor de los sentidos" (*Ibíd*.). Esto invita a pensar que el Gobierno popular utilizó el tema de la inmigración por motivos de estrategia electoral. El cambio principal en la Ley 11/2003 consistió en facilitar y multiplicar los mecanismos de expulsión (Aja, 2006a: 36). Por el contrario, la tercera reforma de la Ley, que se plasmó en Ley 14/2003, sí introdujo cambios relevantes. La Ley 14/2003[25] entró en vigor el 22 de diciembre y entre los objetivos para justificar la reforma el legislador argumentó que:

> "La mejora de la gestión, mediante la simplificación de los trámites administrativos, y la del régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España, así como la determinación de los tipos de visado y los efectos de los mismos, y la lucha contra el uso fraudulento de los procedimientos administrativos de gestión en esta materia. Todo ello con el fin de favorecer la inmigración legal y la integración de los extranjeros que, de esta manera, accedan y residan en nuestro territorio."

En virtud a esta reforma se modificaron numerosas disposiciones (31 de los 70 artículos) y se introdujeron ocho nuevos (Santolaya, 2005: 243). Pero la reforma fue "más allá de una mera transposición de disposiciones comunitarias o de una adaptación legal de la STS [Sentencia del Tribunal Supremo] de 20 de marzo de 2003" (Moya, 2006: 60). La nueva Ley no modificó solamente la Ley 4/2000, sino también otras leyes en relación con la inmigración, entre ellas la Ley de Bases del Régimen Local, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley de Competencia Desleal (*Ibíd*.). Entre los novedades de la Ley se encontraron, entre otras, la introducción del "visado de búsqueda de empleo", la limitación de la reunificación familiar y, especialmente las llamadas "reagrupaciones en cadena[26]", y la asignación de unas facultades fuera de lo común a las fuerzas de orden público (Relaño Pastor, 2004: 133 s.; Peña, 2005; Moya, 2006: 60 y s.). En cuanto a los visados, la nueva Ley previó cinco tipos diferentes: de tránsito, de estancia, de residencia, de trabajo y residencia, y de estudios. El ya mencionado "visado para búsqueda de empleo" fue regulado por el contingente y permitía que las personas extranjeras pudieran estar en España y buscar empleo hasta un máximo de tres meses.

[25] Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Publicada en el BOE núm. 279, 21.11.2003.
[26] La reagrupaciones en cadena es un procedimiento que permite a un inmigrante previamente reagrupado traer a España a más parientes.

Según Moya (2006: 60), las modificaciones de la Ley "constituían un paso más en el sistema de control de extranjeros, tanto en la fase de control de entrada como en el control de la estancia o permanencia". En lo relacionado con el control migratorio, esta nueva regulación ha sido más eficaz que la anterior, pero, al mismo tiempo, supuso un recorte de los derechos de los extranjeros y una disminución de la efectividad de las garantías de los mismos (*Ibíd.*, 61). Relaño Pastor (2004: 137) hace hincapié en que la Ley no respondía "a un concepto global, amplio y flexible, necesario para dar respuesta a las necesidades e insuficiencias que desde hace tiempo han puesto de manifiesto las viejas políticas de inmigración" Tampoco logró "escapar a la 'criminalización' del fenómeno de la inmigración."

El proceso de elaboración de las dos reformas de la Ley de Extranjería en 2003

Los agentes sociales no participaron ni en la elaboración de la Ley 11/2003 ni en la Ley 14/2003. Pero se puede intuir que especialmente los sindicatos se reunieron con los grupos parlamentarios para intentar influir en el diseño del contenido de las reformas, primordialmente en la construcción de la Ley 14/2003 que contenía numerosas modificaciones y que significó un nuevo recorte en los derechos fundamentales de los extranjeros. Aparte del *lobbying* parlamentario, los sindicatos expresaron públicamente su desacuerdo con el anteproyecto de la Ley, intentando con ello presionar al Gobierno e influir en su decisión final. Por el contrario, las organizaciones patronales no se pronunciaron, por lo menos no oficial y públicamente, sobre el contenido de la reforma de la Ley de Extranjería.

La decisión del Gobierno de reformar por tercera vez la Ley 4/2000 tuvo supuestamente su origen en una Sentencia del Tribunal Supremo del 20 de marzo de 2003. En ella se anularon trece de los artículos del Reglamento de la Ley 8/2000 del 2001 porque vulneraban el principio de legalidad. Esto supuso la restitución de una serie de derechos a los inmigrantes Pero, en vez de reformar el Reglamento y corregir la ilegalidad, el Gobierno optó por reformar la Ley (Aja, 2006a: 37; Goig Martínez, 2004). Así que, según UGT (20.3.2004), la decisión del Gobierno popular de modificar la Ley era solo un "pretexto" porque la Sentencia no le obligaba a cambiarla. Una muestra de ello era que la Ley 14/2003 "sobrepasaba con mucho lo anulado por el Reglamento" e introdujo modificaciones agravantes.

En junio de 2003 el Gobierno presentó ante el Congreso de Diputados un anteproyecto de reforma de la Ley 8/2000. Las importantes modificaciones pueden ser agrupadas en cinco

apartados: la intensificación del control de entradas; el procedimiento de expulsión; el control policial a través del empadronamiento; el cumplimiento de la Sentencia del 20 de marzo de 2003 y, por último, las mejoras en los trámites administrativos. El objetivo subyacente era simplificar, por un lado, los trámites para trabajar en España y, por otro, reforzar los controles (Relaño Pastor, 2004). Antes de la aprobación de la reforma, los sindicatos criticaron severamente que la Ley 14/2003 pretendía cuestionar los derechos fundamentales de las personas extranjeras porque preveía permitir el acceso de la Dirección General de la Policía a los datos del Padrón de los extranjeros no comunitarios, y obligaba a las compañías de transporte a entregar datos personales de sus pasajeros (UGT, 11.2.2004). Sus objeciones fueron compartidas con organizaciones sociales, asociaciones de inmigrantes y algunos grupos parlamentarios. Pero el Gobierno no aceptó la crítica y las peticiones de cambiar determinados puntos en el anteproyecto de la Ley. A finales de noviembre de 2003 aprobó la Ley 14/2003 que contaba con el apoyo de varios grupos parlamentarios, entre ellos consiguió el respaldo del partido socialista. Según Aja (2006a: 37), el PSOE estaba "seguramente temeroso también de enfrentarse con el Gobierno del PP en esta materia (como 4 años antes), en vísperas de una nueva campaña electoral".

La entrada en vigor de la Ley 14/2003 conllevó muchas críticas y acciones contra la misma por parte de organizaciones sindicales, ONG, asociaciones de inmigrantes y partidos políticos. Para UGT (20.3.2004) la nueva Ley había abierto un "un periodo de incertidumbre" y para los extranjeros en situación irregular "no ofrec[ía] respuestas que permita[r]n el acceso individualizado a la documentación." Los sindicatos recurrieron a diferentes estrategias para intentar lograr un cambio de la legislación. Por ejemplo, en una de las iniciativas contra la Ley CCOO y UGT se unieron con la Comisión de Libertades e Informática y la asociación Pro Derechos Humanos y presentaron en febrero de 2004 conjuntamente un dictamen ante el Defensor del Pueblo. En este documento pidieron la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 14/2003. El hilo argumental se fundamentaba primordialmente en los dos aspectos ya mencionados y que los sindicatos ya habían reclamado en el anteproyecto de la Ley (UGT, 11.2.2004). Según los peticionarios, el establecimiento del acceso al Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía y la obligación de los transportistas de entregar la información de los pasajeros que fueran a ser trasladados a España significaba una vulneración del derecho a la intimidad de la persona y del derecho a la protección de datos personales (UGT, 20.3.2004). Según CCOO y UGT (*Ibíd.*), con ello la Ley 14/2003 había "cruzado una frontera, hasta entonces respetada, la de

los derechos fundamentales de las personas." Pero el Defensor del Pueblo denegó las peticiones y decidió no recurrir la Ley de Extranjería. Tal como declaró ante la prensa, en vez de ello "'considera[ba] necesario que se efectúe un adecuado desarrollo reglamentario de la Ley'" (El País, 21.2.2004). Con su decisión defraudó a los sindicatos y a todos los otros actores peticionarios.

7.2 Vías para la inmigración laboral y el papel consultivo de los agentes sociales en el proceso de *policymaking*

7.2.1 La contratación en origen para el sector agrario

A mediados de diciembre de 1997 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Federación de Municipios y Provincias (FEMP), y los agentes sociales representantes de la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores - ASAJA, la Coordinadora de Organizaciones de Agriculturas y Ganadores-Iniciativa Rural (COAG), la Federación de Trabajadores de la Tierra de UGT y la Federación Estatal del Campo de CCOO firmaron el Convenio Marco de Colaboración para la Ordenación de las Migraciones Interiores. El Convenio tenía la finalidad de planificar y ordenar las migraciones interiores en las diversas campañas de empleo temporal y compensar el desigual desarrollo económico regional y la concentración de trabajadores agrícolas desempleados en determinadas zonas geográficas en España. Inicialmente, estaba dirigido a "migrantes", entendiendo por ellos a trabajadores españoles, comunitarios o extranjeros legalmente establecidos en España y dispuestos a desplazarse desde sus lugares de origen a zonas de producción y alta necesidad de mano de obra en España en momentos puntuales, como era el caso en el sector agrícola.

El Convenio estableció la colaboración entre los llamados actores, fijó el objeto de las actuaciones en general y las actividades de cada una de las partes colaboradoras. Con el fin de asegurar la eficacia en el logro de los objetivos se creó una Comisión Central de Seguimiento, compuesta por una representación paritaria de cada una de las partes firmantes. Esta Comisión estuvo presidida por la Directora General de Ordenación de las Migraciones. Además se constituyeron 28 Comisiones de Seguimiento en las provincias con mayor incidencia de las campañas de temporada para informar e impulsar actuaciones y coordinar las ofertas de trabajo. Estas Comisiones Provinciales estaban integradas por los representantes provinciales de cada una de las entidades firmantes y presididas por el director Provincial de Trabajo. En el Convenio Marco se fijaban las siguientes actividades objeto de colaboración:

a) Habilitación de alojamientos, al objeto de proporcionar condiciones de vida adecuadas a los trabajadores migrantes.
b) Facilitar, coordinar y organizar los desplazamientos de los trabajadores.
c) Asesoramiento e información en materia sociolaboral.
d) Mantenimiento de guarderías y residencias infantiles en los lugares de origen de los trabajadores.
e) Formación ocupacional, cuando sea preciso, en las especialidades propias de cada campaña.

Los compromisos y actividades de COAG y ASAJA se concentraron en la coordinación y organización de los desplazamientos de los trabajadores y en la oferta de alojamientos adecuados. UGT y CCOO se comprometieron a proporcionar asesoramiento e información en materia sociolaboral para los trabajadores en sus lugares de residencia y destino. También se comprometieron a colaborar en la coordinación y organización de los desplazamientos de los trabajadores con una oferta de empleo. Ambos agentes sociales se ocupaban de la organización de los cursos de formación específicos y necesarios para asegurar el correcto desarrollo de la actividad ejercida por los trabajadores.

La Orden Ministerial[27] del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del 13 de marzo de 1998, estableció las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones públicas a las migraciones interiores. En ella se fijaban varias condiciones para facilitar la inserción sociolaboral de los trabajadores migrantes. Entre éstas se encontraban la habilitación de alojamientos, así como canalización y organización de las contrataciones, mantenimiento de guarderías y residencias en origen, asesoramiento e información sociolaboral, impartición de cursos de formación profesional ocupacional, y ayudas para gastos de viaje. Era la primera exteriorización normativa que fijó el establecimiento de alojamientos con unas condiciones de vida adecuadas para los trabajadores temporeros. Todo ello tuvo una gran repercusión, como queda plasmado en varias iniciativas y proyectos, entre ellos, el de la Unió de Pagesos de Cataluña.

[27] Orden de 13 de marzo de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones públicas en apoyo de las migraciones interiores. Publicada en el BOE núm. 79, 2.4.1998.

En septiembre de 1999, el Convenio Marco, inicialmente destinado solamente a trabajadores ya residentes en España, fue ampliado por un Protocolo Adicional[28]. En él se estableció un procedimiento subsidiario para la "contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, en campañas agrícolas de temporada, una vez agotadas las posibilidades de contratar trabajadores españoles, comunitarios o extranjeros legalmente establecidos en España". El Protocolo Adicional fue también firmado por el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, por ASAJA, COAG, la Federación de Trabajadores de la Tierra (FTA) de UGT y la Federación Estatal del Campo de CCOO.

Los objetivos originalmente estipulados en el Convenio se mantenían y también la estructura organizativa (Comisión Central de Seguimiento y Comisiones Provinciales). Debido a las características específicas de los desplazamientos de los trabajadores reclutados en el extranjero se añadieron determinadas condiciones, entre ellas: además de proporcionar un alojamiento adecuado para los trabajadores, los empresarios tenían que hacerse cargo de garantizar un tiempo mínimo de actividad laboral continuada, organizar el viaje (ida y vuelta) y asumir los costes del traslado hacia España y entre el lugar de alojamiento y el de trabajo. También se especificaba que la implantación del procedimiento de contratación "se iría desarrollando progresivamente, comenzando con experiencias piloto en zonas limitadas". La Unió de Pagesos puso en marcha el primer proyecto piloto en junio de 1999 y contrató a 34 trabajadores colombianos para el sector agrario de Lleida en Cataluña. Le siguieron, por ejemplo, Huelva que desarrolló durante la campaña agrícola en 2000/2001 el mismo proceso de introducción del modelo de contratación en origen.

El papel de los agentes sociales en el proceso del policymaking

A pesar del establecimiento del contingente anual en los años noventa, en 1996/97 los empresarios se seguían quejando de la falta de trabajadores en algunas zonas rurales para campañas de empleo temporal agrícola. Por tal motivo comenzaron a presionar al Gobierno para que actuara según sus demandas porque la falta de mano de obra suponía pérdida de cosecha ya que los frutos se quedaban sin recoger. La insistencia empresarial tuvo éxito. Para resolver este problema el Gobierno firmó el Convenio Marco de Colaboración para la

[28] El Protocolo Adicional al Convenio Marco de la Colaboración para la Ordenación de las Migraciones Interiores fue también firmado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Federación Española de Municipios y Provincias, las Organizaciones Agrarias del Sector (ASAJA y COAG) y las Federaciones Sectoriales de las Organizaciones Sindicales (UGT y CCOO).

Ordenación de las Migraciones Interiores que puede ser considerado como una respuesta directa a las reivindicaciones por parte de los empresarios agrícolas.

En el caso del Protocolo Adicional la situación es diferente, tal como revela una entrevista realizada en el marco de esta investigación con una representante de UGT. En 1997, el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan, hizo en Marruecos unas declaraciones, en las que indicó que España iba a necesitar unos 20.000 trabajadores marroquíes para el trabajo en el campo. Las organizaciones sindicales del sector agrario no pudieron comprender la declaración porque España en estos momentos ya tenía el Convenio Marco que regulaba las migraciones interiores para las campañas agrícolas. Las reacciones no se hicieron esperar y, sobre todo los sindicatos, empezaron a presionar al Gobierno a que añadiera al Convenio existente un Protocolo Adicional para regular la contratación en origen de los trabajadores extranjeros para el sector agrario. (EP9, 22.11.2012). Esta afirmación contrasta con la de FTA-UGT según la cual se firmó el Protocolo Adicional a raíz de que las quejas empresariales sobre la falta de trabajadores en el campo no terminaron y por lo tanto era necesario encontrar fórmulas subsidiarias para satisfacer las necesidades de mano de obra temporal (UGT, 19.12.2001). Al final, es difícil saber cuál de los actores fue el más influyente. Aun así, el Protocolo Adicional puede ser entendido como medida que satisface a los intereses de ambos actores: los empresarios podían cubrir su demanda de mano de obra en el campo, y los sindicatos consiguieron que la contratación en origen, el trabajo en situ y la vuelta al país sucediera también bajo su supervisión y según las regulaciones y condiciones establecidas.

El objetivo principal del Convenio Marco y del Protocolo Adicional era sintonizar la oferta con la demanda y según UGT (19.12.2001) era posible adecuar la oferta a la demanda al "cuantificar las necesidades y garantizar las condiciones de trabajo". La oferta no es hablar de "números, sino de trabajadores necesarios en un lugar determinado [...]. Eso es la verdadera oferta, no los llamamientos masivos para obtener stocks de mano de obra disponible. Este último produce un efecto llamada" (*Ibíd.*). En esta declaración por parte de UGT se percibe una de las principales preocupaciones y reivindicaciones de los sindicatos que pretenden proteger, por una parte, el mercado nacional, incluyendo tanto a los españoles como a los extranjeros ya residentes en el país, y defender los derechos de los trabajadores y sus condiciones laborales, también los de la mano de obra foránea una vez llegada al país. Tal como revelaron las entrevistas para este estudio, los sindicatos no se oponen a la inmigración,

siempre que la llegada de trabajadores inmigrantes sea necesaria para el mercado laboral español y no perjudique a los trabajadores en el país.

Tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales participaron activamente en todo el proceso. Tras la creación de la Comisión Central de Seguimiento y de las Comisiones Provinciales los agentes sociales participaron en la fase de diseño, implementación y evaluación de la política. Pero sólo la Comisión Central de Seguimiento era tripartita a nivel estatal. En ella participaban solamente los firmantes del Convenio y Protocolo Adicional (y la FEMP en el caso de los trabajadores ya residentes en España). En las provincias no solamente estaban representados los agentes sociales, sino también las ONG. Además, no eran Comisiones de votación, sino de trabajo y con ello no adoptaban decisiones vinculantes. Tal como apunta UGT en una entrevista para este estudio, esta composición heterogénea de las Comisiones Provinciales

> "no era ni deseable ni adecuada" [para el sindicato.] Porque era un tema laboral. Si era un tema laboral teníamos que estar los interlocutores sociales y la administración: los sindicatos, la patronal y el Gobierno. Nosotros entendemos la colaboración con las ONG en determinadas cosas, pero en el ámbito laboral los agentes sociales son los que son." (EP9, 22.11.2012).

Interpretando esta declaración se evidencia que el sindicato consideraba el asunto como un tema laboral y exclusivamente reservado para los agentes sociales y por ello califica de impropio la participación en el proceso, a nivel provincial, de otros actores sociales como las ONG. Además, a mayor número de actores menor era la posibilidad de sacar adelante los proyectos propios. Esto, a su vez, merma la influencia en el diseño de medidas políticas.

7.2.2 La nueva regulación del contingente como sistema de fijación y ordenación de los flujos migratorios

El sistema de contingente

Desde la aprobación del sistema de contingente anual por primera vez en 1993 la práctica ha sido objeto de modificaciones esenciales. Recapitulando, en los años noventa (1993-1999) el contingente fue consolidando en base a Resoluciones Ministeriales y sólo con su inclusión en el Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1985 en 1996 fue contemplado en la normativa de extranjería como una potestad del Gobierno. En 2000, con la Ley 4/2000, el contingente adquiere por primera vez rango de Ley y se establece la obligación legal de

convocarlo anualmente. Para ellos se daba previamente audiencia al Consejo Superior de Política de Inmigración y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

El Gobierno fijaba el número y las características de las ofertas de empleo que se brindaban a los trabajadores extranjeros no residentes en España: los sectores y actividades (principalmente agricultura, construcción, hostelería, transportes, comercio y servicio doméstico), la provincia, el tipo de permiso y de oferta. Al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales le correspondía hacer la propuesta de determinación del número de ofertas y las características de empleo que anualmente podían ser cubiertas por trabajadores extranjeros. Al contrario que cuando se establecían "cupos de trabajadores" en los años noventa, se aprobó fijar una oferta de puestos de trabajos concretos sobre la totalidad de ofrecimientos genéricos a conceder. Esto se basaba en una previsión inicial orientativa por parte de los agentes sociales y con ello también de los propios sectores productivos confrontados con la necesidad de mano de obra.

En los años 2000 y 2001 no hubo contingente, pero sí distintas regularizaciones extraordinarias. La Ley 8/2000 profundizó algunos de los elementos ya establecidos y en el Reglamento de su ejecución se desarrollaron las nuevas directrices del contingente. Distinto a la práctica anterior y como novedad trascendente, se vinculaba el contingente obligatoriamente a la "situación nacional de empleo" y a la existencia de "necesidad de mano de obra". También se asignó por primera vez un papel participativo y consultivo a las Comunidades Autónomas, fijando que se tomaban en cuenta sus propuestas sobre el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores. Se mantenía consultar previamente al Consejo Superior de Política de Inmigración y a los agentes sociales para ultimar el contingente. La nueva legislación regulaba explícitamente que los destinatarios del contingente "no se hallen ni sean residentes en España" y que tuvieran que firmar el contrato laboral antes de su llegada a España. Con ello se intentó impedir, por lo menos oficialmente, la posibilidad de que el contingente sirviera como vía de regularización individualizada de los trabajadores inmigrantes que ya se encontraban en el país, pero en situación irregular. También cambió significativamente la función y filosofía del contingente. El Gobierno pretendió crear un instrumento para ordenar y controlar adecuadamente la vía regular de entrada. A partir de entonces la determinación de un contingente anual se convirtió en uno de los ejes centrales de la política española de inmigración.

La Ley 14/2003 volvió a introducir modificaciones importantes en la regulación del contingente. La norma estableció la posibilidad de establecer "un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos y nietos de españoles de origen" y "un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a determinados sectores de actividad u ocupaciones". Así que, a diferencia de los procesos previos en que establecieron un número máximo de contingente, se introdujeron tres tipos distintos del contingente: el estable, el de temporada y el visado de búsqueda de empleo. Además, la mencionada Ley introdujo formalmente lo que ya era práctica: establecer que "las ofertas de empleo realizadas a través del contingente se orientaran preferentemente hacia los países con los que España haya firmado Acuerdos sobre regulación de flujos." (véase más adelante).

El Acuerdo de Consejo de Ministros[29], que establecía el contingente de 2002, determinó que se admitiera solamente la presentación de ofertas de empleo genéricas, y no nominales, que pudieron ser solicitadas por todas aquellas organizaciones empresariales que cumplieran los requisitos establecidos en dicho Acuerdo. Esto significó en la práctica el cierre del Régimen General, la principal vía de acceso al mercado laboral español. Se ordenó que todas las ofertas de trabajo debieran canalizarse mediante el contingente y se prescribió la no admisión a trámite de solicitudes nominativas presentadas en el Régimen General, salvo en situaciones de preferencia o excepción. Con la restricción de conceder permisos a los trabajadores extranjeros, el contingente se convirtió en la casi única vía de acceso a un permiso de trabajo y residencia. Por consiguiente, la economía sumergida era la única alternativa que les quedaba a muchos inmigrantes que ya se encontraban en España.

Para 2002 se fijó un contingente de 10.884 trabajadores para cubrir puestos de trabajo estables y 21.195 para puestos de trabajo de carácter temporal. Al final, se presentaron 4.732 solicitudes para trabajos estables (de las cuales 3.394 fueron autorizadas) y 19.668 para ofertas temporales (de las que autorizaron 10.520). A finales de diciembre de 2002 el Consejo de Ministros[30] aprobó el contingente para 2003. El Acuerdo introdujo varios cambios y más flexibilidad del procedimiento, constatando que "la experiencia ha demostrado que la gestión puede ser simplificada [...] con la finalidad de satisfacer las necesidades reales de las empresas con mayores garantías de celeridad y eficacia, sin merma de protección para los trabajadores contratados." El Acuerdo contempló la actuación en el nivel central de una Subcomisión, formada por representantes de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales,

[29] Publicado en el BOE núm. 11, 12.1.2002.
[30] Publicado en el BOE núm. 14, 16.1.2003.

Asuntos Exteriores, Interior y Administraciones Públicas, y presidida por el director general de Ordenación de las Migraciones. Se estableció que en dicha Subcomisión podían participar las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Para 2003 se autorizó como previsión inicial una cifra de 24.247 puestos, de ellos 10.575 para puestos estables, 13.627 de temporada y 9.919 para aquellos inmigrantes que ya hubieran tenido un permiso de temporada en años anteriores. Las solicitudes presentadas superaron las previsiones y al final 25.532 ofertas fueron autorizadas, de ellas 3.845 estables y 21.687 de temporada (CES, 2004a: 92).

En el bienio de 2002-2003 el Gobierno prácticamente sólo recurrió a la técnica de los contingentes, convirtiéndolo en una pieza fundamental de su política migratoria laboral. Pero una comparación de las previsiones del contingente con las cifras finales aclara que el contingente no era en un instrumento apto para gestionar los puestos estables, aunque sí funcionó para los puestos de temporada. No obstante, el contingente no respondía a las necesidades reales del mercado laboral español. A la hora de gestionar adecuadamente el flujo migratorio laboral y reaccionar al mismo con un cupo anual en torno a 25.000 trabajadores extracomunitarios, el contingente no pudo satisfacer las crecientes demandas de mano de obra requeridas por los empresarios. El efecto de los contingentes era, por lo tanto, limitado.

La reforzada participación de los agentes sociales en la construcción de la política del contingente

La Ley 4/2000, y su primera reforma en 2000, introdujeron nuevas regulaciones para el contingente, pero las mismas no afectaron de manera negativa a la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas que seguían siendo consultadas antes de que fuera fijado el contingente anual. Al contrario, tal como destaca UGT, la nueva regulación significó un cambio para el "carácter de la intervención de los interlocutores sociales en la [política de inmigración laboral española] y el valor del contrato de trabajo y del compromiso empresarial" (UGT, 2005: 269).

Los agentes sociales participaron en la fase de elaboración y análisis de las necesidades del mercado de trabajo al nivel provincial a través de las Comisiones Provinciales del INEM. En ellas colaboraron en la redacción de un informe sobre la situación nacional de empleo y pudieron intervenir en la determinación de las ocupaciones y volumen del contingente. La arena política, en la que se estableció la política del contingente, no estuvo exenta de

dificultades y conflictos entre los actores involucrados en el proceso. Por ejemplo, la determinación del volumen del contingente era complicada. Los totales estipulados eran más bien cifras políticas que previsiones basadas en cálculos y proyecciones objetivas en función de la oferta y la demanda y según las necesidades reales del mercado de trabajo. Mientras que los sindicatos, fieles a su ideología de proteger el mercado laboral nacional, abogaron por cifras moderadas y en contra de la inclusión de los contratos de temporada en el contingente, las organizaciones patronales querían tener la flexibilidad en el número de trabajadores en función de la demanda existente. Las organizaciones apoyaron la incorporación de los trabajadores de temporada en el contingente y tanto en 2002 como en 2003 el contingente los incluyó, haciendo caso a los deseos de los empresarios.

Tanto los sindicatos como los empresarios, representados por las organizaciones patronales, querían estar más involucrados en el proceso, estas últimas especialmente también en la elección y formación de los trabajadores en el país de origen. Pero la concepción del contingente en sí ya preveía una fuerte participación del Gobierno en la relación contractual entre el inmigrante y la empresa. Según UGT (2004), sin embargo, la intervención de los sindicatos en las Comisiones Provinciales del INEM "no está exenta de problemas". Por ejemplo, en el caso en que las ofertas y solicitudes son presentadas por empresas, los sindicatos no pueden intervenir en la fase de valoración porque la realiza la Dirección General de Ordenación de las Migraciones. Su posibilidad de supervisión es prácticamente nula, aunque el contingente constituye "la principal vía de acceso al mercado laboral" (CCOO, 2003: 32). Pero, desde el punto de vista sindical, el contingente era el único procedimiento administrativo que permitía a los sindicatos tener un "cierto control en la contratación de [los] trabajadores" (UGT, 2003: 7). No obstante, el Gobierno no les asignó a los agentes sociales un papel de cogestión, sino principalmente consultivo y de colaboración, lo que significaba que su posibilidad de co-diseñar el contenido y los requisitos del procedimiento del contingente fue muy limitada. Al final el Gobierno pudo fijar el contingente sin respetar la obligación de llegar con los agentes sociales a un resultado consensuado. Esto queda reflejado, entre otros, en el siguiente ejemplo: en contra de las objeciones por parte de los sindicatos, el Gobierno popular convirtió el contingente en casi única vía de acceso a un permiso de trabajo y residencia. Esta decisión desembocó en distintas sentencias judiciales que criticaron por motivos formales y materiales la ilegalidad del cierre del Régimen General (Aparicio y Roig, 2006: 163). UGT y CCOO de Cataluña fueron algunos de los actores que interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de Consejo de

Ministros ante el Tribunal Supremo en 2002. En él solicitaron la suspensión de la aplicación del apartado 9.3 que restringía la concesión de permisos a los trabajadores extranjeros.

En abril de 2004 el Tribunal Supremo declaró nulo el apartado 9.3 y determinó la coexistencia del contingente con el resto de los mecanismos de regulación de flujos. La Sentencia señaló que los trabajadores presentes o no en el territorio español podían solicitar un permiso de trabajo para puestos de trabajos en sectores que no fueron contemplados en el contingente o donde el contingente anual estaba agotado. Una condición previa para ello era que las oficinas públicas de empleo no pudieran satisfacer la demanda empresarial. La remodificación del contingente afectó a todos los inmigrantes cuyas solicitudes no fueron admitidas a trámite o denegadas.

Hasta 2004 el Gobierno popular se aferró al cierre del Régimen General en base a una interpretación absolutamente restrictiva de la Ley de Extranjería y a la interpretación estricta de la situación nacional del mercado laboral nacional. Con ello redujo el Régimen General a una "vía prácticamente testimonial [...] al margen de su utilidad en casos concretos" (Aparicio y Roig, 2006: 164). La sentencia del Tribunal Supremo significó para todos los actores que habían presentado recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros un gran éxito, entre ellos UGT y CCOO de Cataluña. Juntos habían conseguido la remodificación del contingente que era considerado de pieza fundamental de la política migratoria laboral del Gobierno popular.

Este caso también sirve para ilustrar dos posiciones antagónicas dentro de un sindicato, tal como ilustra una entrevista personal con Ghassan Saliba, secretario de inmigración de CCOO de Cataluña: Saliba indica que CCOO de Cataluña no confiaba mucho en el contingente y prefería siempre el Régimen General porque lo considera como vía adecuada y más fiable para regular la entrada de los trabajadores inmigrantes. Según Saliba, el Régimen General era mejor para los propios trabajadores inmigrantes y contaba con trámites más cortos y ágiles. Por el contrario en el caso del contingente no existía un instrumento para determinar de forma exacta y científica la necesidad de mano de obra. Además, ni la patronal ni los empresarios sabían exactamente lo que necesitaban lo que hacía que presentaran cantidades generales y estimadas. Los sindicatos reclamaban datos exactos y no querían apoyar la propuesta con los números imprecisos por parte de los empresarios. Así que al final, la Administración decidió las cantidades en base a estas estimaciones y fijó el contingente. Desde la perspectiva de

CCOO de Cataluña, estos datos no eran fiables ni globales y por lo tanto, en su día, no apoyaron el contingente. Por estas causas, y dado que el Gobierno había cerrado el Régimen General, CCOO de Cataluña presentó recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de España. En un primer momento la Confederación Sindical de CCOO no se sumó al recurso porque, al contrario que el sindicato regional, estaba más a favor del contingente. Pero, posteriormente, apoyó la iniciativa de CCOO de Cataluña. (EP27, 4.2.2013).

En la fase de implementación la Comisión de Flujos Migratorios, Promoción e Integración Social de Inmigrantes y Refugiados de la Comisión Interministerial de Extranjería fue la encargada de coordinar el procedimiento a nivel nacional, unificar criterios de actuación y establecer normas de funcionamiento para asegurar el correcto desarrollo del contingente. Adicionalmente, se creó a nivel central, para el contingente de 2003, una Subcomisión, presidida por el Director general de Ordenación de las Migraciones y de la que también formaban parte representantes de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Asuntos Exteriores, Interior y Administraciones Públicas. Tanto la Comisión Delegada como la Subcomisión podían convocar a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel nacional. Pero, como anteriormente ya se ha mencionado, en el marco de las reuniones su papel se redujo a una función consultiva y el Gobierno sólo les permitió participar, pero no co-decidir.

Las cifras del contingente de 2002 pusieron de manifiesto el fracaso del contingente. En la fase de evaluación la búsqueda de los factores explicativos subyacentes tuvo lugar en una atmósfera de acusaciones mutuas: el Ejecutivo culpabilizó a los empresarios y, en concreto a la patronal CEOE, por no haber presentado suficientes ofertas de trabajo. CCOO y UGT secundaron al Gobierno en este punto (El País, 11.6.2002). El secretario confederal de Política Social y Migraciones de CCOO, José María Díaz Ropero, destacó ante la prensa que "'llama la atención [...] que siendo un contingente tan pequeño, la patronal manifieste una falta absoluta de compromiso con los canales regulares y transparentes de las políticas migratorias y que prefiera seguir funcionando con vías informales e irregulares.'" (*Ibíd*.). UGT también se sumó a esta opinión y achacó el fracaso del contingente al comportamiento de los empresarios que preferían el sistema antiguo del contingente que posibilitaba la selección y contratación directa del trabajador en España.

La secretaria confederal de inmigración, Ana Corral, subrayó ante la prensa que,

> "'para nosotros [la UGT], la responsabilidad empresarial es muy grande, porque no quieren que exista ese compromiso de contratación en origen, que es el que asegura las condiciones de trabajo de los trabajadores extranjeros en España en iguales condiciones que los españoles.'" (El País, 11.6.2002).

No obstante, según UGT (17.9.2002), la causa principal del fracaso del contingente se debió al "propio Gobierno" y al mecanismo "mal diseñado y pervertido por la actuación y la falta de transparencia de la Administración [...] para poder manejar este proceso laboral a su antojo. [Esto] ha sido la tónica del [...] proceso de contingente." Igualmente denunció que los sindicatos no habían podido realizar un seguimiento de las ofertas presentadas por los empresarios, lo que igualmente contribuyó al fracaso del contingente (UGT, 17.9.2002). Ambos sindicatos criticaron que el Ejecutivo no hubiera tenido en cuenta su recomendación de cubrir el contingente con trabajadores inmigrantes en situación ilegal que ya se encontraban en el país. También le reprocharon que tampoco hubiera esperado con la convocatoria hasta que finalizara el proceso de regularización individualizada por arraigo (El País, 11.6.2002). Según los sindicatos, el mercado laboral no tenía en ese momento capacidades suficientes para fijar el contingente y así se lo comunicaron al Gobierno cuando éste aún estaba en la fase de determinación del contingente para el año 2002 (El País, 24.10.2001). Pero el Gobierno no recogió estas propuestas.

La patronal CEOE, confrontada con las acusaciones por parte del Gobierno y de los sindicatos, alegó que había avisado expresamente al Ministerio de Trabajo y a la Delegación del Gobierno para la Extranjería de las dificultades que engendraban cumplir el sistema de contratación elaborado por el Gobierno. En un comunicado, citado por la prensa, la patronal señaló:

> 'Las organizaciones empresariales y sectoriales de CEOE han manifestado su disconformidad con algunos aspectos del procedimiento establecido para aplicación del contingente 2002 y con los desajustes entre el contingente aprobado para las distintas ocupaciones y provincias, y las necesidades reales de las empresas, a pesar del trabajo desplegado desde hace más de seis meses.'" (El País, 12.6.2002).

Entre los motivos de disconformidad la CEOE señaló "'un cierto desánimo entre las empresas'" producto de las dificultades y rigidez del procedimiento, de una "'compleja tramitación burocrática'" que prolongaba el proceso y de "'los complicados trámites para efectuar la selección en el país de origen'", junto a los altos costes para las empresas que

querían participar en la selección de los trabajadores (El País, 12.6.2002). Estos problemas hizo que muchos empresarios recurrieran a una vía más rápida y barata: la contratación de trabajadores extranjeros ilegales que ya se encontraban en el país y que estaban dispuestos a trabajar en el momento de ser requeridos por los empresarios. Los sindicatos denunciaron y también rechazaron tajantemente el proceder empresarial. La patronal apuntó la necesidad de abordar un "'diálogo'" para mejorar el procedimiento del contingente para la próxima convocatoria (El País, 12.6.2002). En una carta de la CEOE, a la que la prensa tuvo acceso, la patronal solicitó al Ministerio del Interior la corrección de determinadas "'disfunciones'" en el sistema del contingente para facilitar la contratación de trabajadores inmigrantes. La CEOE también remitió a la necesidad de posibilitar la presentación de ofertas de trabajo nominativas y advirtió que "esta medida iría acompañada de "'todas las cautelas para que las ofertas no puedan ser planteadas a irregulares que se encuentren en España'" (ABC, 4.10.2002). Los sindicatos coincidieron en estos puntos con la patronal y adoptaron una posición favorable a incluir las ofertas nominativas en el contingente para el año 2003. Pero, según fuentes del PP, para el Gobierno esta posibilidad estuvo "'completamente cerrada'" (*Ibíd*.). Tampoco aceptó la reapertura del Régimen General que significaría un cambio del sistema del contingente. Según el delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Ignacio González, en una declaración a la prensa, el contingente era "'el mejor modelo de ordenación del mercado de trabajo'" (ABC, 1.10.2002).

Los sindicatos también criticaron la "ausencia intencionada de transparencia y falta de información por parte del Gobierno" y de las Comisiones Ejecutivas Provinciales del INEM para poder elaborar el contingente. Por esta razón UGT pidió la "paralización del procedimiento" y solicitó al INEM que facilitara a los agentes sociales "periódicamente" toda la información sobre la situación de los trabajadores inmigrantes (desempleo, contratos, *etc*.) para poder analizar adecuadamente la "inserción y permanencia de los extranjeros" en el mercado laboral. Además censuró que las Comisiones de Seguimiento a nivel estatal y provincial habían sido "totalmente inoperantes" porque ni siquiera las había convocado lo que a su vez repercutió también en la falta de un análisis de conjunto sobre el contingente de 2002 (UGT, 18.9.2002). Al no conseguir la información solicitada UGT y CCOO la reclamaron conjuntamente, en octubre de 2002, de los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Interior (ABC, 10.10.2002).

En noviembre de 2002 el Gobierno finalmente reaccionó a las reclamaciones de los agentes sociales y convocó reuniones para tratar con ellos el borrador de reforma del

contingente y posibles modificaciones. En la fase de elaboración del documento habían participado los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales e Interior y los agentes sociales (ABC, 29.11.2002). En las reuniones con el Gobierno la CEOE pidió una mayor participación de los empresarios en el mercado laboral de la inmigración y que se facilitara la formación de los trabajadores en sus países de origen. También abogó por la inclusión de los puestos de trabajo de carácter temporal y se mostró en contra de un "número cerrado" (ABC, 29.11.2002). Con ello fortalecía su posición de querer tener acceso preferentemente ilimitado a un *pool* de mano de obra (extracomunitaria) y la flexibilidad en el número de trabajadores en función de la demanda existente. Una actitud claramente contraria a la de los sindicatos que se pronunciaron en contra de la intención gubernamental de volver a incluir los contratos de temporada en el contingente. Según UGT y CCOO, esto significaría incumplir el procedimiento que estaba marcado por la Ley de Extranjería y el Reglamento (ABC, 29.11.2002). Por este motivo, la UGT ya había planteado ante el Consejo General "la dudosa legalidad" de la vinculación entre el contingente y los permisos temporales (UGT, 18.9.2002). Los sindicatos también expresaron su desacuerdo con la previsión del cierre del Régimen General y defendieron el contingente como *un* mecanismo, entre otros, para regular el flujo migratorio, pero no como un instrumento exclusivo y único (ABC, 29.11.2002). En uno de los puntos centrales los agentes sociales se aliaron y ambas organizaciones criticaron, aunque por motivos distintos, que el sistema del contingente fuera demasiado rígido y reclamaron una flexibilización del mismo con miras a posibilitar la contratación más rápida de los trabajadores extranjeros.

El Gobierno aceptó algunas de sus propuestas: tal como pidieron los agentes sociales, la regulación del contingente para el año 2003 contenía vías para acelerar los trámites en la gestión de las ofertas de empleo. En contra de la posición inicialmente adoptada, el Gobierno permitió también la presentación de ofertas de empleo genéricas y nominativas, aprobando con ello una demanda de los agentes sociales. Este cambio significó que los empresarios obtuvieron la posibilidad de contratar a extranjeros nominalmente en sus países de origen, siempre que cumplieran los ciertos requisitos establecidos en el Acuerdo. Tal como preveía el borrador de reforma del contingente, la regulación también incluyó el visado con validez de permiso de trabajo, tanto para ofertas de empleo genéricas como nominativas. En contra de una demanda sindical y favor de una petición de las organizaciones empresariales, el Gobierno volvió a incluir los puestos de temporeros en el contingente y, a pesar de la reivindicación de los sindicatos, no abrió el Régimen General.

7.2.3 El inicio de los acuerdos bilaterales para regular los flujos migratorios laborales

En el marco de la regulación de los flujos migratorios de carácter laboral el Gobierno empezó a partir de 2001 a firmar una serie de Convenios bilaterales[31] con algunos de los principales países de origen de emigración: Ecuador (mayo de 2001), Colombia (mayo de 2001) Marruecos (julio de 2001), República Dominicana (diciembre de 2001), Rumania (enero de 2002), Polonia (mayo de 2002) y Bulgaria (octubre de 2003). Previamente, en 1999, el Gobierno solamente había firmado el Acuerdo Administrativo con Marruecos relativo a los trabajadores de temporada y había establecido en el Protocolo Adicional del Convenio Marco de Colaboración el procedimiento subsidiario para la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen en campañas agrícolas de temporada. En base a los acuerdos se establecieron cauces para que los trabajadores inmigrantes entraran a España de modo ordenado y legal, con garantías, y fuertemente controlados por el Gobierno español. Los acuerdos incluyen una disposición para regular y facilitar el retorno voluntario de los trabajadores inmigrantes que vinieran a España. Una excepción constituye el acuerdo con Marruecos en el que no se contemplan ayudas para fomentar el retorno voluntario.

La ausencia de los agentes sociales en el proceso del diseño de la política de los acuerdos bilaterales

La firma de los primeros acuerdos bilaterales tuvo lugar en momentos en que comenzaba a producirse una ampliación y diversificación de la inmigración en España y los cauces legales para entrar en el país estaban desbordados. Ante este desafío socio-político los acuerdos se "conciben como una de las piezas de 'una cultura de la inmigración legal' que se pretende fomentar" (Cachón, 2004: 86). Los convenios por lo tanto pueden ser vistos como parte de un nuevo concepto inmigratorio en el marco de la búsqueda de nuevas vías para promover la inmigración legal y contrarrestar la irregularidad. A partir de entonces forman parte de una estrategia de reclutamiento de trabajadores extranjeros, regulan específicamente el caso de los trabajadores de temporada y deben facilitar la gestión del contingente. Los acuerdos "suponen la transformación del mercado de trabajo en uno de los factores más influyentes en la gestión de la política migratoria" (Ferrero y López Sala, 2009: 119). Los acuerdos cobran especial relevancia en la gestión y promoción de la movilidad temporal y circular (véase Ferrero y López Sala, 2009; OIM, 2009; Requena y Stanek, 2010). Conjuntamente con el contingente

[31] Para un análisis más profundo véase, por ejemplo, Ferrero y López Sala (2009), para los acuerdos con Colombia y Ecuador (Cachón, 2004), y con Marruecos (López Sala, 2012).

se pretendía conjugar las necesidades del mercado laboral con los objetivos de la política migratoria.

Los acuerdos bilaterales suscitaron ciertas críticas entre los interlocutores sociales. Por ejemplo, la firma del convenio bilateral entre España y Ecuador tuvo lugar meses después del accidente ferroviario de Lorca (Murcia) de enero de 2001 en el que perdieron la vida 12 ecuatorianos. Según Ángel del Prada (2005: 69), este contrato fue "otro efecto" del accidente, relevando con ello "el trato especial hacia los ecuatorianos que se ha repetido en otras ocasiones". La medida fue rechazada por muchas organizaciones que exigían "el tratamiento conjunto del problema de la irregularidad para todos los inmigrantes" (*Ibíd*.). Las organizaciones sindicales criticaron su ausencia en todo el proceso porque ni fueron consultados ni informados a la hora de elaborar y decidir los acuerdos (UGT, 28.5.2001). Según UGT, este procedimiento gubernamental contrastaba con la idea de consenso promovida en materia de inmigración laboral por los sindicatos. Dado que los acuerdos tienen un "contenido laboral" y forman parte integrada de la política migratoria UGT partió de la base de que deberían ser consensuados entre los agentes sociales y el Gobierno (*Ibíd*.). Para el sindicato la participación de las representaciones obreras y empresariales era imprescindible para asegurar la transparencia e información de los convenios. Su papel en el proceso cobra relevancia no solamente en el desarrollo de los acuerdos en el Estado español, sino también en el proceso en toda su complejidad. Esto exigiría el establecimiento de mecanismos de colaboración en España y en el país de origen. Los empresarios deberían acreditar sus necesidades de mano de obra y los sindicatos velar por los derechos de los trabajadores inmigrantes contratados en origen (UGT, 22.2.2001; UGT, 17.8.2001). Otras críticas se refieren, en términos cuantitativos, a la limitada eficacia por diversas razones como la falta de presentación de oferta de empleo, el procedimiento complejo y burocrático (Cachón, 2004: 87) o su posible uso como mecanismo indirecto para seleccionar a trabajadores según ciertos criterios como preferencias culturales o en función del origen y de la nacionalidad. Este uso puede producir en cierto modo en la práctica un efecto sustitución de mano de obra en las procedencias (Ferrero y López Sala, 2009: 126). Según UGT, esto ocurrió con el contingente en 2002 cuando la Administración y los empresarios no dirigieron las ofertas de empleo a los países con los que España había firmado convenios bilaterales, como Marruecos o Perú, sino a países del Este de Europa, entre ellos Rumania (ABC, 10.10.2002).

En 2003 la Ley 14/2003 estableció que los trabajadores de los países con los que España había suscrito los acuerdos tenían prioridad a la hora de ser considerados para el contingente. Pero, tal como subraya Cachón (2004: 87), esta disposición no era una garantía porque ningún convenio asigna cuotas de migrantes y el trato preferente no era una obligación. Así que los contingentes de 2002 y 2003 no dieron "ninguna preferencia efectiva" para estos países (*Ibíd*.). Según Cebolla y González (2008: 44), los acuerdos representarían "un esquema de cooperación demasiado generalista, que no ofrece garantías de buen funcionamiento". Una de las razones explicativas es la "escasa regulación de los procesos de selección de trabajadores", algo que es crucial para su "buen encaje" en el mercado laboral.

7.3 Los procesos extraordinarios de regularización entre 2000 y 2001 y el apoyo de los agentes sociales en la tramitación

7.3.1 La cuarta regularización extraordinaria y su re-examen

La Ley 4/2000 contempló la puesta en marcha de un proceso de regularización extraordinaria que se llevó a cabo a partir de marzo de 2000. El proceso de regularización estuvo dirigido a todos los extranjeros que podían probar que cumplían los siguientes requisitos: encontrase en territorio español con anterioridad al 1 de junio de 1999, haber sido titulares de un permiso de trabajo o residencia en algún momento en los últimos tres años anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Extranjería o haberlo solicitado antes del 31 de marzo del 2000. Además se fijó que el solicitante no podía estar incriminado en ninguna de las causas de expulsión, ni haber sido expulsado con anterioridad o tener prohibida la entrada en territorio español. También previó que otros grupos de extranjeros, entre ellos los solicitantes de asilo y familiares de los extranjeros, podían acogerse igualmente a la regularización, siempre que cumplieran ciertas condiciones. Para presentar las solicitudes de permiso de trabajo y residencia se abrió un plazo entre el 21 de marzo y el 21 de julio de 2000. En la regularización durante el año 2000 se presentaron 246.392 solicitudes y de ellas 138.490 fueron aprobadas (Ministerio del Interior, 2001). El resultado muestra que más de 105.000 inmigrantes quedaron fuera del proceso. La mayoría de ellos no habían podido demostrar su estancia en España antes del 1 de junio de 1999. Como respuesta a este resultado, el Gobierno estableció en la reforma de la Ley 4/2000 la apertura de un proceso de "repesca", que no era un nuevo proceso de regularización, sino un re-examen[32] de todas las

[32] Publicado en el BOE núm. 44, 22.2.2001.

solicitudes denegadas en el proceso anterior. En la "repesca" se revisaron 57.616[33] expedientes y de ellos 36.013 fueron finalmente aprobados (Ministerio del Interior, 2001: 30).

La participación de los agentes sociales en el proceso de regularización y el re-examen

El inicio del cuarto proceso de regularización extraordinaria de inmigrantes coincidió con las elecciones generales en marzo de 2000. El Partido Popular, que se oponía oficial y públicamente a la Ley de Extranjería, y también al proceso de regularización, lo consumó tras su victoria electoral. Esta condición cobra especial relevancia en el desarrollo y los resultados del proceso. El proceso previó una colaboración intergubernamental y extra-gubernamental y una descentralización de las tareas en la fase de implementación. La Comisión Interministerial de Extranjería fue la encargada de coordinar toda la actuación relacionada con el proceso. Tal como en el pasado, para ello se establecieron mecanismos de colaboración con organizaciones sindicales, ONG y asociaciones de inmigrantes. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes fue periódicamente informado sobre las características del proceso y su desarrollo. La Comisión de Flujos Migratorios, Promoción e Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados y la Comisión de Régimen de Extranjería fueron asignadas para dirigir y supervisar el procedimiento de la concesión de los permisos de trabajo y residencia, y la elaboración de orientaciones para la resolución de solicitudes.

A nivel regional se constituyeron grupos de trabajos en todas las provincias que estuvieron presididos por el Delgado o Subdelegado del Gobierno. Debían reunirse periódicamente con los actores colaboradores para coordinar la preparación del proceso, las actuaciones administrativas y su desarrollo. Igualmente se previó que, después de cada encuentro, se emitiera un informe para facilitar la coordinación a nivel nacional. Con este procedimiento se pretendió integrar a los interlocutores extra-gubernamentales, entre ellos, a los sindicatos. Se les asignó así un papel activo en la fase de implementación del proceso. Una de sus principales tareas era ayudar en la presentación de solicitudes y apoyar a los inmigrantes con información y asesoramiento. En la siguiente etapa, todas las solicitudes eran tramitadas y resueltas por la Dirección General de la Ordenación de las Migraciones.

El proceso de regularización estableció un plazo de cuatro meses para la presentación de solicitudes lo que significó un éxito para los sindicatos y el resto de los interlocutores

[33] Esta cifra incluyó solamente las solicitudes presentadas que previamente fueron denegadas por el hecho de no haber acreditado que se encontraban en España antes del 1 de junio de 1999 (Ministerio del Interior, 2001: 30).

sociales. Previamente a la aprobación de las instrucciones del proceso el borrador preveía sólo dos meses para la regularización. Ello motivó al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes a intervenir y demandar la ampliación del plazo. Según el Foro, para el desarrollo del proceso harían falta, en total, entre tres y seis meses (El País, 1.2.2000). Al final, el Gobierno tuvo en cuenta la opinión del Foro y decidió establecer un plazo de cuatro meses. Durante la ejecución del proceso CCOO realizó una primera evaluación del desarrollo de la regularización y la calificó "positiva". Así se desprende de un documento interno de CCOO (CCOO, 2000). Esta valoración positiva se debió a dos elementos fundamentales (*Ibíd*.):

> Primero por "la buena coordinación y cooperación entre los poderes públicos implicados en el proceso, en términos generales, con los interlocutores sociales y las organizaciones que han participado en el proceso de regularización, lo cual ha facilitado que este proceso haya sido ejemplar. Esto demuestra que cualquier acción en materia migratoria debe guiarse por el diálogo y el consenso a fin de evitar disfunciones."

Segundo, por la "normalidad del desarrollo del proceso", porque no existieron "elementos lamentablemente habituales" como, por ejemplo, "colas, compraventa de contratos". Según CCOO, la Ley 4/2000, que en aquellos momentos estaba aún en vigor, era "perfectamente válida y eficaz para gestionar con éxito las cuestiones derivadas del ámbito migratorio". Por ende, el sindicato consideró que una reforma de la Ley era "innecesaria y estaría injustificada" (CCOO, 2000).

Cuando a lo largo del proceso se percibió que muchos migrantes no podrían satisfacer los requisitos previstos para legalizar su situación, los sindicatos intentaron influir en el Gobierno para que éste relajara las condiciones de regulación a fin de que pudieran beneficiarse de ellas más inmigrantes. CCOO, por ejemplo, apeló en una carta a la Administración a que realizara un "esfuerzo de sensibilidad" en el tramo final de resolución de los expedientes pendientes para "facilitar el acceso a la documentación al mayor número de extranjeros". CCOO pedía "mayor flexibilidad y amplitud en la aplicación de los criterios de concesión", y calificó de "frívolo" que la Delegación del Gobierno sobre Inmigración hubiera establecido *a priori* el número de expedientes a denegar sin esperar que finalizara el proceso (CCOO, 2000) Además, exigió que el Gobierno no considerara la expulsión como solución para las personas cuyas solicitudes hubieran sido denegadas, sino que desarrollara un "política realista", también para evitar la formación de bolsas de irregularidad. CCOO propuso que dicha cuestión se asumiera "desde el consenso político y social" para evitar "posiciones unilaterales" y facilitar "la adopción de medidas realistas" (*Ibíd.*). Pero como muestra el

resultado del cuarto proceso de regularización el Gobierno no atendió las reivindicaciones sindicales y más de 100.000 solicitantes seguían en situación ilegal. En una entrevista personal, CCOO apunta que el fracaso del proceso de regularización tenía que ver con la "mala" gestión del proceso y la aplicación de criterios de manera tan selectiva y restrictiva que causó la denegación de una buena parte de las solicitudes. Esto llevó al Gobierno a abrir un re-examen para solucionar la situación (EP20, 30.10.2012).

Según Ghassan Saliba (2001), responsable del Departamento de Migraciones de CCOO en Barcelona, existían varios motivos que contribuyeron a vaciar de eficacia la regularización e hicieron necesario iniciar una revisión: la regularización era un proceso limitado y algunos de los requisitos establecidos crearon confusión. Pero Saliba no solamente busca los fallos en la Administración, sino también admite que los sindicatos y ONG como actores colaboradores en el proceso no prestaron "la suficiente atención" a las limitaciones del proceso. Y esto, "probablemente por un exceso de optimismo" causado por el artículo 29.3[34] en la Ley 4/2000. "Durante meses, hemos vivido en el laurel de la victoria de la Ley 4/2000" (*Ibíd*., 57). Porque por lo establecido en la Ley de Extranjería, y creyendo que el Gobierno no la cambiaría, los actores de la colaboración recomendaron a muchos inmigrantes en situación irregular que no presentaran una solicitud hasta cumplir los dos años de estancia ininterrumpida en España para poder acceder posteriormente a la regularización automática (*Ibíd.*).

7.3.2 El proceso extraordinario de legalización de la población ecuatoriana

El 3 de enero de 2001, antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2000, se produjo el ya mencionado accidente ferroviario en Lorca (Murcia) que causó la muerte de 12 ecuatorianos, todos trabajadores del campo en situación irregular. A raíz de este accidente surgió un importante movimiento social que pidió la regularización de los trabajadores extranjeros indocumentados y que acaparó ampliamente la atención de los medios de comunicación. Lo novedoso era que se creó, directa e indirectamente, una amplia alianza de intereses entre diferentes actores sociales: a las demandas, protestas y multitudinarias marchas de los inmigrantes sin papeles en regla se sumó un apoyo por parte de los sindicatos, organizaciones sociales, asociaciones de inmigrantes, agricultores murcianos y organizaciones profesionales agrarias como la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG).

[34] El artículo 29.3 de la Ley 4/2000 estableció que "igualmente podrá acceder a la situación de residencia temporal el extranjero que acredite una estancia ininterrumpida de dos años en territorio español, figure empadronado en un municipio en el momento en que formule la petición y cuente con medios económicos para atender a su subsistencia."

Todos los interlocutores y agentes sociales se solidarizaron de forma intencionada o no, con los inmigrantes indocumentados y presionaron juntos al Gobierno para que se ocupara de la conflictiva temática.

Al igual que los sucesos de El Ejido en 2000, el accidente sacó a la luz las precarias condiciones de vida y laborales de los inmigrantes en situación ilegal. Con ello se reveló la existencia de una cierta lógica de construir en la sociedad una determinada estructura social, que daba lugar a la segregación, marginación y explotación de los inmigrantes (Castellanos y Pedreño, 2001). Por lo tanto una buena parte de los peticionados abogó también por la mejora de las precarias condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes indocumentados. Igualmente denunciaron que las condiciones laborales de los trabajadores irregulares se asemejaban a las de una "'semiesclavitud'" (El País, 7.1.2001; El País, 9.1.2001).

Con el accidente de Lorca quedó al descubierto la fuerte demanda y dependencia de mano de obra extranjera por parte de los agricultores para cubrir las necesidades en el sector hortofrutícola y con ello la práctica empresarial generalizada de contratar a inmigrantes ilegales al faltar mano de obra legal. Esto queda reflejado, y también justificado, en una declaración pública de un agricultor murciano que ante la prensa subrayó: "'tal como están hoy las cosas […] o contratamos a inmigrantes sin papeles o el brécol y las lechugas se quedan en la tierra'" (El País, 7.1.2001). Con ello los agricultores justificaron no solamente su proceder, sino también culpaban al Gobierno de obligarles a recurrir a esta práctica, como muestra la afirmación de un patrón:

> "'Los agricultores de Lorca se sienten abocados al fraude sistemático […] Nuestra situación ahora es tan difícil como la de los inmigrantes. […] Nosotros los necesitamos a ellos y ellos a nosotros, pero el Gobierno no quiere darles los papeles que les permitan trabajar nuestras tierras con todas las garantías.'" (El País, 7.1.2001).

Esto muestra una de las principales paradojas de la política de inmigración del Gobierno y su aparentemente tácita tolerancia de la contratación ilegal de los trabajadores inmigrantes. Por esta razón, empresarios junto con organizaciones agrarias se aliaron y se dirigieron al Gobierno, reivindicándole que modificara la Ley 8/2000 y que facilitara la contratación de inmigrantes que ya vivían en España. Era la primera vez que los empresarios se ocuparon en público de la temática de la legislación de extranjería. Pero cabe mencionar que la CEOE y la CEPYME no se sumaron a las críticas y demandas empresariales, por lo menos no existe una

evidencia directa de ello. Esto puede servir también de ejemplo para aclarar la dificultad de las patronales a asumir una posición clara sobre la inmigración dado los diferentes intereses de los empresarios.

Según estimaciones del presidente de la Federación de Cooperativas Agrarias de Murcia, citadas por la prensa, 32.000 inmigrantes se encontraban en situación irregular en la región murciana, 12.000 de ellos en estado de espera para que la Administración resolviera su situación y 20.000 sin haber iniciado los trámites de regularización. La mayoría de ellos era de nacionalidad ecuatoriana. Por ende, el presidente de las Cooperativas instó al Gobierno a que llevara a cabo una regularización de los casi 20.000 trabajadores extranjeros. Los empresarios murcianos se unieron a las demandas de los inmigrantes sin papeles y, en señal de protesta, salieron a la calle para solicitar la solución de la situación (El País, 7.1.2001; El País, 9.1.2001). UGT y CCOO eran, entre otros, interlocutores que igualmente se sumaron a las reivindicaciones y consideraron que la regularización también era necesaria para evitar una explotación del "'polvorín'", creado por situaciones como el mencionado accidente en Lorca o los sucesos de El Ejido en 2000 (El País, 7.1.2001; 9.1.2001). Pero a pesar de las críticas y protestas de los diferentes actores, el Gobierno rechazó al principio la puesta en marcha de soluciones transitorios y excepcionales para regularizar a los inmigrantes indocumentados (El País, 10.1.2001) y descartó la reforma de la Ley 8/2000 (El País, 18.2.2001).

Debido a una presión reivindicativa constante por parte de todos los actores extra-gubernamentales, el Gobierno finalmente reaccionó y buscó una medida para solucionar esta situación. Al final, el delegado del Gobierno para la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, anunció la puesta en marcha de una regularización especial que se dirigió únicamente a trabajadores ecuatorianos indocumentados. Este programa, llamado "retorno voluntario", previó que los ecuatorianos indocumentados regresaran previamente a Ecuador para tramitar el visado y solicitar en la embajada española en Quito el permiso laboral. Después podrían volver a España con los papeles en regla. La iniciativa se dirigió a más que 24.000 ecuatorianos dispuestos a aceptar las condiciones estipuladas y regularizar su situación en Ecuador. Al principio, el Gobierno previó sufragar todos los viajes, pero a medida que el tiempo avanzaba, cambió la promesa y los requisitos, y derogó la obligación de viajes de ida y vuelta para poder regularizar la situación.

Al final, del total de 24.098 solicitudes presentadas para acogerse a la "operación Ecuador" 20.352 fueron concedidas (Cachón, 2009: 197). De ellas, solamente 4.095 solicitantes se habían desplazado a Ecuador, y esta operación costó 523 millones de pesetas (unos 3,3 millones de euros). El resto de las solicitudes fueron finalmente regularizadas por razones humanitarias y los demandantes no tuvieron que viajar a su país (SOS Racismo, 2002: 119). En febrero de 2001 el Gobierno llegó a un acuerdo con Ecuador para regularizar los flujos migratorios entre ambos países.

El procedimiento inicial de los viajes pagados motivó numerosas críticas y mostró la falta de un concepto coherente y declaraciones claras por parte del Gobierno. Según resume SOS Racismo (2002: 119), "el portavoz del Gobierno […] admitió implícitamente que el Ejecutivo carecía de un plan concreto para el regreso de los 23.500 ecuatorianos que aceptaron la oferta del Gobierno para regularizar su situación". Los sindicatos criticaron severamente el programa del "retorno voluntario" del Gobierno. Según UGT, este procedimiento no era solamente "absurdo", sino también significó una vulneración del mecanismo regulador de las campañas agrícolas, establecido en el Protocolo Adicional del Convenio de Migraciones Interiores de 1999. Porque, debido a la decisión gubernamental en el marco de este proceso los empresarios pudieron contratar a mano de obra extranjera sin respetar el procedimiento y las condiciones fijadas en el Protocolo (UGT, 20.3.2001). El Gobierno no contempló la participación de los agentes sociales en todo el proceso.

7.3.3 La documentación por arraigo en 2001

El último proceso de regularización en la tercera etapa fue la documentación por arraigo en 2001. Previsto en la Ley 4/2000, el arraigo se desarrolló conforme a los establecido en la Ley 8/2000. El surgimiento de la regularización por arraigo se inspira "en varias figuras del derecho comparado que pretenden resolver los casos de inmigrantes en situación irregular cuando sus circunstancias personales excepcionales impiden o desaconsejan la expulsión, sin recurrir a las regularizaciones masivas" (Aja, 2006b: 15). Así las dos Leyes de Extranjería de 2000 suprimieron el "falso contingente como vía de regularización" (*Ibíd*.) e introdujeron la posibilidad de una regularización individual mediante el arraigo cuando el inmigrante llevara un tiempo determinado en España y tuviera trabajo (*Ibíd*.) Tal como señala Serrano (2008: 561), el concepto carece de una definición legal y ha experimentado a lo largo de los años una notable evolución en la norma.

Al proceso de regularización individual por arraigo podían acogerse aquellos inmigrantes indocumentados que pudieran demostrar su presencia en España antes del 23 de enero de 2001 (fecha de entrada en vigor la Ley 8/2000) y acreditar su arraigo por su incorporación real o potencial al mercado de trabajo. También tuvieron que demostrar no estar implicados en alguna de las causas de expulsión o tener prohibida la entrada en territorio español. El proceso terminó el 31 de julio de 2001, un día antes de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley 8/2000. En total, se presentaron 351.269 solicitudes y de ellas 223.428 fueron concedidas (Izquierdo *et al*., 2003: 122).

El Reglamento de la Ley 8/2000 desarrolló las formas de arraigo y distinguió varias modalidades. La normativa estableció que las personas, que querían acogerse a la figura del arraigo, deberían acreditar una permanencia continuada durante un mínimo de tres años en España y tener una situación "excepcional y acreditada de arraigo" para obtener la residencia. También se enumeraron las causas para la concesión del permiso de residencia temporal mediante el arraigo por circunstancias excepcionales. Pero finalmente no llegó a aplicarse porque la Ley 14/2003 introdujo nuevamente cambios y suprimió varios tipos de permiso por arraigo precisamente en el momento en que podían comenzar a aplicarse (Aja, 2006b). Aja (2006b: 16) opina que "los sustituyó por un reenvío casi en blanco al reglamento. [...] Seguramente la intención de la ley era restringir al máximo las posibilidades del permiso por arraigo". UGT y CCOO, junto con las asociaciones de inmigrantes ATIME y ASTI, remitieron al Ejecutivo un documento en el que criticaron la forma en que el Gobierno había llevado a cabo el proceso de regularización individual por arraigo. En su opinión el arraigo favorecería la residencia legal de los inmigrantes, pero la irregularidad en el ámbito laboral (UGT, 27.7.2001).

En total, sumando todas las solicitudes concedidas en la regularización del 2000 y la repesca de 2001, el proceso de retorno temporal voluntario de los ecuatorianos y la documentación por arraigo en 2001, hizo posible la regularización de más de 418.000 trabajadores extranjeros. La mayoría de ellos había trabajado en la economía informal. Así que el elevado número de trabajadores extranjeros regularizados revela claramente la elevada demanda de mano de obra en el mercado laboral español y las posibilidades reales de encontrar empleo en la economía sumergida.

7.4 Conclusión

En esta etapa analizada destacan especialmente cinco desarrollos que influyeron en la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking*. Primero, el desarrollo que marcó un cambio con la situación previa a 2000 tuvo lugar durante el segundo Gobierno del PP (2000-2004) cuando el Ejecutivo traspasó en el 2000 las competencias en materia de inmigración y extranjería al Ministerio del Interior. Para afrontar el "problema de la inmigración", se creó en 2000 la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. La figura del delegado estaba directamente a las órdenes del ministro del Interior y se convirtió en el actor principal en el nuevo diseño de la política de inmigración. El ministro del Interior siguió siendo el máximo responsable en materia de inmigración y con ello la última instancia decisoria. En estos años fue el principal *agenda setter* y fijó el rumbo a seguir por la política nacional de inmigración. Esto se percibió claramente en el cambió del tratamiento de la inmigración, considerándola primordialmente como un asunto de seguridad nacional donde nuevamente predominaban los aspectos de control. Este enfoque y el traslado de las competencias afectaron también a los agentes sociales y su rol en la política inmigratoria. Su relación con el Ministerio del Interior no era, por regla general, tan habitual y regular como lo solía ser con el Ministerio de Trabajo. Al estar orientadas las prioridades en los aspectos de seguridad y el control en vez de vincularla con el mercado laboral los agentes sociales *per se* no son uno de los principales interlocutores extra-gubernamentales para el Gobierno. Cabe apuntar también que en estos años no se elaboró una política activa de inmigración laboral.

Segundo, la intervención de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* fue reforzada por el procedimiento establecido para la contratación en origen para el sector agrario en el Protocolo Adicional del Convenio de Migraciones Interiores en 1999. Esto significó para los agentes sociales del sector agrario una mayor implicación activa en la fase de elaboración, implementación y evaluación del proceso. Además, en este caso los agentes sociales oficiaron de *agenda setter* y consiguieron activar una medida política que se correspondía con sus intereses. A pesar de ello este acuerdo se dirigía a un círculo muy limitado dentro del conjunto de la gestión de la migración laboral.

A partir de 2001 empezó una participación continuada de los agentes sociales en la consulta de los contingentes anuales empezando así un nuevo procedimiento. Con ello comenzó a cambiar el carácter de la intervención de los agentes sociales en la política

inmigratoria laboral, así como el compromiso que asumían los empresarios. Sin embargo, la función oficial de las organizaciones sindicales y patronales en el proceso del *policymaking* se limitó a una intervención principalmente consultiva en los cauces participativos institucionalizados. Además, prevalecía el carácter informal en estos canales de interlocución y el diálogo dependía de la voluntad del Gobierno. Aunque existían Comisiones de Seguimiento, a nivel estatal y provincial, en el marco del contingente, al final la decisión de convocarlas correspondía al Gobierno y no representaba un compromiso. Además, el Gobierno rechazó reiteradamente la reivindicación por parte de los sindicatos, sobre todo de UGT, de abrir un Diálogo Social en materia de migración para poder elaborar una verdadera política migratoria laboral, nacida del consenso entre los agentes sociales y el Gobierno. También declinó la propuesta sindical de crear una comisión laboral de inmigración a nivel estatal.

Tercero, debido a una creciente prosperidad económica y una alta demanda de mano de obra a partir del nuevo milenio, las organizaciones patronales empezaron a organizar sus intereses y crear estructuras internas para poder dedicarse a la temática. Desde entonces abogaron por un aumento de entrada de trabajadores extranjeros a España y condiciones de acceso más liberales y con escasas trabas burocráticos para poder reclutar mano de obra extranjera de manera ágil. Según el modelo del clientelismo político de Freeman (1995a), estas condiciones tanto económicas como el *lobbying* de las patronales a favor de sus intereses deberían conducir a una política de inmigración más expansiva. Pero no es posible adaptar el modelo al caso español: el Gobierno español se aferró a su política de inmigración restrictiva y a su curso oficial. Igualmente estableció requisitos que estaban en oposición a las reivindicaciones de las patronales. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en el establecimiento de los contingentes anuales a partir de 2002. El Gobierno no aumentó el número del contingente y con un cupo anual en torno a 25.000 trabajadores extracomunitarios no pudo satisfacer la demanda empresarial. Además, a ello hay que añadir las dificultades que emanaban de un proceso inflexible, que conllevaba una compleja tramitación burocrática y que dilataba la contratación, lo que contribuyó a que los empresarios no quisieran acogerse al contingente. En 2002 y 2003 el contingente constituyó casi la única vía de acceso a un permiso de trabajo y residencia en España. Muchas empresas reaccionaron ante esta situación recurriendo a la contratación ilegal.

La expansión económica, la elevada demanda de mano de obra y las posibilidades reales de encontrar empleo en la economía sumergida constituyeron un notable estímulo para la inmigración. Consecuentemente, creció el número de extranjeros en situación irregular que estaban dispuestos a aceptar cualquier tipo de trabajo y condiciones laborales. Otros factores también influyeron en este desarrollo, entre ellos una limitación de las vías de acceso legal al mercado laboral español, la demora burocrática en la tramitación de permisos y renovaciones, así como una forma de pensar generalizada que no considera perentorio cumplir siempre con la Ley vigente. En la práctica este desarrollo significó que muchos empresarios alimentaron la inmigración ilegal y pudieron elegir entre un gran *pool* de trabajadores extranjeros en situación irregular para cubrir sus necesidades. La laxa intervención por parte del Gobierno para evitar la contratación ilegal benefició a los empresarios que podían seguir creciendo.

La actitud del Gobierno puede ser explicada por su propio interés en el crecimiento de la economía por lo que toleró la práctica y las consecuencias que ello implicaba (por ejemplo, falta de derechos laborales, salarios inferiores a los salarios mínimos). Los inmigrantes, tanto en situación legal como ilegal, contribuyeron significativamente al auge coyuntural del país. Este desarrollo puso de relieve la distancia existente entre la práctica y la política oficialmente proclamada por el Gobierno. Así que aunque no es posible hablar de una política oficial de inmigración laboral adaptada a las necesidades de los empresarios, en la práctica sí correspondió a sus demandas. Al final entraron a España en estos años tantos inmigrantes como los empresarios querían. Esto apoya a su vez la sospecha de que las cifras del contingente eran cifras más bien políticas en vez de previsiones orientadas en las necesidades reales del mercado laboral. El Gobierno llevó a cabo una política restrictiva que era en buena parte simbólica y cuya intención era tranquilizar a los Estados comunitarios y a la población en España.

Si bien las organizaciones patronales se pronunciaron oficialmente contra la inmigración irregular, muchas empresas sacaron provecho de esta práctica. Esto a la vez mostró que los instrumentos políticos de control eran demasiado rígidos y tenían una función limitada para responder a las demandas reales del mercado de trabajo y contrarrestar la inmigración irregular. Esto se reflejó también en los resultados de los procesos de regularización llevados a cabo en 2000 y 2001 que revelaron la gran bolsa de trabajadores inmigrantes en situación irregular en el país.

Cuarto, a partir del nuevo siglo las patronales percibieron la necesidad de involucrarse en el tema de la inmigración. Pero esto no significa que quisieran formar parte de la gestión de la inmigración, tal como reclamaron los sindicatos. En general, y argumentando desde la óptica del enfoque de la política interna, las organizaciones patronales se involucraron en la política migratoria laboral siempre que percibieron que afectaban a sus intereses. En este caso consideraban que la inmigración podía contribuir a paliar y equilibrar la escasez de mano de obra y la falta de aptitudes en sectores específicos con trabajadores inmigrantes. Si la inmigración no les reportaba beneficios reales o subjetivamente percibidos o no afectaba a sus intereses permanecían en un discretísimo segundo plano. Esto queda reflejado, por ejemplo, en su actitud pasiva durante la elaboración y aprobación de la Ley 8/2000. Seguramente no intervinieron porque estaban cómodos con la Ley ya que los cambios no influían negativamente en sus intereses y prioridades.

Tal como revelan las entrevistas, a partir de 2000/2001, cuando las patronales empezaron a dedicarse activamente al fenómeno inmigratorio, la patronal priorizó una forma de trabajo a través de reuniones bilaterales con el Gobierno en vez de reuniones tripartitas junto con los sindicatos. Según la CEOE, en estos años los representantes de la patronal responsable para el tema inmigratorio tuvieron una "excelente colaboración" con el Gobierno y con el delegado para Extranjería e Inmigración (EP18, 30.10.2012). Todo parece indicar que en estos años el Gobierno también prefirió las reuniones bilaterales. Una de las posibles causas para ello son los vínculos del Gobierno popular con la patronal y los empresarios. Además, el diálogo bilateral con un grupo de presión puede resultar muy práctico porque le permite tratar la temática a puerta cerrada, sin que otros actores, como, por ejemplo, los sindicatos, intervengan. Las negociaciones son más rápidas porque se tienen que considerar solamente dos posiciones diferentes a la hora de abordar un problema. Otra prueba de ello es la oposición del Gobierno a la creación de una comisión laboral tripartita en materia de inmigración, tal como reclamaban los sindicatos en ocasiones distintas.

Quinto, después de la aprobación de la Ley 8/2000 los sindicatos pusieron en marcha nuevas estrategias para intentar influir en la política inmigratoria y provocar un cambio legislativo. Por ejemplo, en 2001 CCOO presentó un dictamen de inconstitucionalidad a la Ley 8/2000 ante el Defensor del Pueblo mientras que UGT entregó, por igual tema, una queja contra el Gobierno del Estado español ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Los resultados de ambas demandas pusieron de relieve que

las acciones sindicales no tenían un efecto directo e inmediato en la política, tal como muestra la decisión del Defensor del Pueblo. Sólo siete años después las acciones de los sindicatos (y otros actores demandantes) mostraron su efecto cuando el Tribunal Constitucional español resolvió la cuestión de la inconstitucionalidad a su favor.

CAPÍTULO 8.

CUARTA ETAPA 2004-2011:

EL CAMBIO DEL ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Y LA PARTICIPACIÓN CO-DECISIVA DE LOS AGENTES SOCIALES

EN EL PROCESO DEL *POLICYMAKING*

CAPÍTULO 8. CUARTA ETAPA 2004-2011: EL CAMBIO DEL ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CO-DECISIVA DE LOS AGENTES SOCIALES EN EL PROCESO DEL *POLICYMAKING*

En el análisis del período 2004-2011 hay que distinguir dos fases: la primera se sitúa entre 2004 y 2008 cuando España aún gozaba del *boom* económico. La segunda fase empieza a partir de finales de 2008 a raíz de la irrupción de la crisis financiera, y posteriormente económica, y se produjo el punto de inflexión entre el auge económico y la contracción. La nueva situación económica, con sus múltiples repercusiones, cambia significativa y permanentemente al país. En el caso de las organizaciones sindicales y patronales ambos actores tienen que adaptarse al nuevo escenario, lo que se hace notar en un cambio de sus respectivas prioridades y reivindicaciones en materia de inmigración y en sus intereses particulares de formar parte en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral y sus intentos de influir en el Gobierno.

En marzo de 2004 el PSOE ganó las elecciones generales con mayoría simple y se inició un cambio de gran relevancia en la forma de diseñar y gestionar la política de inmigración en España. Mientras que antes las prioridades gubernamentales se concentraron principalmente en los aspectos de orden público y control policial de la inmigración, el Gobierno socialista persiguió construir una política más realista, basada en la regularidad y vinculada al mercado de trabajo. Como consecuencia del cambio de la orientación policial a la laboral, el Gobierno transfirió en abril de 2004 todas las competencias en materia de inmigración del Ministerio de Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales, y creó, por primera vez, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. El Gobierno introdujo medidas políticas dirigidas a la "laboralización de la política de inmigración" (Rojo y Camós, 2005; Santolaya, 2005 y 2009; Moya 2010). Esta tendencia empezó paulatinamente ya a principios de 2000 con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, pero fue claramente reforzada y ampliada con el Reglamento de Extranjería de 2004 y otros cambios posteriormente introducidos, entre ellos, la Ley Orgánica 2/2009.

El cambio conceptual de la política inmigratoria, las modificaciones de la estructura administrativa y la conversión del mercado laboral en la piedra angular del sistema de inmigración repercutieron decisivamente en el papel de las organizaciones sindicales y patronales en el proceso del *policymaking* en materia de inmigración laboral. El Gobierno se empeñó en hacer una política inmigratoria equilibrada y nacida de un amplio consenso

institucional. Reflejo de ello es su decisión de institucionalizar el Diálogo Social en materia de inmigración laboral con los agentes sociales. Por primera vez los sindicatos CCOO y UGT y las patronales CEOE y CEPYME adquirieron una función co-decisiva en la fase de toma de decisiones. Esto constituyó una novedad sin precedentes.

Otra innovación que reflejó el objetivo del Gobierno de fortalecer el diálogo institucionalizado, y que significó el reconocimiento de los agentes sociales como parte central en la formulación de la política de inmigración laboral, fue la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración en 2005. Con ello los agentes sociales obtuvieron una intervención directa en los procedimientos de regulación de flujos laborales, tales como en el contingente o en la determinación de la situación nacional de empleo mediante el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. A lo largo de los años la Comisión Laboral Tripartita ganó substancialmente en influencia y participación en el diseño de las políticas migratorias. Con la aprobación de la Ley 2/2009 la Comisión Laboral Tripartita fue elevada a rango de Ley.

El nuevo modelo en la gestión de los flujos migratorios comenzó cuando la economía española aún estaba en fase de pleno crecimiento. El *boom* económico había empezado en 1994 y se prolongó hasta 2007. Durante estos años el empleo creció en dimensiones sin precedentes y se crearon más de 7 millones de empleos netos, pasando de 13,3 a 20,6 millones de trabajadores (Andrés y Doménech, 2010: 8). El 2008 marcó un antes y un después. España empezó a vivir una crisis económica y la recesión más acusada de las últimas décadas. Ya a mediados de 2007 el mercado inmobiliario comenzó a hundirse y se disparó la crisis en el sector de la construcción. A ello hay que añadir que a partir del septiembre de 2008 la irrupción de la crisis financiera y económica internacional repercutió de forma negativa en la economía española y el mercado laboral nacional. Los impactos de la crisis han marcado algunas pautas relevantes, entre ellas, la destrucción del empleo[35], una demanda deprimida de mano de obra, una tasa de paro notablemente alta y consecuencias nefastas sobre el tejido empresarial.

En España el año 2008 supuso un punto de inflexión también en el panorama de la inmigración. Surgió un nuevo escenario para los flujos inmigratorios y la crisis y sus

[35] Hubo una destrucción neta de empleo inmigrante (predominantemente masculino) que llegó a su punto álgido en los últimos meses de 2008 y los primeros de 2009. En este ajuste brutal el mercado laboral perdió aproximadamente 1.500.000 puestos de trabajos, siendo en el primer trimestre de 2009 en el que se alcanzó la máxima intensidad con un total de 760.000 empleos perdidos. De ellos 225.000 puestos fueron perdidos por los inmigrantes, lo que suponía casi el 30% del total (Oliver Alonso, 2009: 87 y ss.).

repercusiones pusieron fin a una "*década prodigiosa* de la inmigración en España" (Arango, 2009: 54, subrayado en el original). Desde el año 2000 la situación inmigratoria se había caracterizado por flujos migratorios extraordinariamente caudalosos y sostenidos. Fue una década en la que España conoció un "verdadera explosión migratoria" (Arango, 2009: 54), pasando de 748.954 extranjeros empadronados a finales de 1999 a 5.747.734 en 2010. En estos años se consolidó la "España inmigrante" (Cachón, 2002 y 2009). Pero debido a la crisis económica y a la elevada tasa de paro comenzó a producirse un frenazo del "efecto llamada" desde el mercado laboral.

Cuadro 8.1: Extranjeros empadronados en España 2004-2011

Años	Población en España	Extranjeros empadronados	Porcentaje
2004	43.197.684	3.034.326	7,0%
2005	44.108.530	3.730.610	8,5%
2006	44.708.964	4.144.166	9,3%
2007	45.200.737	4.518.554	10,0%
2008	46.157.822	5.268.762	11,4%
2009	46.951.532	5.708.940	12,2%
2010	47.021.031	5.747.734	12,2%
2011	41.439.006	5.751.487	13,9%

Fuente: INE, elaboración propia.

La crisis económica tiene un indudable impacto sobre la demanda de trabajo, el desempleo y la capacidad del país para acoger a nuevos trabajadores inmigrantes en el mercado laboral español. En vez de necesitar formular nuevas políticas, el nuevo modelo de la gestión de flujos migratorios laborales diseñado por el Gobierno socialista posibilitó adaptarlas a las oscilaciones de la demanda de mano de obra y a las nuevas realidades económicas del país. Dado que los mecanismos establecidos eran (y son) de naturaleza flexible se podía reducir el número de ocupaciones incluidas en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura y hacer recortes del contingente anual sin tener que modificar la política. Cabe señalar que esta reducción de las contrataciones programadas en el exterior no significaba necesariamente un giro restrictivo en las políticas, sino la necesidad de ajustar la realidad de la inmigración al estado de la economía. En este nuevo contexto la gestión de la inmigración laboral empezó a ocupar cada vez más un papel secundario en la agenda política del Gobierno. Las prioridades cambiaron y básicamente giraron en torno a la búsqueda de soluciones para hacer frente a la

crisis. Una parte de la política inmigratoria comenzó a ser una política vinculada más a la protección de la población inmigrante afectada por el desempleo y a la aprobación de medidas para facilitar su retorno a los países de origen. Un ejemplo es el "Plan de Retorno Voluntario[36]", que entró en vigor en noviembre de 2008 con carácter permanente. Sin embargo, el tema de la inmigración en general ha desaparecido en gran parte de la agenda política del Gobierno. El proceso comenzó paulatinamente con la irrupción de la crisis económica, pero ha aumentado notablemente a lo largo de los últimos años analizados. Este desarrollo ha tenido también una parte positiva porque en el contexto de una severa crisis económica y de empleo los discursos y actos racistas y xenófobos o la utilización demagógica de la inmigración pueden ser demoledores para la sociedad en su conjunto y para los extranjeros en particular. El surgimiento de sentimientos anti-extranjeros o brotes de xenofobia basados principalmente en la máxima "trabajo nacional para los nacionales" o "primero trabajo para la población autóctona y después para los extranjeros" pueden ser aprovechados por los grupos de la extrema derecha que tratan de descalificar a la democracia, pidiendo, entre otras, una política severa de inmigración. La crisis, tal como revelan diferentes estudios, no ha alterado significativamente el ambiente social en la que se desenvuelve la inmigración (véase, por ejemplo, Cea D´Ancona y Valles, 2011; Cachón, 2011), ni tampoco ha ocupado importantes espacios en las agendas de los políticos.

A pesar del nuevo panorama económico, las políticas en materia de inmigración laboral y los cauces institucionales del diálogo social seguían existiendo y funcionando, dando con ello continuidad a la participación directa de los agentes sociales en la formulación de la política de inmigración laboral. Un ejemplo es el Reglamento de 2011, que fue elaborado en el seno de la Mesa del Diálogo Social de inmigración laboral y aprobado en plena crisis económica. Aunque no se ha alterado el papel de las organizaciones sindicales y patronales en el proceso del *policymaking*, la crisis y sus repercusiones sí han provocado un cambio de los respectivos intereses y preferencias políticas de los agentes sociales en materia de inmigración. Esto a su vez repercutió en su proceder de querer e intentar influir en la política del Gobierno.

[36] En 2008 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, que preveía el Plan para el retorno voluntario de inmigrantes desempleados a sus países de origen. El Plan perseguía reducir la cifra de parados y favorecer el desarrollo de los países de origen. Con ello el Gobierno previó que los desempleados extranjeros en España, no pertenecientes a la Unión Europea y de países con los que España tenía firmados convenios bilaterales en materia de Seguridad Social, pudieron retornar voluntariamente a su país de origen y cobrar el 40% del total de su prestación de desempleo de forma anticipada en España y el otro 60% lo recibirían al mes siguiente, ya en su país de origen. Para acceder a este dinero, los inmigrantes tenían que estar dispuestos a renunciar a los permisos de residencia y trabajo y debían comprometerse a no volver a España en los tres años siguientes.

Resumiendo a *grosso modo*, los sindicatos UGT y CCOO continuaron ocupándose del tema de la inmigración y abogaban por un mayor esfuerzo por parte del Gobierno para combatir la irregularidad sobrevenida y la economía sumergida dado que la crisis económica estaba teniendo un efecto directo en los trabajadores extranjeros. Esto se hacía notar no solamente en una alta tasa de desempleo de los extranjeros, sino también en un aumento de la irregularidad sobrevenida. Si un trabajador extracomunitario perdía su empleo quedaba, generalmente, desprotegido, tanto económica y laboral como documentalmente. Consecuencia de ello era que no podía reunir los requisitos para la renovación de la autorización de residencia y/o trabajo porque estaba en paro o no podía cotizar a la Seguridad Social el mínimo necesario. Consecuentemente, caía en la irregularidad y ello podía conllevar un efecto dominó que repercutía en la situación legal de toda la unidad familiar reagrupada del trabajador afectado. Por lo tanto los sindicatos defendieron medidas para facilitar la renovación de autorizaciones de trabajo de extranjeros residentes en España y contrarrestar con ello un aumento de la irregularidad.

Las entrevistas en el marco de este estudio dan como resultado que los sindicatos desde el inicio de la crisis abogan aún más a favor de promover la integración de la población extranjera que ya está en el país. Entre sus demandas figuran facilitar el acceso a los servicios públicos y la introducción de medidas para garantizar la integración escolar y promover el ascenso social. Se trata de crear un marco de convivencia aceptado en el que la inmigración esté normalizada y considerada como parte de la sociedad. Los sindicatos quieren evitar conflictos sociales y el surgimiento de acciones racistas y xenófobas contra los inmigrantes.

La crisis económica ha cambiado significativamente las demandas de mano de obra de los empresarios y con ello las reivindicaciones y preferencias políticas de las organizaciones patronales en materia de inmigración. Desde la desaceleración de la coyuntura económica se ha reducido la necesidad de mano de obra en general y como consecuencia de ello también la de trabajadores extranjeros reclutados en sus países de origen. Existen algunas excepciones que atañen a mano de obra inmigrante especializada, por ejemplo en el sector de la medicina, o la necesidad de trabajadores inmigrantes en el caso de la agricultura. Al contrario que en la fase del *boom* económico, tras el comienzo de la crisis económica las prioridades y problemas de los empresarios son otros. Esto queda también reflejado en una afirmación de un ex-representante de la CEOE, entrevistado para este estudio:

> "Jamás ha llamado [a la CEOE] en los últimos años un empresario con un problema de inmigración, diciendo que no encuentra a ningún trabajador. Todo el contrario, ahora lo que no encuentran es un euro para financiar su crecimiento, o cómo pagar los impuestos. Ahora los problemas son otros." (EP18, 30.10.2012).

La cambiante situación económica repercutió a su vez en la estructura interna y en el trabajo de las patronales, lo que muestra por otra parte que el interés de éstas en el tema de la inmigración depende exclusivamente de la demanda de los empresarios y del ciclo económico del momento. Por ejemplo, durante el período de auge económico, dos personas estaban dedicadas a tiempo completo al de tema de la inmigración dentro de la CEOE. "Ahora ya no hay nadie que se ocupe de esta materia en especial. [...] Es un tema al que actualmente a nivel laboral dedicamos cero minutos." (EP18, 30.10.2012). Sin embargo, dado que siguen existiendo órganos de participación, como, por ejemplo, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, los representantes de las patronales siguen acudiendo a las reuniones convocadas.

El interés de las patronales en la inmigración está principalmente guiado por criterios utilitaristas de beneficio económico. Debido a la nueva situación económica del país y la falta de demanda por parte de los empresarios asociados las patronales perdieron crecientemente su interés en el tema de la inmigración y por ello, presumiblemente, redujeron su presión ante el Gobierno y sus intentos de influir en la política. Además, la diversidad y descentralización de los intereses de los empresarios dificultan, también en esta situación de crisis, adoptar una posición común en el tema de la inmigración.

La perspectiva cambiante de la CEOE ante la inmigración laboral queda plasmada en una declaración de su presidente. Según Juan Rosell (ABC, 13.7.2012) en declaraciones a la prensa, ha sido un problema abrir España y su mercado laboral a la inmigración:

> "'Hace unos años, en España teníamos un paro del 8% y los empresarios intentábamos contratar trabajadores y prácticamente no teníamos oportunidades de contratar. Entonces abrimos las puertas al exterior y durante una serie de años entraban en España cada año alrededor de 500.000 ó 600.000 no nativos. Eso fue un problema y hoy, visto en perspectiva, se ve claramente.'"

Con referencia a lo expresado por parte del dirigente empresarial CCOO, "le reclama coherencia", recordándole que la patronal y los empresarios han jugado un "papel activo [...] en la configuración [del] modelo de inmigración laboral [español] y su actitud proclive

respecto a la misma." (CCOO, 16.7.2012). El modelo productivo español ha desembocado en la llegada de trabajadores extranjeros. CCOO (*Ibíd*.) advierte que:

> "en este proceso han participado activamente las empresas a través de sus organizaciones patronales, diseñando y promoviendo mecanismos de llegada de trabajadores y trabajadoras extranjeros a través de los cauces previstos en la Ley y pactados en el marco del dialogo social, con la implicación sindical, así como de los diferentes Gobiernos de España y en colaboración con las CCAA."

Pero según el presidente de la CEOE, la economía española no habría podido asumir ese flujo de inmigrantes. En declaraciones a la prensa Juan Rosell destacó: el "'paro del 8% no era real'". [...] La inmigración ha agravado el problema del paro'", añadiendo que "[e]ntre todos lo hicimos mal. Por tanto, ahora va a ser difícil esa recuperación con más incremento del empleo'" (ABC, 13.7.2013).

Esta declaración contrasta claramente con la actitud de la patronal en los años previos a la crisis económica. En aquellos momentos la patronal reclamaba constantemente políticas de inmigración laboral menos restrictivas y la posibilidad de reclutar a mano de obra extranjera de manera más ágil y, a ser posible, exenta de trabas burocráticas. Uno de sus argumentos centrales para defender la demanda de trabajadores extranjeros se basaba en su necesidad para garantizar el crecimiento de las empresas, el mantenimiento de la producción y del bienestar y la participación de los empresarios españoles también en la economía global. Durante muchos años predominó en España un sistema de provisión de mano de obra inmigrante que se orientaba en gran medida en la demanda de los empresarios. Los Gobiernos accedieron con ello inequívocamente en los intereses de la patronal, sobre todo a partir de 2000 en la fase del *boom* económico. Los empresarios y la patronal fueron los principales beneficiaros de la mano de obra inmigrante y sin los inmigrantes sus éxitos económicos no hubieran sido posibles.

Las palabras del presidente de la CEOE también demuestran que, una vez confrontada con los problemas derivados de la crisis económica, la patronal busca en la inmigración un chivo expiatorio que impide una pronta recuperación económica del país. Sus declaraciones cobran también especial relevancia porque pueden contribuir a crear focos de tensiones y posibles conflictos sociales en una fase de fuerte recesión económica marcada por grandes inseguridades y problemas existenciales en una parte de la población. Tal como ocurrió también en otros países de inmigración, la patronal está exclusivamente

interesada en el aspecto económico de la inmigración. La famosa cita de Max Frisch (citado en Seiler, 1965) "queríamos mano de obra y llegaron personas" también se puede aplicar en el caso de España. Así que con el decrecimiento de la economía española aparentemente resulta fácil argumentar que los inmigrantes son parte del problema.

8.1 El Reglamento de Extranjería de 2004 pactado en la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales

El Reglamento de 2004

A finales de 2004 se aprobó un nuevo Reglamento de Extranjería (RD 2393/2004, de 30 de diciembre) que entró en vigor el 7 de febrero de 2005. Contenía algunas peculiaridades que destacan particularmente. En primer lugar, el talante de toma de decisiones sobre la política de inmigración en el seno de la Mesa del Diálogo Social y basado en un amplio proceso de consulta social y política (véase más adelante). El segundo gran elemento de cambio era la conversión del mercado laboral en el "eje central" del sistema de inmigración y con ello la "laboralización de la política de inmigración" (Rojo y Camós, 2005; Santolaya, 2005; Moya 2010). Esta "laboralización" puede ser entendida

> "en el sentido de facilitar que los extranjeros residentes (e incluso los irregulares) puedan acceder al mercado laboral e integrarse con facilidad en el mismo con las mínimas limitaciones posibles, de modo que la integración laboral se percibe como la antesala de la integración social." (Moya, 2010: 15).

El proceso de laboralización había comenzado ya en el año 2000 con dos Leyes de Extranjería y con "diferentes tipos de permisos y [...] distintos itinerarios para el acceso al mercado laboral (ofertas laborales en régimen ordinario o contingentadas, ofertas nominativas o no, visados de búsqueda de empleo, etc.)." (Moya, 2010: 4). Pero con el Reglamento de Extranjería de 2004 la laboralización de la política inmigratoria fue ampliada y claramente reforzada. Esto no significó que el tema de la seguridad había perdido importancia, sólo que a partir de entonces la "lógica del sistema inmigratorio" era otra. El nuevo enfoque se apartó de una perspectiva policial y orientada en la seguridad que determinaba hasta entonces la gestión de la inmigración (López Pietsch, 2006; Pinyol, 2008). También conllevó una nueva contemplación del inmigrante porque se empezó a percibir a éste como un "trabajador potencial" y un "cotizador potencial" para la Seguridad Social en vez de un "riesgo potencial para el orden público" (López Pietsch, 2006: 4).

Otra gran novedad del Reglamento fue que a partir de 2004 se modificó el "sistema nacional de empleo" dotándolo de una doble función: no solamente siguió actuando de "sistema de cierre", según su utilización originaria y exclusiva, sino también ofició desde entonces como un instrumento que permite detectar las "'necesidades'" de trabajadores en distintos sectores, ocupaciones y territorios para organizar los flujos de los trabajadores foráneos que demanda el mercado laboral (Cachón, 2009: 177). Según CCOO (2006: 85), con ello se pretendía alejarse de "rigideces estadísticas". El instrumento se convirtió en un diagnóstico del mercado laboral más riguroso y efectivo.

El Reglamento contemplaba ampliar los cauces para el acceso legal al mercado laboral y facilitar el trámite de la autorización de residencia y trabajo mediante el establecimiento de un Catálogo de Ocupación de Difícil Cobertura (véase más adelante). Paralelamente consolidó y modificó los instrumentos de política de inmigración laboral existentes: la nueva regulación del contingente (véase más adelante), los permisos de temporada y la "reapertura" del denominado Régimen General. También desarrolló la figura del "visado para la búsqueda de empleo" que por primera vez fue incorporada en la Ley Orgánica 4/2003. El Reglamento previó la "apertura de un sistema complejo de entrada regular" (Aparicio y Roig, 2006: 165). Es decir, "no se decanta[ba] por uno de los procedimientos de entrada (régimen general, contingente general, contingente para búsqueda de trabajo, regularización ordinaria), sino que pretend[ía] crear un sistema que articul[ara] todas estas posibilidades". Con ello aprovechaba "todas sus virtualidades y la adecuación de cada una a las necesidades de sectores concretos" del mercado laboral español (*Ibíd.*).

Con todos los cambios introducidos el Reglamento "*hace legal lo real*, es decir otorga legitimidad jurídica a lo que venía ocurriendo estructural-, sistemática- y masivamente de espaldas al ordenamiento jurídico." (López Pietsch, 2006: 5; subrayado en el original). Es decir, se permite que un puesto de trabajo, que era imposible de cubrir con trabajadores en España, pudiera ser ocupado con más agilidad con un trabajador extranjero contratado en su país de origen. Además, con el fin de acelerar la tramitación de un expediente de extranjería, el Reglamento contempló una aplicación informática común para la tramitación de procedimientos para todos los departamentos que intervenían en este proceso (*Ibíd.*, 7).

Con el Reglamento se puso en marcha el sexto proceso de regularización extraordinaria en España, denominado "normalización" (véase más adelante). Para tratar el problema de la

inmigración irregular se previó además un refuerzo de los mecanismos de inmigración ejecutivos, como las inspecciones de Trabajo o el endurecimiento de las sanciones a los empresarios que contrataban a trabajadores inmigrantes en situación irregular. Esto significaba un cambio de orientación en la política migratoria española porque en vez de perseguir a los trabajadores inmigrantes, el Gobierno empezó a combatir el empleo informal y la economía sumergida (Arango y Jachimowicz, 2005). Otros elementos novedosos en el marco de la lucha contra la irregularidad era la ampliación de la técnica de regularización individualizada por arraigo. Desde entonces existe el arraigo social, laboral, familiar y por razones humanitarias (véase Moya, 2006: 62).

El proceso del policymaking del Reglamento como inicio del involucramiento co-decisivo de los agentes sociales en el diseño de la política inmigratoria

La Ley Orgánica 14/2003 entró en vigor a finales de diciembre de 2003 y estableció un plazo de seis meses para la adaptación reglamentaria. Pero debido al cambio de Gobierno en marzo de 2004 su elaboración se retrasó más de un año. No obstante, una primera fase de diseño del Reglamento ya había empezado antes de las elecciones generales cuando el Ejecutivo popular aún gobernaba. En esta fase el Gobierno pidió al partido socialista que transmitiera sus sugerencias sobre el contenido del Reglamento. También se iniciaron las negociaciones con los agentes sociales, tal como recuerda en una entrevista Antonio Maceda, entonces director general de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo (EP16, 23.1.2012). En estos meses preelectorales los agentes sociales partieron de que el Partido Popular ganaría nuevamente las elecciones generales. Por tanto, hay que ver también en este contexto sus actuaciones para influir en la elaboración del Reglamento y en la política inmigratoria del Gobierno en general.

CCOO y UGT coincidieron en que en este período aún no existía una política real de inmigración. Hasta 2004 los respectivos Gobiernos anteriores habían aplicado una "visión reduccionista de la inmigración que la identifica exclusivamente como fuerza de trabajo" (CCOO y UGT, 2004: 1). La política de inmigración había perseguido solamente el objetivo de reducir la irregularidad y se concentró básicamente en la flexibilidad del mercado de trabajo y la reducción del coste salarial. Por lo tanto, en febrero de 2004, CCOO y UGT presentaron conjuntamente el documento "*Declaración sindical por la dignidad de los trabajadores inmigrantes*" que incluía sus reivindicaciones con miras a nuevos enfoques en la

política de inmigración laboral. Los sindicatos apelaron a la "construcción de una sociedad más justa e igualitaria, [...] más democrática con todos los que forman parte de la misma". Para ello apostaron por una "gestión transparente y ágil de la inmigración laboral" y demandaron "la instauración del diálogo para que la inmigración laboral se tratara con mayores niveles de participación y de implicación de los agentes sociales". En el documento defendieron la integración socio-laboral de los inmigrantes y condiciones de igualdad y regularidad en el ámbito laboral. Esto contribuiría a reducir también la economía sumergida y con ello la bolsa de irregularidad y la explotación de los trabajadores inmigrantes (UGT y CCOO, 2004: 2 y ss.).

Las reivindicaciones de los sindicatos no eran nuevas. Desde hace años reclamaban una política migratoria laboral que se adaptara a la realidad del mercado laboral español y que fuera consensuada entre el Gobierno y los agentes sociales. El Gobierno popular, empero, ignoró estas demandas. Seguramente por esta razón los sindicatos empezaron a trabajar en esta temática también en el Consejo Económico y Social. Quizás motivados por la esperanza de tener más éxito con sus reivindicaciones si las mismas eran tratadas en un importante órgano consultivo en el que además estaban representadas las organizaciones patronales. En el 2003 el CES comenzó, dentro de la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, con la elaboración del Informe "*La inmigración y el mercado de trabajo en España*" (CES, 2004a), apuntando exactamente a la dirección reclamada por los sindicatos.

El Informe se realizó a iniciativa propia porque, tal como recoge el propio documento, el CES vio la "necesidad [...] de dotar de mayor eficacia al marco normativo e institucional que ordena los flujos laborales de inmigrantes" (CES, 2004a: 10). Con dicho documento se pretendió hacer un llamamiento para vincular las políticas de inmigración con las necesidades reales del mercado laboral y avanzar hacia una política de inmigración de "carácter integral", sustentada en "el máximo nivel de consenso que favorezca su solidez, continuidad y eficacia. [...] Es requisito imprescindible la consecución del más amplio consenso posible entre todos los agentes políticos y sociales." (*Ibíd*., 127 y 139).

El Informe es el primer documento del CES que trata monográficamente el tema de la inmigración y el mercado laboral. Incluye un análisis sobre la realidad inmigratoria en España en sus múltiples facetas, así como diferentes sugerencias consideradas necesarias para gestionar adecuadamente la inmigración en el país. En el mismo se dibujaban las líneas

maestras por las que debería canalizarse una nueva política integral de inmigración orientada en la ordenación de los flujos inmigratorios laborales. El mencionado estudio fue aprobado con gran diligencia en abril de 2004, un mes después de las elecciones generales.

El Informe desempeñó un papel clave en el cambio conceptual de la política inmigratoria del nuevo Gobierno. Tal como apuntaba en una entrevista realizada con motivo de esta tesis Jesús Caldera, en aquellos momentos ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, el Gobierno utilizó el estudio como base de referencia para los aspectos sociolaborales que contenía el Reglamento:

> El Informe "nos abrió los ojos, indicando que había una cantidad ingente de personas trabajando de forma irregular porque no había mecanismos adecuados para canalizar los flujos inmigratorios y eso era un error. Por tanto el CES nos recomendaba hacer una política integral, normalizar la situación." (EP6, 25.1.2013).

El documento recogía ya la filosofía con la que se aprobó finalmente el Reglamento de Extranjería y cuya novedad era la "laboralización de la política de inmigración" (Rojo y Camós, 2005). Otras medidas, que fueron adoptadas posteriormente, también se orientaron en las recomendaciones del CES. Caldera explica en la entrevista el proceder del Gobierno con las siguientes palabras:

> "cuando en 2004 llegamos al Gobierno [...] lo primero que hice fue intentar definir no unas medidas sobre inmigración, sino una política pública integral de inmigración que pensábamos tenía que estar relacionada con el mercado laboral porque los principales flujos de inmigración en el mundo [...] tienen raíces económicas. Por supuesto hay otros aspectos, humanitarios, [...] Pero fundamentalmente [la inmigración tiene motivos] económicos y [por eso nos] pusimos manos a la obra y creamos una nueva visión del tratamiento del fenómeno con acuerdo social, con empresarios, sindicatos, fuerzas políticas y Gobierno." (EP6, 25.1.2013)

Según Caldera, el Gobierno socialista era consciente que quería definir "una política integral que tratara todos los aspectos" en materia de inmigración, tales como el control y la gestión del flujo migratorio, la irregularidad, la cooperación con los países emisores, y las políticas de integración. "Se hizo una visión global y por primera vez se llevó el diálogo social a la política pública, algo que anteriormente nunca había ocurrido. Por primera vez se consideró que era indispensable que hubiera un acuerdo con empresarios y sindicatos." (EP6, 25.1.2013).

A partir de entonces empezó una fase de estabilidad jurídica en materia de inmigración y la integración de los inmigrantes comenzó a tener mucho más espacio en la agenda política del Gobierno. Dado que la legislatura anterior se caracterizó primordialmente por una "inestabilidad del marco normativo de extranjería" que generaba "gran inseguridad jurídica" (Santolaya, 2005: 242), el nuevo Gobierno tuvo que elaborar nuevas disposiciones adecuadas para gestionar la inmigración. A diferencia del anterior Gobierno, el Gobierno socialista realizó una distinción entre gestión de flujos y políticas de integración (Pinyol, 2008: 1).

La primera medida que adoptó el nuevo Ejecutivo fue traspasar las competencias en materia de inmigración al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, hasta entonces en el Ministerio del Interior. Con ello cambió el enfoque de la política inmigratoria, que fue abordada desde la óptica laboral y no policial, y se intentó desvincular la inmigración de los temas relacionadas con la "(in)seguridad" (Pinyol, 2008: 1) como había sido antes el caso. El Ministerio de Interior seguía conservando las competencias en materia de inmigración sobre el control y la seguridad.

En el marco de esta reestructuración administrativa se creó por primera vez en el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración como máximo órgano encargado de la gestión de la inmigración. Dicha Secretaría tenía un Gabinete como órgano de apoyo y asistencia: la Dirección General de Inmigración, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la Dirección General de Emigración. Igualmente se adscribieron a la Secretaría tres órganos colegiados responsables: el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), y la Comisión Interministerial de Extranjería que asumieron diferentes tareas en materia de apoyo y orientación de la política de inmigración.

Otro cambio de gran relevancia era la institucionalización del Diálogo Social en materia de inmigración laboral. Esto significó un punto de inflexión muy relevante para los agentes sociales porque el Gobierno les propiciaba por primera vez la posibilidad de participar con derecho de co-decisión en la fase de diseño de la política migratoria laboral y también reconoció la necesidad de abordar la política partiendo del consenso. Las decisiones que fueron pactadas en este marco de diálogo fueron por primera vez vinculantes para el Gobierno y, al final, más legitimadas y equilibradas.

La nueva fase comenzó el 8 de julio de 2004 con la Declaración para el Diálogo Social 2004, acordada y suscrita por el presidente del Gobierno, los secretarios generales de UGT y CCOO y los presidentes de CEOE y CEPYME. En el documento se destacó explícitamente el papel de los agentes sociales:

> "Es voluntad del Gobierno reforzar la función de los interlocutores sociales. Por ello, en el marco del diálogo social, los firmantes de la Declaración se proponen revisar los instrumentos de participación institucional, mediante las reformas que se estimen adecuadas y que sean razonables, objetivas y proporcionadas." (Declaración para el Diálogo Social, 2004).

En la Declaración se recuperó la importancia y valor del Diálogo Social como instrumento necesario para avanzar en la consecución de un nuevo modelo productivo, con el triple objetivo de favorecer la competitividad, el empleo estable y la cohesión social. En ella se plasmaron una serie de compromisos en diferentes materias que deberían ser objeto de la negociación colectiva, entre los cuales, por primera vez, se encontraba el tema de la inmigración laboral y la elaboración del Reglamento de Extranjería. Entre los resultados pactados en la Mesa del Diálogo Social se encontraban numerosas propuestas sobre las que se lograron acuerdos en los años siguientes. En el marco de la inmigración destacan el acuerdo tripartito entre Gobierno y los agentes sociales sobre aspectos sociolaborales del Reglamento de Extranjería de 2004 y de 2011 y la concertación sobre el proceso de regularización en 2005.

La institucionalización del Diálogo Social de inmigración laboral marcó un *antes* y *después* en el talante de abordar y elaborar la política migratoria laboral en España. Hasta entonces no hubo voluntad política de establecer bases para una política consensuada, pero a partir de entonces el Gobierno pretendió construirla y asentarla en la negociación y el consenso en el marco del diálogo con los agentes sociales. Con la concesión del derecho de cogestión la función de los agentes sociales no se limitaba a una función meramente participativa y consultiva, tal como había sido el caso hasta 2004. Para el Gobierno, contar con los agentes sociales le permitía estar más cerca de la realidad laboral y adoptar las medidas más acertadas para alcanzar los objetivos realmente necesarios y tener una visión más global del fenómeno inmigratorio en su complejidad. Los acuerdos consensuados ofrecían al Gobierno también la posibilidad de legitimar mejor sus acciones políticas y conseguir una mayor rentabilidad política.

Los resultados dentro de este cauce formal fueron producto de un intento de conjugar intereses contrapuestos para encontrar una posición intermediaria. Todas las partes tenían máximas aspiraciones, pero sabían que no podían conseguirlas todas y que tenían que ceder en algo si querían llegar a un acuerdo tripartito. Esto implicó que también el propio Gobierno también se arriesgara con el Diálogo Social porque probablemente al final se podría llegar a un acuerdo que no reflejara completamente su posición. Esto a su vez explica por qué el Ejecutivo no presentó algunos temas a la Mesa del Diálogo Social. Un ejemplo de ello fue la elaboración de la Ley Orgánica 2/2009, que no fue pactada en la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales (véase más adelante). Al final, el diálogo social es una cuestión de voluntad de todas las partes involucradas, pero sobre todo depende de la voluntad del Gobierno. Si una de las partes se opone no hay Diálogo Social porque no existe una obligación al mismo.

Las entrevistas realizadas para este estudio dan como resultado que el año 2004 y la creación de la Mesa del Diálogo Social de inmigración laboral fueron un punto de inflexión de gran relevancia para los sindicatos. El Gobierno por fin hizo caso a sus peticiones sostenidas y reclamadas desde hacía años y empezó a desarrollar una política de inmigración laboral real. La perspectiva sindical queda bien resumida en una explicación de José Moreno, abogado de la Secretaría Confederal de Empleo y Migraciones de CCOO y entrevistado para este estudio:

> "los procesos de inmigración laboral se han hecho en España muy pendientes de lo que querían los empresarios. Pero lo querían desde un punto de vista utilitarista sin pensar más allá de la gestión. [... Hasta 2004] la patronal fue la gran ausente en el tema de la inmigración. Uno de los grandes logros de 2004 fue sentar a la patronal en la mesa y hacerle co-responsable de los procesos políticos del *policymaking* de inmigración. Que no solamente participasen en la autorización de la mano de obra extranjera, sino que participasen en la gestión de los procesos migratorios. Que se co-responsabilizasen del proceso. Creo que es el gran logro, más allá del contenido, sentar a la patronal a la mesa y hacerla ver que es una cuestión de tres partes, implicarles." (EP20, 30.10.2012).

Hasta entonces, según el sindicalista, los empresarios, y con ello la patronal, no quisieron formar parte del proceso y tampoco negociar un instrumento. Sólo informaban sobre su demanda de mano de obra y sólo querían tener la posibilidad de poder cubrirla con trabajadores extranjeros según las necesidades del momento y decidir sobre el número de trabajadores extranjeros (EP20, 30.10.2012). Según revelan las entrevistas realizadas para este estudio y en opinión de los sindicatos, a partir de 2004 el diálogo con el Gobierno empezó a

equilibrarse. Una de las causas para ello es, probablemente, la mayor sensibilidad en los partidos de izquierda con la problemática de los trabajadores y, por ende, con los sindicatos.

La opinión de los sindicatos sobre el cambio notable en el diálogo con el Gobierno a partir de su institucionalización contrasta con la de las organizaciones patronales, tal como se puede desprender de mis entrevistas. Según una explicación de María Villegas de CEPYME, el Diálogo Social en 2004

> "era igual. Era lo mismo sólo que se hace dentro del cauce del Diálogo Social y sabíamos que lo que se acordaba [...] en el Diálogo Social se respetaría [...]. La Administración no tenía derecho a cambiar ni una sola coma de lo acordado en la Mesa, en la que habían negociado los tres órganos, las organizaciones empresariales, sindicales y el propio Gobierno. [Pero antes de 2004 tenían también] siempre la posibilidad de hablar con el Gobierno y presentar las demandas. Lo que pasa que hasta entonces fue bipartita y, [a partir de 2004], tripartita. Por lo tanto el consenso que sale [de la Mesa del Diálogo Social] está más legitimado." (EP31, 21.11.2012).

De manera parecida se expresó Luis Méndez, un ex-representante de la CEOE, en una entrevista. El diálogo social que se produjo a partir de 2004 en materia de inmigración laboral era "más fluido", "pero antes también existía diálogo". La patronal tuvo una "excelente colaboración" tanto con el Gobierno popular como con el Gobierno socialista (EP18, 30.10.2012). A pesar de las diferentes opiniones la institucionalización del Diálogo Social sí supuso una modificación sustancial para abordar la inmigración laboral. Desde entonces los agentes sociales asumen no solamente un rol participativo y consultivo, sino también co-decisivo. Con ello tuvieron una función central en la formulación de la política inmigratoria laboral. Además consiguieron una posición privilegiada en comparación con los demás organizaciones sindicales que había en aquellos momentos en España, tales como, por ejemplo, el sindicato vasco ELA-STV. Esto también puede explicar parcialmente que la diferencia entre un *antes* y *después* de 2004 es percibida primordialmente por los miembros de la Mesa del Diálogo Social, y principalmente por los sindicatos mayoritarios, porque para los demás no cambió su participación en el proceso del diseño de la política.

Todos estos acontecimientos jugaran un papel decisivo en la fase previa a la elaboración del Reglamento. Antes del inicio de su diseño algunos actores involucrados en el proceso, entre ellos CCOO, abogaron por modificar la Ley Orgánica 14/2003. Su argumentación principal se basaba en que era una Ley represiva y formulada por el Gobierno popular cuando gozaba de la mayoría absoluta. Aun así, cabe recordar, que la Ley también obtuvo en el

Parlamento el apoyo del PSOE. Tal como muestra la entrevista con CCOO, tras el cambio del Gobierno en 2004 el sindicato pensaba que era un "buen momento" para reformar la Ley porque España estaba creciendo económicamente y el país estaba en un momento pacífico, unas condiciones propicias para modificar la normativa "con calma social, tiempo y tranquilidad" (EP20, 30.10.2012). Pero el Gobierno socialista decidió respetar la Ley vigente y optó por la elaboración de un nuevo Reglamento de Extranjería. Para justificar su decisión recurrió a un criterio utilitarista porque argumentó que no iba a modificar la Ley dado que aún no se había resuelto el tema de la inconstitucionalidad de la Ley 8/2000. Por lo tanto prefería hacer un Reglamento de Extranjería que intentaría subsanar algunas carencias existentes en el sistema anterior. Según Aja (2006a: 40 y s.), otras dos causas influyeron y justificaron la decisión del Ejecutivo: primero, el Gobierno consideró que el problema principal era la regularización de los inmigrantes irregulares y, segundo, que "la gran apertura de las normas legales permitía justamente que el Reglamento realizara algunas opciones importantes".

La primera fase de elaboración y negociación de los aspectos sociolaborales del Reglamento comenzó en el marco de la Mesa del Diálogo Social en otoño de 2004. Tal como recuerda José Moreno de CCOO, la "primera medida" que se propuso en la primera Mesa fue "la creación de un órgano tripartito permanente de gestión de los flujos migratorios de carácter laboral" porque si no, "no estábamos dispuestos a negociar nada" (EP20, 30.10.2012). El Gobierno se comprometió a crear la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (véase más adelante) y su establecimiento fue una de las primeras decisiones acordadas de manera consensuada. El resultado fue, probablemente, una mezcla entre la voluntad propia del Gobierno de crear un cauce que preveía una intervención directa de los agentes sociales en los procedimientos de regulación de flujos laborales y una concesión a los sindicatos y su presión reivindicativa.

A partir de entonces, y durante varios meses, se negoció el contenido del Reglamento. Algunas medidas propiciaban especialmente el debate. Por ejemplo, la introducción del arraigo laboral, reclamado por los sindicatos, pero sin gran apoyo por las organizaciones patronales (véase más adelante) o la implementación de los "visados para la búsqueda de empleo". Estos últimos fueron claramente rechazados por UGT porque, según el sindicato, contribuiría a abrir una puerta a la permanencia irregular. Su argumentación se basaba en que una vez pasado el plazo de tres meses de búsqueda de trabajo, y con ello la validez del permiso, no había inspecciones que controlaran el regreso al país de origen. Además, UGT

criticó que el trabajador aceptaría cualquier tipo de trabajo y condiciones solamente para poder quedarse en España (UGT, 25.11.2011). Mientras que las patronales tuvieron que ceder en el tema del arraigo laboral, los sindicatos no pudieron imponerse con su argumentación en contra del visado para la búsqueda de empleo como una vía adicional para regular los flujos laborales. No obstante, tal como subraya Julio Ruiz, Secretario Confederal de Migraciones de CCOO en 2004: fue la primera vez que en materia de inmigración se celebraron negociaciones tripartitas, y a veces también cuatripartitas. Antes los sindicatos "hemos sido oídos, pero nunca agente activo de negociación." (CCOO, 2006: 84). El propio proyecto subraya que el Reglamento de Extranjería marcó "un hito en la concepción de la materia migratoria como un ámbito de importancia capital que, por su naturaleza, debe ser objeto de permanente diálogo y consenso." (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004).

Antes de su aprobación el Gobierno mandó el Reglamento al Consejo de Estado, al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Económico y Social para que realizaran los respectivos dictámenes preceptivos. A finales de noviembre de 2004 el CES publicó su dictamen y "valora[ba] positivamente" el proceso de elaboración del proyecto de Reglamento en el que se consideraron las aportaciones de las distintas Administraciones públicas, de los agentes sociales y otras organizaciones implicadas en el ámbito de la inmigración. También alabó como positivo que "por primera vez, [las mencionadas organizaciones] han negociado y alcanzado acuerdo sobre las materias laborales del Reglamento, circunstancia de indudable trascendencia en el contexto del mercado de trabajo español" (CES, 2004b: 10). A finales de diciembre de 2004 se aprobó el Reglamento de Extranjería.

Tal como muestran las entrevistas realizadas para este estudio, todos los actores involucrados en el proceso coincidieron en que estas negociaciones se caracterizaron por un alto grado de consenso social y político. Según Méndez de CEOE, el Reglamento significó un "punto de colaboración extraordinaria" (EP18, 30.10.2012). Pablo López Pietsch, entonces asesor de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, sintetiza el proceso apuntando que si la búsqueda de consenso no hubiera pasado de un proceso de consulta social y político, y de negociaciones en el marco de la Mesa del Diálogo Social, el Reglamento solo sería una "medida positiva, pero efímera" (2006: 4). Cachón (2009: 174) subraya que el Reglamento era la "pieza clave" en la gestión de la inmigración porque consideraba un estatus laboral del extranjero independientemente de su situación administrativa (sea regular o

irregular), intentaba crear un sistema aplicable a diferentes procedimientos de entrada y fue elaborado con el acuerdo de todos los agentes sociales.

A juicio de CCOO (2006: 86), el Reglamento abrió "nuevas posibilidades", podía ofrecer "solución en gran parte al problema de los irregulares" y abordaba "la regulación de los flujos migratorios de manera más realista". Tal como reclamaba CCOO desde hacía años, el Reglamento buscaba además conseguir procedimientos más ágiles y rápidos en el Régimen General y en el sistema de contingente, también preveía una ampliación de la participación de los agentes sociales, y de los ayuntamientos y las CCAA en todo el proceso. No obstante, el alcance del Reglamento estaba limitado porque tenía que ajustarse a los contenidos del marco legal preexistente, a la última reforma de la Ley de Extranjería de 2003, cuyas restricciones imponían al "desarrollo de una gestión de los flujos más adecuada." (*Ibíd*.). Para Ana Corral (2006: 4), responsable del Departamento Confederal de Migraciones de UGT, los principios y las actuaciones del Reglamento de Extranjería se asemejaron a los de la Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados del año 1991. A su juicio, se había esperado "quince años para conciliar teoría y práctica", un tiempo demasiado largo. Porque ya por aquel entonces "estaba tan claro [...] cuáles eran los principios que debían animar la política de inmigración laboral". Finalmente, el nuevo Reglamento puso en marcha una parte de ellos (Corral, 2006: 4). A partir de entonces empezó a desarrollarse una política activa de inmigración, vinculada al acceso al mercado laboral y con previa valoración la situación nacional de empleo, y con el respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tal como previó la Proposición no de Ley de 1991.

8.2 El sexto proceso de regularización extraordinaria de 2005 como producto del Diálogo Social con los agentes sociales

La regularización de 2005

Una de las medidas acordadas en el marco de la Mesa del Diálogo Social entre el Gobierno y los agentes sociales fue un nuevo proceso de regularización que estuvo vinculado a la entrada en vigor del Reglamento de Extranjería de 2004. Su rasgo más determinante era vincular la concesión de la autorización de residencia y trabajo a una futura relación laboral. Con ello se intentó combatir y reducir la contratación laboral ilegal al tiempo que regularizar a los trabajadores inmigrantes. El proceso de la llamada "normalización" contenía unos componentes únicos y formó parte de un procedimiento amplio. Unas de sus características novedosas era que esta vez los propios empresarios o empleadores eran responsables de la

regularización de sus trabajadores (salvo en el caso de los trabajadores contratados en el servicio doméstico) y no, como antes, los propios trabajadores extranjeros en situación irregular. Esto significó que por primera vez se implicó directamente a los empresarios en el proceso y en la realización de la medida. Otro elemento nuevo era la condición de tener una futura relación laboral para poder conseguir una autorización de residencia y trabajo. Con ello se vinculó la regularización a la situación del mercado laboral.

El proceso de "normalización" se abrió desde el 7 de febrero de 2005 hasta el 7 de mayo del mismo año. Durante el plazo de presentación de las solicitudes los empresarios tuvieron que demostrar que sus trabajadores extranjeros cumplían los siguientes requisitos: a) que se encontraban en España con seis meses de anterioridad al 7 de agosto de 2004; b) carecían de antecedentes penales; y, c) documentar su arraigo laboral mediante un contrato de trabajo de 40 horas semanales para el futuro, con una duración mínima de 6 meses (3 meses en el sector de la agricultura). Durante la regularización en 2005 se presentaron 691.655 solicitudes, de ellas 575.941 fueran concedidas. Las personas regularizadas obtuvieron un permiso de residencia y de trabajo por un año y la posibilidad de renovarlo. A finales de diciembre de 2005 ya se habían dado el alta en la Seguridad Social 550.136 trabajadores extranjeros.

Tal como muestran las cifras, la regularización de 2005 reveló la existencia de una ingente bolsa de trabajadores irregulares y con ello la práctica de muchos empresarios que habían satisfecho su necesidad de mano de obra mediante la contratación ilegal de inmigrantes irregulares. Como consecuencia de este proceder empresarial los inmigrantes carecían de un contrato de empleo en regla, no estaban dados de alta en la Seguridad Social, no cotizaban y no pagaban impuestos, y tampoco tenían derechos laborales y protección social. El resultado de la regularización ponía de relieve que desde hacía tiempo era necesario tomar medidas políticas para solucionar el problema de la irregularidad y del empleo informal.

La regularización asestó un duro golpe a la economía sumergida y trajo importantes beneficios tanto para el mercado laboral y las arcas del Estado como para los trabajadores (inmigrantes o no). Para el mercado de trabajo, la regularización contribuyó a reducir la bolsa de trabajadores que apenas podían hacer valer sus derechos laborales. Para el Estado, al aumentar en número de inmigrantes en situación legal, la regularización redundó en un importante incremento de los ingresos de la Seguridad Social (véase Pajares, 2007). La "normalización" de 2005 fue la regularización más importante desde el primer

establecimiento de este proceso en 1985 (véase cuadro 8.2). Tras las realizadas en los Estados Unidos de América, en 1986, y en Italia en 2002, la de España fue, a nivel global, por su volumen de casi 700.000 solicitudes, la tercera regularización más significativa (Cachón, 2009: 194).

Cuadro 8.2: Solicitudes y concesiones de los procesos de regularización (1985-2005)

Años	Solicitudes	Regularizados
1985/86	38.181	34.832
1991	130.406	109.135
1996	25.128	21.286
2000	247.598	163.913
2001	351.269	223.428
2005	691.655	565.121
Total	**1.484.237**	**1.117.715**

Fuente: Cachón 2009: 196

El proceso de regularización, acordado en la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales

La lucha contra la inmigración irregular era uno de los objetivos prioritarios, también en la agenda política, del Ejecutivo socialista. Pero al inicio de su toma de posesión el Gobierno de Rodríguez Zapatero descartó un proceso de regularización para combatir la irregularidad. Su postura queda reflejada en una declaración ante la prensa de la entonces secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí:

> "una regularización extraordinaria 'debe ser siempre el último recurso de cualquier política de inmigración cuyos objetivos han de ser luchar lo más eficazmente contra la inmigración irregular, y, a un tiempo, que funcionen correctamente los mecanismos de canalización de la inmigración regular. Ése es nuestro primer objetivo, junto al de promover la integración social, y en absoluto el de recurrir a procedimientos extraordinarios'." (El País, 29.4.2004).

Aun así, algunos meses después el Gobierno cambió de opinión y en agosto de 2004 Rumí, y el portavoz socialista, Antonio Hernando, anunciaron un proceso de regularización para todos aquellos inmigrantes ilegales que pudieran acreditar una "relación laboral fehaciente" con el mercado laboral (El País, 22.8.2004). El cambio de posición gubernamental fue aclarado por Rumí ante la prensa apuntando que el Gobierno había recibido "'muchísimas

aportaciones de políticos, organizaciones sociales, sindicatos, empresarios y gobiernos autonómicos'" que le alentaban a tomar esta medida (La Vanguardia, 22.8.2004). Su cambio de opinión también puede ser explicada con el hecho de que el comienzo de una política de inmigración no sería posible sin regularizar a todos los inmigrantes en situación irregular. En este caso, el Gobierno incluyó en su agenda política la regularización que ya gozaba de un gran apoyo público. Con ello pudo legitimar mejor la realización de un proceso de regularización que al principio había rechazado oficial y públicamente.

Con el proceso de regularización el Gobierno esperaba aflorar una parte importante de la economía sumergida e intentó romper el círculo vicioso para los inmigrantes que no tenían los papeles en regla por carecer de trabajo legal y de aquellos que no conseguían un empleo legal por falta de la documentación correspondiente. Por esta razón la intención del Gobierno era vincular las medidas del proceso al mercado laboral y atribuir un papel central a los empresarios. Según una declaración ante la prensa del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales del momento, Jesús Caldera, la regularización tenía por objetivo solucionar una "'situación difícil', creada por el 'caos administrativo de los últimos años' y por el 'estrangulamiento de las vías legales de entrada', que hacía prácticamente imposible contratar legalmente a un extranjero." (El País, 20.11.2004). A principios de 2005, la estimación máxima de irregulares oscilaba en torno a 1,2 millones de personas, lo que suponía el 40% del total de la inmigración (Cachón, 2009: 143). Los sindicatos CCOO y UGT calcularon que entre 500.000 y 800.000 inmigrantes podrían beneficiarse de la regularización (El País, 24.8.2004).

En un principio los sindicatos criticaron el plan del Gobierno de llevar a cabo una regularización. CCOO y UGT no censuraron la iniciativa en sí, sino el hecho de que el Gobierno no les había consultado e informado previamente. Los sindicatos se enteraron de la iniciativa gubernamental por los medios de comunicación, a pesar de que con anterioridad ya se había acordado que la inmigración formaba parte de los temas que se iban a tratar en la Mesa del Diálogo Social. Por ello hicieron hincapié en la necesidad de consensuar las medidas a adoptar. No obstante, calificaron de positivo el proyecto, sobre todo apoyaron la idea de vincular la regularización al mercado de trabajo, tal como UGT venía reclamado desde hacía muchos años.

A partir de septiembre de 2004 se inició la fase de elaboración del Reglamento de Extranjería. El proyecto gubernamental de un proceso de regularización fue uno de los

asuntos prioritarios del Gobierno y formó parte de las negociaciones tripartitas. Tal como muestran las entrevistas con la CEOE y la CEPYME, aunque la regularización no era prioritaria para las patronales, a ambas organizaciones les parecía "adecuada" dada la situación del país en aquel momento y el elevado número de extranjeros sin documentación en regla. Según Luis Méndez, entrevistado para este estudio, la CEOE "comprendía que la regulación era una prioridad para el Gobierno y "entendía su preocupación, y no tenía inconveniente en apoyarla y facilitarla lo más posible." (EP18, 30.10.2012). Pero las organizaciones empresariales tenían también un interés propio en la regularización. Tal como explica Consuelo Rumí en una entrevista, paralelamente al proceso de regularización el Gobierno preveía llevar a cabo un programa específico, a través de la Inspección del Trabajo, para sancionar con multas a todos aquellos empresarios que tuvieran trabajando a extranjeros en situación de irregularidad. Con la regularización se "normalizó" lo que tenía que ser normal, pero no lo era: que los trabajadores extranjeros estuvieran dados de alta en la Seguridad Social y que tuvieran su documentación en regla. Y esto, según Rumí, también interesaba a los empresarios (EP26, 27.11.2012).

En el marco de las negociaciones tripartitas la CEOE consiguió que se introdujera algunas sugerencias en el proceso, tales como la posibilidad de flexibilizar la regularización de los extranjeros en el sector agrario. Al principio, como explica el representante de la CEOE, el Gobierno exigió para ellos también un contrato de un año, lo que provocó falta de comprensión por parte de la patronal debido a las condiciones específicas en el campo. Al final el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales aceptó la propuesta y anunció que los trabajadores extranjeros del sector agrario podrían ser regularizados si tenían un contrato por tres meses seguidos o interrumpidos en el plazo de un año (EP18, 30.10.2012).

La fase de implementación del proceso estuvo acompañada de diversas campañas informativas sobre el seguimiento de la gestión y los requisitos de la regularización. Durante este período hubo una intensa colaboración para apoyar el proceso entre el Gobierno, los agentes sociales, ONG, asociaciones de inmigrantes y la Federación Española de Municipios y Provincias. Durante la regularización diferentes actores como ONG, partidos políticos y sindicatos del campo requirieron del Gobierno la ampliación del proceso de presentación de solicitudes. Pero el Ejecutivo junto con los sindicatos UGT y CCOO y las patronales CEOE y CEPYME se aliaron y rechazaron unánimemente la demanda. Según declaraciones ante la prensa, consideraron que los empresarios habían tenido "'tiempo suficiente'" para la

regularización. Por lo tanto no vieron razones para prolongarla (El País, 26.4.2005; El País, 2.5.2005). Con su posición unánime los miembros de la Mesa del Diálogo Social defendieron su política acordada de forma consensuada. Además, según explicó a los medios de comunicación el entonces secretario de Migraciones de CCOO, Julio Ruiz, una ampliación "'sería lo peor que podría ocurrirle a la imagen del proceso y a los propios inmigrantes. Al final del proceso es cuando se intensifican todos los elementos mafiosos [y] la ampliación sólo reforzaría su actividad criminal'" (El País, 2.5.2005). En la misma línea se pronunció la responsable en temas de migraciones de UGT, Ana Corral, que advirtió que una ampliación "'podría provocar un *efecto llamada* por desconocimiento de los extranjeros, un aumento de la compra-venta de documentos y un incremento de expectativas imposibles de cumplir entre los inmigrantes'" (*Ibíd.*).

El Gobierno y los agentes sociales evaluaron positivamente el proceso de regularización. En el caso de UGT, la portavoz de inmigración del sindicato explica en una entrevista las razones: hasta entonces y por regla general UGT estuvo en contra de los procesos de regularización extraordinaria, pero cambió de actitud tras la modificación de los requisitos establecidos para la regularización en 2005: porque esta vez el proceso no solamente ordenaba la regularización del trabajador inmigrante, sino también la regularización del empleo. La concesión de una autorización de residencia y trabajo se vinculó directamente a la existencia de una relación laboral cierta. Con ello se cumplió una reivindicación que UGT sostenía desde hacía años (EP9, 22.11.2012). Además, dado que la "normalización" fue producto de la Mesa del Diálogo Social estableció un sistema con mayores garantías y derechos para los trabajadores inmigrantes. Según UGT (2006: 2), la regularización constituyó

> "la primera y más visible aplicación práctica del nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería y también, de una nueva forma de entender la política de inmigración, con la incorporación de la migración laboral a las cuestiones sociolaborales tratadas de manera tripartita entre Gobierno e Interlocutores Sociales."

La normalización de 2005 provocó una de las que mayores olas de reacciones (véase Ferrero y Pinyol, 2008: 160) y no solamente a nivel europeo. Kofi Annan, el entonces secretario general de la ONU, alabó en la prensa la "'innovadora'" regularización de España. (El País, 4.11.2006). También hubo muchas declaraciones de disconformidad con la normalización, y algunos rechazaron la propuesta incluso antes de haberla negociado. Entre los opositores se encontró el Partido Popular, mientras que la mayoría de los partidos políticos en España la apoyó. Según el PP, la normalización causaría un "efecto llamada", insistiendo

en que conducía a la producción de un efecto de atracción de la sociedad española hacia la población extranjera. Esta argumentación fue rebatida en un estudio del Observatorio Permanente de Inmigración en la que el autor, Miguel Pajares, resumió que el número de inmigrantes que entraron de forma ilegal había descendido en 2006 mientras que habían aumentado las entradas legales (Pajares, 2007 y 2008). Según Aja (2006b: 13), no el "efecto llamada", sino el descrédito de las vías legales para inmigrar es el mayor problema. Y Cachón (2007: 73) apunta que la economía sumergida no es el resultado de la inmigración irregular, sino su "causa fundamental, el auténtico 'efecto llamada'". Porque en estos años de bonanza económica y alta demanda de mano de obra los inmigrantes sabían de las posibilidades reales de trabajo en el mercado laboral español y por lo tanto ni los controles rígidos ni las dificultades para entrar legalmente en el país les disuadían de sus proyectos migratorios. Debido a la permanente demanda de trabajadores de la economía y del creciente volumen de inmigrantes sin papeles en regla en el país los procesos de regularización extraordinaria en España se convirtieron en un instrumento clave de la gestión de la inmigración.

8.3 El arraigo laboral - una demanda sindical cumplida

Tras el proceso de normalización, el 8 de agosto de 2005, entró en vigor el arraigo laboral, uno de los procedimientos permanentes establecidos en el Reglamento de Extranjería. El arraigo laboral es una figura jurídica que permite el acceso a una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Las personas inmigrantes que puedan ser regularizadas por esta vía tienen que demostrar la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años; carecer de antecedentes penales (tanto en el país de origen como en España); y acreditar la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año. La autorización concedida por razones de arraigo laboral tiene una duración de un año y lleva aparejada una autorización de trabajo en España durante la vigencia de la misma. Hasta agosto de 2005 solamente existían el arraigo social y familiar para resolver situaciones individuales de irregularidad.

La técnica del arraigo laboral tiene su origen en una petición de los sindicatos que durante la elaboración del Reglamento de Extranjería reclamaron repetidas veces su inclusión. Un representante de CCOO explica que el arraigo laboral "es una propuesta de CCOO" (EP20, 30.10.2012). Ya con anterioridad los sindicatos habían abogado por esta figura. Por ejemplo, en febrero de 2004, un mes antes de las elecciones generales, CCOO y UGT expresaron en el

documento conjunto *"Declaración sindical por la dignidad de los trabajadores inmigrantes"* su preocupación compartida por los trabajadores extra-comunitarios en situación irregular, un colectivo especialmente vulnerable en el mercado laboral español. En dicho documento presentaban posibles vías alternativas y permanentes para tratar el problema de la irregularidad en el ámbito laboral, entre ellas, el arraigo laboral como mecanismo que posibilite la regularización de inmigrantes indocumentados con vinculación laboral real y efectiva (CCOO y UGT, 2004).

En abril de 2004, en el marco de la reestructuración administrativa del nuevo Gobierno socialista y la reorganización de los ámbitos de competencia en materia de inmigración, CCOO y UGT se dirigieron directamente a la nueva Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que fue, a partir de entonces, la responsable de desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración. Los sindicatos solicitaron una reunión con la secretaria de Estado y le propusieron el arraigo laboral como vía alternativa para la regularización individualizada de trabajadores inmigrantes en situación irregular. Según las organizaciones sindicales citadas en la prensa, la idea era que el concepto tendría que basarse en una "'contratación efectiva'" y no en ofertas de empleo porque estas últimas "'no aseguran la estabilidad laboral ni regular de los trabajadores'" (El País, 19.4.2004).

Los sindicatos consiguieron que la figura del arraigo laboral fuera considerada lo suficientemente relevante para que entrara en la agenda política. Posteriormente, formó parte de las negociaciones tripartitas de la Mesa del Diálogo Social para la elaboración del Reglamento de Extranjería. En esta temática el Gobierno se alió con los sindicatos ya que entendió la necesidad de establecer una figura que permitiera la regularización individual de aquellas personas que ya trabajaban y tenían un vínculo al mundo laboral, pero que carecieran de papeles. Tal como recuerda la entonces secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, en una entrevista, el concepto del arraigo laboral fue tema de importantes debates en las negociaciones colectivas sobre el Reglamento. La patronal CEOE, por el contrario, no vio tan claro este concepto, pero finalmente tuvo que ceder en el tema y el arraigo laboral fue incluido en la normativa. (EP26, 27.11.2012).

Es posible que la CEOE rechazara la nueva figura porque quería evitar que algunos de sus afiliados, que habían contratado irregularmente a extranjeros no comunitarios, se vieran confrontados con denuncias y las correspondientes sanciones. Durante años numerosos

empresarios emplearon también a trabajadores inmigrantes indocumentados por tres motivos: porque no había suficiente mano de obra en el mercado laboral regular dispuesta a aceptar los empleos ofrecidos. Porque la política de inmigración era restrictiva. A pesar del crecimiento económico y la falta de mano de obra en determinados sectores no se previó un aumento de las entradas por motivos laborales. Y porque la contratación de trabajadores ilegales reportaba pingües beneficios a los empresarios ya que no tenían que pagar los salarios mínimos ni tampoco las cotizaciones sociales. La regularización individualizada por arraigo laboral exigía demostrar que el solicitante tuvo relaciones laborales no inferiores a un año en la economía sumergida. Con ello se sacaba también a la luz de forma fehaciente que los empresarios habían infringido la Ley laboral, no habían cotizado a la Seguridad Social ni contribuido fiscalmente. Con su actitud habían coadyuvado a fomentar la economía sumergida.

Aunque es difícil evaluar si la figura jurídica del arraigo laboral tiene su origen en una iniciativa de los sindicatos CCOO y/o UGT, es indiscutible que el arraigo laboral tiene claramente un "matiz sindical". Desde la entrada en vigor del Reglamento de Extranjería en 2004 es un componente firme en la política española de inmigración. La inclusión de este mecanismo constituyó un gran logro para los sindicatos y muestra su influencia en el diseño de la política en materia de inmigración laboral. En muchas otras ocasiones habían intercedido a favor de regularizar a trabajadores inmigrantes en situación irregular que ya se encontraban en el país y recurrir a ellos, por ejemplo, en el marco del establecimiento del primer contingente en 1993. Con ello quisieron evitar el aumento de la economía informal y de la contratación ilegal de los trabajadores extracomunitarios en la economía sumergida en la que perdían derechos y condiciones laborales dignas y que promovía el fomento del *dumping* social.

Desde 2004 el arraigo laboral se ha convertido en una vía alternativa para conseguir papeles para los inmigrantes indocumentados e intentar hacer aflorar la economía sumergida. Sin embargo, como aduce Izquierdo (2011: 267), las regularizaciones por arraigo individual y excepcional "son insuficientes para contrapesar la irregularidad ocasionada por la ruptura del contrato de trabajo".

8.4 Participación de los agentes sociales en la construcción de la política de inmigración laboral (2004-2011) y su gestión

8.4.1 La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración como órgano de interlocución permanente del Gobierno con los agentes sociales

Una de las grandes novedades y logros del Reglamento de Extranjería fue, en 2005, la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Concebida como órgano de interlocución permanente y espacio de negociaciones entre la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. La creación de la Comisión significó una participación más intensa y co-decisoria de los agentes sociales en el diseño de las políticas de inmigración laboral. Aunque el órgano tiene un carácter consultivo y sus propuestas y recomendaciones no son jurídicamente vinculantes, desde su creación se estableció que tiene intervención directa en los procedimientos de regulación de flujos migratorios laborales. La Comisión debe ser consultada para el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, el contingente anual y las propuestas de contratación en origen de trabajadores de temporada. Con ello se les otorgó un papel significativo en la política de gestión de flujos migratorios y en el diagnóstico del mercado laboral. Una de las modificaciones importantes de la Ley 2/2009 era el reconocimiento de la Comisión Laboral Tripartita como cauce institucional para establecer el dialogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materia de inmigración.

La Comisión es el órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración y está compuesta por representantes del Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales con mayor representatividad a nivel estatal y regional. Así que mientras que CCOO, UGT, CEPYEME y CEOE son los únicos agentes sociales que forman parte de la Mesa del Diálogo Social, en la Comisión también están representados otros agentes sociales sin incidencia a nivel nacional. Entre ellos, por ejemplo, el sindicato Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de los Trabajadores Vascos (ELA-STV) con mayor representatividad a nivel regional en el País Vasco.

La Comisión Laboral Tripartita se constituye por una Comisión Permanente que se reúne al menos trimestralmente y tantas veces como sea necesario. Según las necesidades del mercado laboral nacional del momento, la Comisión Permanente puede crear Comisiones Específicas que tratan asuntos especiales y hacen propuestas. Estas son posteriormente trasladadas a la Comisión Permanente para informarla y, en caso de necesidad, ser aprobadas.

Un ejemplo de ello es el grupo de trabajo de la Marina Mercante. Debido a las condiciones específicas es un sector muy sensible y por lo tanto no carente de polémicas discusiones en las reuniones.

La Comisión tiene acceso periódico a las cifras sobre la evolución de los movimientos migratorios en España y a las estadísticas y datos sobre el empleo de extranjeros que tienen incidencia en el mercado laboral. Sus objetivos principales son informar y presentar propuestas a los órganos competentes de la Administración General del Estado sobre diferentes materias, entre ellas:

- Informar sobre la regulación de los flujos migratorios y el procedimiento ordinario de contratación de extranjeros no comunitarios.
- Documentar sobre la propuesta de contingente anual con carácter previo a su elaboración, sobre las propuestas de las autorizaciones de trabajo y las de contratación de trabajadores de temporada que se determinen.
- Informar sobre todos los temas de interés y relevantes para la población de los trabajadores inmigrantes con el fin de mejorar su integración sociolaboral.
- Informar sobre la propuesta trimestral del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. La Comisión Laboral Tripartita es consultada antes de su elaboración.
- Analizar, criticar y redactar dictámenes sobre los anteproyectos o borradores de la Ley de Extranjería y sobre los Reglamentos en materia de inmigración laboral.

Según se deduce de mis entrevistas, la creación de la Comisión Laboral Tripartita como órgano de interlocución permanente entre el Gobierno y los agentes sociales era deseada por todos los actores participantes, sobre todo por los sindicatos. Como se ha mencionado previamente, las organizaciones sindicales abogaban desde hacía años por la creación de una comisión tripartita permanente o mesa de seguimiento en materia de inmigración laboral. Por ejemplo, en 2001 UGT defendió la necesidad de crear no solo un foro de diálogo, sino también establecer un cauce de interlocución permanente entre sindicatos, empresarios y Gobierno a nivel estatal, provincial y autonómico que asentaría las bases de una política migratoria laboral consensuada (UGT, 30.5.2001; UGT, 14.7.2001). Pero en los años previos a 2004, el Gobierno no tuvo en consideración la propuesta sindical. Aunque el Gobierno popular declaró que este fenómeno debería afrontarse “desde el mayor grado de negociación y consenso para desarrollar la política migratoria laboral de España” (UGT, 14.7.2001), al final

se quedó en meros enunciados sin llevarlos a la práctica. Todo parece indicar que el Ejecutivo popular prefería la interlocución bilateral e informal quizás para evitar que el tema de la inmigración laboral adquiriera demasiada relevancia pública.

Desde su creación en 2005 tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales centran sus actividades en la Comisión Laboral Tripartita. Según el representante de CCOO entrevistado, la Comisión Laboral Tripartita "es nuestro órgano natural, especializado e inmediato" (EP20, 30.10.2012). También la patronal CEOE comparte esta opinión, tal como refleja la declaración de Luis Méndez en una entrevista:

> "sin duda la Comisión era nuestro punto de actividad más relevante en el tema migratorio. Era el Diálogo Social constante. Se producía en la Comisión Tripartita y fue una creación del Reglamento que nos satisfizo a todos, a todas las partes, porque nos daba esa interlocución fluida y continuada con el Gobierno, y funcionó bastante bien." (EP18, 30.10.2012).

Las reuniones de la Comisión no están exentas de dificultades y diferencias entre los distintos miembros. Cada uno defiende su posición e intereses e intenta imponerse con su postura y argumentación. La inclusión de determinados puestos de trabajo y categorías en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura es regularmente motivo de enfrentamientos y discusiones polémicas (véase más adelante). No obstante, tal como revelan las entrevistas con representantes sindicales y patronales, la defensa de sus respectivas posturas no influyó negativamente en el objetivo de la Comisión. Los agentes sociales, incluyendo la Administración, intentaron llegar en negociaciones a acuerdos consensuados, y los miembros partían de la idea de que ningún actor podía conseguir todas sus demandas, sino que todas las partes involucradas tenían que hacer concesiones.

8.4.2 El Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura

Otra gran novedad significativa en base del Reglamento de Extranjería era la elaboración del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura[37]. El Catálogo es el instrumento central

[37] La Resolución, de 8 de febrero de 2005, del Servicio Público de Empleo Estatal (publicada en el BOE núm. 47, 24.2.2005), estableció el procedimiento para la elaboración del citado Catálogo. Algunos meses después un nuevo procedimiento de su elaboración fue establecido mediante la Resolución, de 14 de noviembre de 2005 (publicada en el BOE núm. 292, 7.12.2005), considerando en ella que, los agentes sociales en el seno de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración han expresado, como reacción a la anteriormente citada Resolución de 8 de febrero de 2005, "planteamientos razonados y críticamente constructivos sobre la validez y utilidad para determinar la situación nacional de empleo del Catálogo" y sobre la metodología de su elaboración. La revisión de la Resolución toma también en consideración que en mayo de 2005 se implantó un nueva Sistema de

para reclutar a trabajadores extranjeros de manera individual y ponderar la situación nacional de empleo en el marco de la ordenación de los flujos migratorios laborales. Tal como revela su nombre, el Catálogo debe contener las ocupaciones vacantes de difícil ocupación a la hora de satisfacer las ofertas de empleo presentadas por los empleadores. Tras previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración el Catálogo está elaborado trimestralmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), en base a la información suministrada por los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. El Catálogo está desagregado por provincias, islas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La presencia de una ocupación en el Catálogo permite a los empleadores contratar a trabajadores extranjeros para los puestos de trabajo vacantes siempre que cumplan las normas establecidas por la legislación[38] vigente. Esta fija que el empleador tiene que presentar una oferta de empleo en los Servicios Públicos de Empleo que será publicada y difundida, como mínimo quince días, en todos los espacios públicos que disponga el Servicio Público de Empleo con el fin de que los trabajadores residentes en el territorio español puedan concurrir a su cobertura. Después de un trámite de 25 días el empleador debe comunicar al Servicio Público de Empleo el resultado de la selección de candidatos si la hubiera y, en el caso negativo, recibirá una certificación de insuficiencia de demandantes que incluirá ciertas condiciones, como, el número de puestos de trabajo ofertados. El certificado permite al empleador solicitar la tramitación de autorización de residencia y trabajo del trabajador extracomunitario. En el caso en que una ocupación no esté incluida en el Catálogo, el empleador deberá presentar una oferta en la oficina de empleo. El instrumento permite abreviar el trámite burocrático del procedimiento de reclutamiento de trabajadores extranjeros y simplifica con ello las gestiones para su contratación. Es una herramienta útil a la hora de buscar empleo y orientarse dentro del mercado laboral. Los puestos incluidos en el Catálogo reflejan una parte de las necesidades del sistema productivo español. Un análisis del Catálogo posibilita conocer el tipo de formación que es requerida y en qué área geográfica.

En la fase de elaboración del Catálogo se establece un doble proceso de intervención sindical y empresarial, uno a nivel provincial y el otro mediante la Comisión Laboral

Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) que "debe ser el sustento para una elaboración más rigurosa" de Catálogo. Con estos dos hechos quedó justificado la revisión de la Resolución de 8 de febrero de 2005.

[38] La última, y aún válida legislación, es el 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 2/2009. Publicado en el BOE núm. 103, 30.4.2011.

Tripartita de Inmigración: según el procedimiento, el SPEE remite a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos (SPEA) los Catálogos correspondientes a cada una de las provincias de su ámbito territorial para una revisión de las ocupaciones incorporadas. Los SPEA pueden incluir o excluir ocupaciones en el informe provisional. En base a ellos las organizaciones sindicales y empresariales presentan sus ofertas laborales y hacen propuestas y observaciones. Una vez finalizado este proceso los respectivos Catálogos, con las modificaciones realizadas por los ámbitos autonómicos o provinciales, se devuelven al SPEE. Posteriormente éste los remite a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración para que revise el Catálogo final en el ámbito estatal antes de su aprobación.

La participación de los agentes sociales con sus observaciones y propuestas en este proceso es por lo tanto muy importante no sólo para la transparencia, sino también para la gestión del mismo. Les otorga un papel destacado en la elaboración del Catálogo que está concebido para regular y canalizar la entrada de la inmigración laboral a España y considerado eficaz para sopesar la situación nacional de empleo. Tal como recuerda un entonces responsable en temas migratorios en la CEOE en una entrevista, el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura tiene su origen en una propuesta del partido socialista. Cuando el PSOE aún estaba en la oposición, el partido se reunió con la patronal para presentarle sus proyectos políticos, también en materia de inmigración laboral. Sus proposiciones políticas incluían ya la elaboración de un catálogo de tales características y la CEOE lo apoyó. (EP18, 30.10.2012).

Tras la victoria electoral en 2004, el Gobierno socialista integró el tema del Catálogo en su agenda política como parte de la nueva orientación de la política inmigratoria laboral. El registro debería oficiar de vía adicional para reclutar de manera individual a trabajadores extranjeros. Varias entrevistas para este estudio constatan que tanto las organizaciones patronales como sindicales celebraron la propuesta del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura como instrumento útil para gestionar los flujos migratorios laborales a España. No obstante, las negociaciones sobre qué ocupaciones podían y debían estar incluidas en el Catálogo no están exentas de discusiones y polémicas[39]. También reflejan las respectivas

[39] Por ejemplo, con el Acuerdo, firmado el 29 de marzo del 2006, sobre enrole de marinos extracomunitarios en barcos de pabellón español inscritos en el Registro Especial de Canarias, está permitido incluir ciertas profesiones marítimas consideradas sin demanda de empleo por parte de los marinos españoles, o comunitarios, en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. Pero tal como revelaron los datos aportados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) en una reunión del grupo de trabajo de la Comisión sobre Marina Mercante a finales de 2011, habían más de 3.000 demandantes de empleo comunitarios que podrían cubrir estos puestos indicados como de difícil cobertura. Por esta razón, la Confederación Sindical de CCOO, en representación del

posiciones de los agentes sociales que son, consecuentemente, las que dificultan llegar a acuerdos. Esto era el caso especialmente antes de la crisis económica cuando el Catálogo era aún muy amplio.

En una entrevista con la CEOE el representante explica que desde la perspectiva empresarial resultó engorroso tener que negociar cada ocupación en y para cada provincia en España:

> "demostrarle a alguien aquí en una mesa [de negociaciones] en Madrid, demostrarle que es necesario contratar a camareros extranjeros en Zaragoza era difícil. Íbamos con mil documentos que demostraban que el empresario había hecho las ofertas, que no habían sido cubiertas por el Servicio Público de Empleo. Y aún así se las rechazaba. Luego, efectivamente, la ideología del gobernante y de los sindicatos era bastante similar. [...] Pongamos, por ejemplo, que de cada profesión que incluíamos en el Catálogo nos rechazaban veinte, entonces era bastante descorazonador porque sí existía la necesidad." (EP18, 30.10.2012).

El rechazo sindical de incluir determinadas ocupaciones en el Catálogo puede ser explicado con su línea de proteger el mercado laboral nacional. En este caso, tal como revela la entrevista, parece ser que los sindicatos tuvieron más facilidad para imponerse e influir en el Gobierno, lo que debilitó la argumentación de la patronal. Según el representante de la CEOE, los sindicatos argumentaron que las ocupaciones propuestas por la patronal se distanciaban de la realidad del mercado de trabajo y subrayaban que si los empresarios subieran los salarios encontrarían a un trabajador desempleado (un autóctono o extranjero) residente en España dispuesto a ocupar el trabajo vacante. (EP18, 30.10.2012). Esta última explicación por parte de la CEOE refleja claramente la posición de los sindicatos como asociación integrada por trabajadores en defensa y promoción de sus intereses sociales y económicos. CCOO y UGT suelen defender los derechos y condiciones laborales dignas de los trabajadores nativos y extranjeros que ya están en el país. También abogan por la imprescindible necesidad de tomar en cuenta la situación nacional de empleo *antes* de reclutar a mano de obra en el extranjero. Los sindicatos son partidarios de concretar, delimitar y justificar la llegada de trabajadores extranjeros. Al contrario las organizaciones empresariales. Antes de la crisis económica en España la patronal se inclinaba más por incluir cuántas más

Sector del Mar de FSC-CCOO, presentó una denuncia contra el mencionado Acuerdo en la Comisión Laboral Tripartita para que lo anularan "absoluta y definitivamente" (CCOO, 10.1.2012).

ocupaciones mejor, cuánto más ámbito mejor, cuántas más provincias mejor para tener un amplio acceso a mano de obra.

En sus primeros años el Catálogo incluía gran variedad de tipos de empleo. En la actualidad sigue existiendo, pero debido a la persistente crisis económica y la alta tasa de paro (un 27,2% en el primer trimestre de 2013) el contenido del catálogo se ha recortado constantemente y hoy día pocas ocupaciones forman parte de la lista. Además, actualmente la mayoría de los puestos exigen especialización. Así que, el Catálogo se ajusta a la coyuntura económica del país, pero demuestra también las nuevas necesidades del mercado laboral español. Mientras que antes los empresarios requerían primordialmente extranjeros de baja cualificación o semicualificados, a medida que ha avanzado la crisis económica el Catálogo refleja el cambio de sus demandas y con ello la paulatina, pero creciente necesidad de mano de obra (altamente) cualificada. Hoy día, la lógica del Catálogo es otra y se concentra principalmente en el reclutamiento de trabajadores cualificados. Según la CEOE, a diferencia de los que ocurría con las ocupaciones que requieren una baja cualificación, la propuesta de incluir, por ejemplo, a médicos en el Catálogo no "preocupaba tanto a los sindicatos" porque se trataba de un volumen relativamente pequeño (EP18, 30.10.2013).

8.4.3 La contratación en origen: el contingente y los acuerdos bilaterales

El Reglamento de 2004 estableció una nueva regulación del contingente. Concebido como herramienta reguladora para la contratación programada el contingente tiene desde entonces un procedimiento más ágil y permite una contratación más ordenada de los trabajadores extranjeros en sus países de origen. Al contrario que en la fase previa a 2004, cuando se fijó un volumen anual para el contingente, a partir de la nueva normativa se estableció el contingente con una cifra provisional. Esto permite a lo largo del año la revisión, reasignación o modificación del número y de la distribución del contingente en una determinada ocupación o provincia lo que hace posible adaptar el contingente a la evolución del mercado laboral nacional. La nueva regulación mantiene que solamente puedan acogerse a las ofertas de empleo aquellos trabajadores inmigrantes que se encuentran en su país de origen. También hay que tener siempre presente la situación nacional de empleo. Con la Ley 2/2009 el tradicional nombre "contingente" fue sustituido por la denominación "gestión colectiva de contrataciones en origen".

La selección y contratación se realiza primordialmente a partir de ofertas genéricas y, en algunos casos, ofertas nominativas. Estas son presentadas por los empleadores u organizaciones empresariales y siguen un procedimiento específico. Los representantes de la Dirección General de Inmigración y los empresarios pueden participar, directa o indirectamente mediante empresas intermediarias, en los procesos de selección de los trabajadores en los países de origen.

Tal como preveía la Ley 14/2003 el Reglamento de 2004 fijó que se puede establecer un número de "visados para la búsqueda de empleo", para hijos o nietos de españoles de origen, o limitados a determinados sectores de actividad en un ámbito territorial concreto. Los visados autorizan al trabajador extranjero a desplazarse a España y buscar un empleo durante tres meses consecutivos. Si dentro de este período no ha podido encontrar un trabajo tiene que regresar a su país de origen. Esta nueva figura corresponde también al mecanismo para controlar y canalizar la inmigración laboral, y oficia indirectamente como un proceso selectivo de nacionalidades a la hora de contratar a trabajadores extranjeros en origen. Esto sucede de manera similar con los acuerdos bilaterales sobre la regulación de los flujos migratorios. En el marco de la contratación en origen, en general, y en el régimen especial de los trabajadores de temporada, la Ley de Extranjería establece que las ofertas de empleo "se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios." Aun así, existe una diferencia esencial entre esta "preselección" y los visados de búsqueda de empleo: estos últimos tienen un carácter "obligatorio" porque se dirigen explícitamente a hijos o nietos de españoles de origen. Al contrario, en el caso del contingente y la contratación en origen para campañas agrícolas se establece que las ofertas se orientan preferentemente a los países con los que España ya tiene suscritos acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos migratorios.

A partir de 2007 el Gobierno amplió y firmó acuerdos bilaterales adicionales con Mauritania (2007) y Ucrania (2009) y suscribió acuerdos de cooperación en materia de inmigración con Gambia (2006), Guinea (2006), Guinea Bissau (2008), Cabo Verde (2007), Malí (2007), Senegal (2007) y Níger (2008). También se mejoraron los acuerdos ya existentes con Bulgaria, Marruecos, Colombia y Ecuador, sobre todo para perfeccionar los mecanismos de selección y formación de los trabajadores en origen (Ferrero y López Sala, 2008: 127). Pero la "principal novedad" de todos los acuerdos fue su concepción desde un "enfoque integral de la política migratoria". En su ejecución participan los países de procedencia de los

trabajadores inmigrantes. Así que, el "control de flujos, cooperación al desarrollo y mercado de trabajo confluyen en una acción única", lo que constituye una novedad en el contexto europeo (Ferrero y López Sala, 2008: 127).

En el ámbito de las políticas activas de empleo en materia de inmigración el contingente y su determinación son uno de los temas que más discusiones y debates han suscitado. El CES, en su Informe de abril de 2004, realizaba una evaluación sobre el funcionamiento del contingente e indicaba problemas de distinta naturaleza. Señalaba que el contingente "ha experimentado cambios positivos en cuanto a su configuración y su gestión." No obstante apuntaba que "este funcionamiento no resulta aún plenamente satisfactorio, dado que ni garantiza suficientemente los derechos de los trabajadores extranjeros ni supone siempre una respuesta idónea a las necesidades de las empresas." Por lo tanto era necesario mejorar el procedimiento del contingente tanto en la primera fase de su determinación como en su gestión. En la primera fase los problemas principales tienen que ver primordialmente con "la premura en los plazos para realizar las estimaciones, las dificultades para determinar anticipadamente las necesidades, así como la disparidad de los criterios aplicados en las comisiones ejecutivas provinciales del INEM". Para mejorar el procedimiento sería recomendable "facilitar la intervención de las organizaciones sindicales y empresariales, de modo que el contingente finalmente aprobado se ajuste más adecuadamente a las necesidades efectivas." Además el CES proponía "un calendario detallado con plazos suficientes para los informes empresariales y el análisis en las comisiones ejecutivas provinciales del INEM [y] la mejora en [la transmisión de] la información". (CES, 2004a: 132).

En la fase de gestión el CES destacaba como problemas centrales, que impedían el funcionamiento adecuado, "el desconocimiento del procedimiento, su rigidez y duración", "la desconfianza en firmar contratos sin haber tenido previamente un contacto directo con los trabajadores, la multiplicidad de pasos e instancias involucradas, la falta de [...] contacto directo con el órgano de selección o la toma de decisiones al margen de la voluntad empresarial". Por lo tanto recomendaba "la simplificación y agilización de trámites", "el refuerzo del contacto directo y personalizado con las empresas" y "un margen más amplio de autonomía de las empresas en el proceso de selección que se aproxime al que tiene en el mercado nacional." Igualmente sería deseable ampliar "las ofertas nominativas, actualmente muy restringidas" (CES, 2004a). Con su Informe el CES consiguió influir notablemente en el nuevo diseño de la política inmigratoria de España y transmitir la necesidad de modificar

determinadas políticas existentes, entre ellas el contingente. El Gobierno decidió incluir una reforma de la regulación del contingente en su agenda política y en su Reglamento de 2004 se hizo eco de una gran parte de las recomendaciones del CES sobre el contingente e introdujo nuevos elementos de flexibilidad y simplificación en su funcionamiento.

En la fase de determinación del contingente los agentes sociales continúan desempeñando un papel destacado. En la misma existe un doble proceso de intervención sindical y empresarial: por una parte en el ámbito provincial, donde los agentes sociales se reúnen con los responsables administrativos de migraciones y empleo. Primeramente, las organizaciones empresariales de ámbito provincial presentan a los Servicios de Empleo Autonómicos las solicitudes de los puestos de trabajo que consideran imposible de cubrir con la oferta existente en el mercado laboral nacional. Para ello tienen que tomar en cuenta la situación del empleo de la provincia. En las reuniones se discuten sobre las ofertas de empleo y los sindicatos del ámbito provincial realizan observaciones y propuestas a las necesidades reales del mercado de trabajo. A continuación las Comunidades Autónomas elevan sus propuestas sobre el contingente.

Otra intervención de los agentes sociales tiene lugar a nivel estatal, en el marco de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, donde también participan las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración les consulta para la elaboración de la propuesta final de contingente. La Comisión Laboral Tripartita emite un dictamen previo en base a la información sobre la situación nacional de empleo aportada por el Servicio Público de Empleo Estatal y las propuestas que elevan las Comunidades Autónomas. Acto seguido la Secretaría de Estado presenta la propuesta final a la Comisión Interministerial de Extranjería para que informe sobre si procede elevarla al Gobierno. Finalmente el Consejo de Ministros aprueba el contingente y establece el procedimiento para la contratación en origen de los trabajadores extranjeros. Tras la aprobación del contingente la Comisión Laboral Tripartita sigue informando a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno sobre la gestión del proceso y analiza trimestralmente el desarrollo de la Orden Ministerial sobre la regulación del contingente.

Los intereses antagónicos de las organizaciones sindicales y empresariales involucradas en el proceso determinan en buena parte la fase de elaboración del contingente. De forma semejante a la elaboración del Catálogo de Ocupación de Difícil Cobertura en las reuniones

para la determinación del contingente los sindicatos defienden la necesidad de concretar, justificar y delimitar el volumen del contingente y tener en cuenta la situación nacional de empleo. Por el contrario, para poder satisfacer sus demandas las organizaciones empresariales desean poder escoger de entre cuantos más trabajadores mejor y tener con ello una especie de *pool* de trabajadores para su elección. Según apunta en una entrevista para este estudio de investigación un representante de la CEOE, antes de la crisis económica de 2008, en las reuniones para el contingente la patronal se veía siempre confrontada con la oposición de los sindicatos que rechazaban la llegada de importantes cantidades de trabajadores extranjeros a España. Las organizaciones obreras no lograban entender que pese al desempleo ya existente el mercado laboral necesitara "importar" más trabajadores. Pero existen necesidades de contratación de inmigrantes en origen independientemente de la coyuntura económica del momento (EP18, 30.10.2012). Esto queda plasmado en una explicación del representante de la CEOE que defendió que sí se necesitaba reclutar a trabajadores en el extranjero, porque el desempleo en España no se acomodaba a la demanda, y ello conllevaba una "lucha continua" con los sindicatos (*Ibíd*.).

En las negociaciones se pueden percibir procesos de discusión similares entre las organizaciones sindicales y patronales. Muchas veces el tema estrella de las mismas fue el relacionado con los salarios. Tal como fue el caso en las reuniones de redacción del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura los sindicatos justificaron su rechazo argumentando que los empresarios deberían incrementar los salarios ya que con ello atraerían a los trabajadores desempleados en España. En este contexto, tal como explicó un representante de la CEOE en una entrevista, la patronal defendió su posición al advertir que los puestos de trabajo estaban retribuidos "conforme al convenio colectivo del sector". Además destacó que, hablando en términos económicos, "había actividades como las agrarias en las que si el salario crecía mucho la actividad dejaba de ser productiva. [...] Sí, existía desempleo en algunas provincias, pero los desempleados no se desplazaban para conseguir el empleo" (EP18, 30.10.2012).

En la mayoría de los casos se trataba de ocupar puestos trabajos pocos atractivos porque eran empleos temporales y de desgaste físico. Estas condiciones eran el motivo por el cual, pese al desempleo, muchas empresas no encontraban trabajadores desempleados dispuestos a asumir la oferta de empleo o dispuesto a desplazarse a otra provincia para acceder al puesto de trabajo ofrecido. Esta situación no era una novedad y no se delimitó solamente al sector agrario: como hemos visto en el quinto capítulo, ya en los años ochenta la actitud de los

trabajadores autóctonos había comenzado a cambiar. Su nivel de rechazo de determinados trabajos en sectores del mercado laboral secundario aumentó. Esto originó un crecimiento de la demanda de mano de obra en los citados sectores económicos y exigió la contratación de trabajadores extranjeros para poder cubrir las necesidades del mercado laboral (véase Cachón, 2002 y 2009).

La situación cambió en otoño de 2008. En septiembre del mismo año, en momentos en los que en España había 2,5 millones de desempleados, al Gobierno socialista no le parecía razonable seguir recurriendo a la contratación de trabajadores extracomunitarios en origen. Pese a haber asistido con anterioridad a una reunión de la Comisión de Seguimiento del Diálogo Social el entonces ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, no informó a los agentes sociales de la intención del Gobierno de suspender la contratación en origen y aproximarla "al punto cero" (El Mundo, 4.9.2008a). En declaraciones recogidas por la prensa, Corbacho desveló las intenciones del Ejecutivo lo que provoco no solo "sorpresa", sino también fuertes críticas entre diferentes actores, entre ellos los empresarios, los partidos de la oposición y, curiosamente, los sindicatos. En declaraciones a la prensa expresaron su desacuerdo por el repentino giro en la política de inmigración laboral y apelaron al ministro y al Gobierno para que modificaran su postura y respetaran el Diálogo Social en materia de inmigración laboral.

Entre otras, y en términos parecidos a la explicación que previamente había dado la CEOE, también la Unió de Pagesos dudó que los trabajadores desempleados en España quisieran sustituir a los trabajadores extranjeros que llegaban cada año en el marco de la contratación en origen para la campaña de recogida de fruta (El País, 4.9.2008). La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) advirtió de posibles pérdidas en la producción si se cerraba la posibilidad de realizar contrataciones en origen y pidió directamente al Ministerio de Trabajo que explicara los detalles (El Mundo, 4.9.2008b).

Los sindicatos UGT y CCOO criticaron principalmente la vinculación de la inmigración con el paro y el momento elegido por el ministro para presentar los nuevos objetivos políticos. Corbacho informó sobre su plan justamente "después de una reunión de diálogo social en la que no se mencionó el tema, por lo que nos parece una falta de respeto hacia los interlocutores sociales y al propio diálogo social." (CCOO, 5.9.2008). Según CCOO (*Ibíd.*), cuestiones como estas que requerían una gran responsabilidad y seriedad deberían ser tratadas en

conversaciones entre el Gobierno y los agentes sociales, tal como se hizo en la legislatura 2004-2008. Con "improvisaciones y ocurrencias como éstas no se hace más que pretender cargar sobre la inmigración la responsabilidad del crecimiento de las cifras del paro, cuando son estos, los inmigrantes, quienes con mayor rigor y virulencia lo pueden estar padeciendo." En esta situación los sindicatos también apuntaron a que la contratación en origen siempre había sido "compatible con un número elevado de demandantes de empleo" en España (*Ibíd*.).

Esta declaración contrasta en parte con la posición que adoptan a menudo en las reuniones sobre el establecimiento del contingente o el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cubrimiento. En su función de proteger el mercado laboral nacional los sindicatos, por regla general, se oponen en momentos de alto desempleo a la contratación de trabajadores en el extranjero. Esta vez la situación era diferente. Ello pudo deberse a que los sindicatos asumieron una actitud realista porque conocían el rechazo de puestos de trabajos por parte de los trabajadores autóctonos a pesar de la situación económica. Este rechazo hacía necesario reclutar a trabajadores inmigrantes en el extranjero para cubrir las demandas de empleo de los empresarios.

Tal como previamente ya se ha indicado las declaraciones del ministro provocaron también diferentes opiniones e incluso oposición en el propio Gobierno socialista. Mientras que el grupo socialista apoyó al principio el plan de Corbacho, la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, lo desautorizó públicamente sólo un día después del anuncio y declaró a la prensa que "'habrá las contrataciones en origen que se necesiten'" (El País, 5.9.2008). Presionado por la vicepresidenta, Corbacho tuvo que rectificar sus palabras sobre la contratación en origen. En la prensa declaró que "'los inmigrantes padecen los efectos de la crisis, no son culpables de ella. Quiero que el inmigrante que ha venido aquí y se ha quedado en paro encuentre trabajo'" (*Ibíd*.). Al final intervino también el presidente Rodríguez Zapatero y en una sesión plenaria destacó que el Ejecutivo seguiría la misma política de inmigración y que no habría cambios:

> "En una palabra, que lo normal y lo lógico es que en este momento y en la previsión del próximo año el flujo de inmigración a través de los cauces que tenemos establecidos se reduzca de manera significativa -el contingente y desde luego la contratación de temporada-, pero, como no puede ser de otra manera, se mantendrán las necesidades que demanden la contratación temporal o de temporada y las ocupaciones llamadas de difícil cobertura, siempre en diálogo con los empleadores." (DSC, IX Legislatura, Pleno, núm. 24, 10.9.2008: 37.)

Lo sucedido es un buen ejemplo que muestra no solamente las discrepancias dentro del propio Gobierno, sino también la alianza de sindicatos, patronales y partidos políticos que rechazaron de forma unánime la propuesta del ministro de Trabajo de suprimir la contratación laboral en origen para el año 2009 como medida para combatir el desempleo. En este caso el hecho de que al final incluso el presidente del Gobierno tuviera que intervenir en la discusión, contradiciendo inequívocamente la declaración del ministro de Trabajo, hace pensar que los actores políticos y grupos de interés consiguieron ejercer exitosamente presión e influir de tal forma en el proceso político que finalmente no se decidió por reducir a cero la contratación en origen.

El tema de la contratación en origen gozaba de gran apoyo entre los actores sociales y políticos, lo que motivó al Gobierno mantener su línea política inicial. El contingente sigue siendo un mecanismo de regulación de flujos migratorios laborales que se adapta a las necesidades del mercado laboral español. La crisis económica y sus repercusiones, así como la alta tasa de paro y la decreciente capacidad de absorción de empleo de la economía española han reducido el número de plazas ofrecidas en el contingente. Por ejemplo, en la previsión anual de la gestión colectiva de contrataciones en origen para el año 2011, la Orden[40] previó para ofertas de empleo de carácter estable solamente 14 puestos de trabajo, todos ellos para médicos especialistas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. No se estableció una cantidad de autorizaciones de duración determinada y tampoco se contempló la concesión de visados para la búsqueda de empleo. La Orden introdujo también aspectos novedosos porque incluyó por primera vez "causas de denegación de la gestión de oferta de empleo" para aquellos empleadores que hubieran incurrido, en los tres años inmediatamente anteriores, en determinadas circunstancias en violaciones de las disposiciones vigentes. Entre ellas, tales como el incumplimiento de las garantías para los trabajadores, el abandono empresarial sin causa que lo justificasen, o la no contratación del trabajador extranjero pese a disponer de la autorización de residencia y trabajo. Este último cambio significó un nuevo paso para convertir al contingente en un instrumento cada vez más restrictivo.

[40] Orden TIN/3364/2010, de 28 de diciembre. Publicada en el BOE núm. 317, 30.12.2010.

8.4.4 El Convenio Marco de Colaboración para la Ordenación de las Migraciones Interiores en las campañas agrícolas de empleo temporal

Debido a las peculiaridades del trabajo en el sector agrario y la utilización intensiva de la mano de obra de carácter estacional se suscribió en 2006 un nuevo Convenio de Colaboración para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada. Este Convenio, adoptado como mecanismo dentro de la fórmula del contingente, fue firmado por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, las organizaciones profesionales agrarias -ASAJA, UPA y COAG-, los sindicatos -la Federación Agroalimentaria de UGT y la Federación Agroalimentaria de CCOO-, y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Como muestra el análisis en el séptimo capítulo, inicialmente se firmó el Convenio en 1997 y al principio éste estaba destinado solamente a temporeros nacionales, o extranjeros legalmente establecidos en España. En 1999 se amplió a campañas agrícolas de temporada, una vez agotadas las posibilidades de contratar trabajadores en España, mediante el Protocolo Adicional que estableció un procedimiento subsidiario para la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen. El Convenio suscrito en 2006 es indefinido y se renueva anualmente. Las partes firmantes se comprometen a coordinarse en la ejecución de siguientes actuaciones, recogidas en el cuadro 8.3.

El desarrollo del Convenio se realiza a través de la Comisión Central y de las Comisiones Provinciales. La Comisión Central está presidida por el titular de la Dirección General de Inmigración. Dicha Comisión es la encargada de interpretar el Convenio, impulsa su ejecución, dirigir las pautas y fijar las condiciones y requisitos generales, por ejemplo, las condiciones de la vivienda. También revisa el cumplimiento de los objetivos, coordina las actuaciones de las Comisiones Provinciales y resume sus informes. La Comisión Central se reúne normalmente dos veces al año (en junio y noviembre). En la misma no se vota ni se toma la decisión sobre el número de trabajadores a contratar en origen. Esta determinación la asume la Administración.

Las Comisiones Provinciales se constituyen en cada provincia con necesidad de mano de obra temporera y están compuestas por dos miembros de cada una de las partes firmantes del Convenio. El presidente es el titular del Área o Dependencia de Trabajo de cada provincia y puede solicitar, aparte de los miembros prescritos y de entes locales (Ayuntamientos y la FEMP), la participación de representantes de otros Organismos de la Administración, de

organizaciones empresariales agrícolas y sindicatos del sector, o, por ejemplo, la presencia de ONG. Las Comisiones Provinciales tienen como fin aplicar y desarrollar el Convenio. Con ello asumen un papel destacado en el proceso. Realizan el trabajo in situ. Las Comisiones Provinciales son presididas por las respectivas Subdelegaciones del Gobierno que son responsables de tomar las decisiones en las reuniones. La Dirección General de Inmigración (antes de su supresión en 2012), la de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales[41], participaban también en algunas de las Comisiones Provinciales, por ejemplo, en Huelva[42] y Lleida.

Cuadro 8.3: Actuaciones de la Comisión Central en el marco de las campañas agrícolas de empleo temporal

- Planificación y organización de las campañas agrícolas de temporada.
- Análisis de las necesidades de mano de obra de las empresas agrarias, especialmente de las que deban ser atendidas con trabajadores inmigrantes.
- Cuantificación del número de trabajadores necesarios.
- Gestión de los procesos de contratación de trabajadores en el mercado de trabajo interno, y, en su defecto, en los países de origen de trabajadores extranjeros.
- Organización de los desplazamientos de los trabajadores migrantes y de las acciones que aseguren su adecuada integración social y laboral, atendiendo singularmente la idoneidad del alojamiento de los trabajadores.
- Asesoramiento e información sociolaboral a los trabajadores.
- Acciones de formación ocupacional para los trabajadores, especialmente para trabajadores extranjeros con autorización temporal de trabajo.
- Vigilancia y control de las condiciones de trabajo, del carácter continuado de la actividad y del cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.
- Atención a los hijos menores de los trabajadores migrantes interiores en sus localidades de origen.

Fuente: Convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada (2006)

Las Comisiones Provinciales analizan las campañas agrarias para poder planificar y ordenar adecuada y eficazmente los flujos migratorios de los trabajadores migrantes. Entre sus funciones se encuentran el análisis de las propuestas formuladas por los empresarios y el seguimiento y la evaluación del desarrollo de las campañas (por ejemplo, productividad alcanzada, condiciones del alojamiento, *etc*.). Las Comisiones Provinciales pueden realizar

[41] En 2008, mediante el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, se aprobó la nueva estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fue renombrado en Ministerio de Trabajo e Inmigración.

[42] Para consultar estudios sobre Huelva véase, por ejemplo, Gualda (2008 y 2012), Márquez y Gordo (2007) y Gordo (2008 y 2011), y sobre Lleida, Achón (2011).

propuestas sobre mejoras del procedimiento, pero sus informes no tienen un carácter vinculante. Las decisiones las toma la Comisión Central. Los empresarios o sus organizaciones presentan en el seno de estas Comisiones sus ofertas de trabajo y las Comisiones analizan la idoneidad de las ofertas presentadas. Posteriormente, el Área o Dependencia de Trabajo y Asuntos Sociales emite un informe con estas informaciones a la Dirección General de Inmigración. En base al mismo la citada Dirección, como última instancia en el proceso, decide sobre la conveniencia o no de iniciar el proceso de contratación de trabajadores en origen.

Las Comisiones Provinciales se reúnen periódicamente, normalmente a partir de otoño, antes de la época de siembra para planificar la cosecha, durante la recolección para revisarla y posteriormente para la evaluación. Se convocan además reuniones según las necesidades del momento. En las reuniones cada actor implicado aboga por sus intereses. Los sindicatos suelen defender que se respeten los acuerdos y convenios colectivos existentes (por ejemplo, el cumplimiento del salario acordado), que los empresarios cumplan las condiciones laborales (por ejemplo, el tema de la vivienda y del transporte) y que se contrate en primer lugar a trabajadores ya residentes en España (nacionales o extranjeros) antes del reclutamiento en países no comunitarios de origen.

Los empresarios dependen de mano de obra flexible y eficaz para no perder la cosecha. Debido a las características intrínsecas del sector agrario quieren y abogan por tramitaciones ágiles con las menores trabas burocráticas posibles. A la hora de contratar a trabajadores extranjeros también expresan sus preferencias por determinadas nacionalidades o por la contratación de mano de obra femenina. Este desarrollo ha conllevado un proceso de feminización en la contratación de origen para actividades agrícolas de temporada (véase, por ejemplo, Gualda y Ruiz, 2004; Gordo, 2008 y 2011; Gualda, 2008).

Debido a la crisis económica y el elevado número de desempleados, las contrataciones en origen para campañas agrícolas han mermado significativamente, adaptándose a la coyuntura económica. El marco legislativo sigue siendo el mismo y la participación de los agentes sociales en el proceso tampoco se ha modificado. En estos últimos años se ha comenzado a priorizar en algunas zonas la contratación de jornaleros locales para mitigar los efectos de la crisis económica, que ha arrastrado a muchos trabajadores españoles a buscar trabajo en el campo, actividad que antes solían rechazar.

Cuadro 8.4: Actuaciones de las Comisiones Provinciales en el marco de las campañas agrícolas de empleo temporal

- Análisis anual de las campañas agrarias que vayan a tener lugar en su ámbito de actuación para planificar y ordenar los flujos migratorios de dichos trabajadores.
- Analizar, cualitativa y cuantitativamente, las propuestas que formulen las empresas del sector o sus organizaciones representativas para la contratación de trabajadores migrantes, atendiendo de forma prioritaria a los demandantes de empleo disponibles en el mercado interno.
- Efectuar el seguimiento y evaluación del desarrollo de las campañas, donde se señale la actividad laboral cubierta con trabajadores, la desviación de la mano de obra contratada respecto a la inicialmente prevista, la productividad alcanzada, las condiciones de alojamiento y trabajo y el funcionamiento de los dispositivos sanitarios, sociales y de integración social y laboral.
- Realizar propuestas que permitan una mejor ordenación de las campañas y un empleo más eficiente y eficaz de la mano de obra migrante.
- Elevar a la Comisión Central los informes, estudios y propuestas que consideren adecuados para el cumplimiento de los objetivos del Convenio.

Fuente: Convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada (2006)

Tal como revelaron las entrevistas, los Convenios de 1997 y 2006 junto con el Protocolo Adicional son un buen ejemplo que muestran una exitosa colaboración entre los agentes sociales y la Administración que permitió alcanzar un acuerdo consensuado que beneficia al sector de la agricultura. Desde la perspectiva sindical, el Convenio Marco de 2006 constituye, según la Federación Agroalimentaria de CCOO (8.9.2008), "una herramienta adecuada para conseguir el objetivo de una inmigración regulada, ordenada y gestionada, que responda a las necesidades de empleo en el sector, velando por los derechos de los trabajadores." A su juicio "desarrolla un mecanismo óptimo para dar prioridad a los trabajadores", tanto autóctonos como o extranjeros en el país. Para ello analiza las necesidades de mano de obra de las empresas agrícolas, así como la cualificación que debe tener ésta para atender las campañas en el campo (*Ibíd*.).

La entrevista con COAG reveló que para el sindicato agrario el Convenio suponía un avance y un reconocimiento del trabajo que la organización desarrolló en los últimos años (EP10, 20.3.2013). En opinión del entonces responsable de Relaciones Laborales, Políticas de Rentas y Seguridad Alimentaria, Andoni García Arriola, COAG "fue pionera en la selección de trabajadores en sus países de origen para el desarrollo de actividades temporales" (García Arriola, 2007: 64). COAG explica en la entrevista que desde los comienzos de los procesos de

selección la organización creó la figura del "mediador social" para ofrecer asesoramiento a los inmigrantes. El Convenio daba seguridad a lo que ya se estaba practicando. La contratación de la mano de obra necesaria no sólo estaba asegurada en el momento imprescindible, sino también las garantías laborales y de vivienda (EP15, 20.3.2013).

8.4.5 La Unidad de Grandes Empresas, creada a petición de la patronal

Muchos estudios han puesto de manifiesto que la necesidad y dependencia de mano de obra extranjera del mercado laboral español se ha concentrado primordialmente en una inmigración de baja cualificación o semicualificada. La demanda de trabajadores extranjeros (altamente) cualificados ha desempeñado un papel subordinado y durante mucho tiempo tuvo una posición más bien marginal en la agenda política española. Esta tendencia ha cambiado paulatinamente a raíz de que el Gobierno socialista comenzara a introducir vías para el reclutamiento de mano de obra (altamente) cualificada.

En el marco de las primeras iniciativas para gestionar los flujos de trabajadores cualificados se encuentra la creación de la Unidad de Grandes Empresas (UGE) en 2007. La Resolución Ministerial[43], de 28 de febrero de 2007, fijó las instrucciones que determinaban el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España de extranjeros altamente cualificados. La UGE facilita a las multinacionales y a otras empresas extranjeras la realización de los trámites necesarios para su instalación en España con personal cualificado propio. Es responsable de la gestión de diferentes tipos de las autorizaciones de residencia y trabajo. La finalidad de la UGE es administrar, facilitar y agilizar la contratación de trabajadores extranjeros altamente cualificados que desempeñen actividades profesionales de interés económico, social, laboral o de investigación. El reclutamiento no se limita a directivos y técnicos, sino también incluye la contratación de científicos, docentes y artistas de reconocido prestigio internacional. Al principio, se estableció exclusivamente para ellos un procedimiento específico y privilegiado.

Las empresas e instituciones que presentan las solicitudes de sus empleados a través de la UGE se benefician de una tramitación rápida de las autorizaciones y obtención del visado, sin

[43] Resolución, de 28 de febrero de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 16 de febrero de 2007, por el que se aprueban las Instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurran razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación y desarrollo, o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural. Publicada en el BOE núm. 65, 16.3.2007.

que se tome en consideración la situación nacional de empleo. El plazo máximo para notificar las resoluciones es de un mes y las solicitudes de visado de los trabajadores se resuelven en el plazo de diez días desde su presentación. Este tipo de autorización es de carácter potestativo, y se puede solicitar aun cuando también se utilicen otras vías. No son autorizaciones diferentes, sino que se trata de un procedimiento rápido de gestión de las autorizaciones. La legislación prevé que los familiares del trabajador extranjero también puedan desplazarse a España junto al interesado, sin necesidad de esperar a una posterior reagrupación.

El Reglamento de Extranjería de 2011 profundizó en el interés para atraer y facilitar la llegada de inmigrantes cualificados. La normativa flexibilizó las formas de acceso y los requisitos e introdujo algunas novedades. Entre ellas destacan: la incorporación de la Directiva Europea[44] sobre la "tarjeta azul" para atraer a profesionales extranjeros altamente cualificados, aumentar la competitividad y frenar la fuga de cerebros. Además, contempla un nuevo procedimiento para agilizar la admisión para investigadores, proceso que resuelve en un plazo máximo de 45 días la solicitud. La nueva normativa prevé que las grandes empresas sólo necesitan de una plantilla de 500 trabajadores en lugar de 1.000 como se exigía hasta la entrada en vigor de las nuevas disposiciones, para poder beneficiarse de la concesión ágil de permisos. El Reglamento también reduce los umbrales de inversión exterior como igualmente la cifra neta anual de negocio. Otra gran novedad es que con la aprobación del Reglamento en 2011, la entonces denominada "Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos" da respuesta ágil también a las pequeñas y medianas empresas[45] (PYMES), siempre que pertenezcan a determinados sectores estratégicos de la economía y cumplan ciertas condiciones. Con ello se atendió la demanda de las PYMES que reclamaban poder utilizar también la UGE para traer a España a trabajadores altamente cualificados.

La contratación de trabajadores extranjeros cualificados se consideraba como un factor importante para la productividad del país y como una importante aportación al incremento de la competitividad. Sin embargo, existen ciertas limitaciones y obstáculos a la hora de considerar el capital humano como variante determinante en la gestión de la entrada de flujos migratorios a España. Entre estos obstáculos se encuentran requisitos estipulados en la

[44] 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.

[45] Pero cabe mencionar en este contexto que en España, según los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE), el 99,88% del tejido empresarial está constituido por pequeñas y medianas empresas. A 1 de enero del 2011 había un total de 3.246.986 empresas, de las cuales 3.243.185 eran PYMES (con una plantilla entre 0 y 249 asalariados) (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2012: 1).

normativa que no están exentos de críticas, tales como barreras administrativas, también para la homologación de títulos universitarios y la depreciación profesional que conlleva la aceptación de trabajos inferiores a las cualificaciones.

Una de las demandas reivindicativas de la patronal era la agilización de los trámites burocráticos para poder reclutar a mano de obra extracomunitaria con más rapidez. Por esta razón la CEOE se había dirigido reiteradas veces al Gobierno para defender sus intereses y conseguir en este punto concreto un cambio en la gestión de la política de inmigración laboral. Al principio los intereses de los empresarios, y con ello de la patronal, se basaban primordialmente en una inmigración semi- o nada cualificada, barata y flexible. En los últimos años, sin embargo, empezó a crecer, paulatinamente, la demanda de mano de obra (altamente) cualificada y las grandes empresas se dirigieron a la patronal para que resolviera el problema. Tal como explica un representante de la CEOE, la demanda de las grandes empresas motivó a la CEOE a trasladar sus solicitudes al Gobierno y abogar por trámites más ágiles y menos burocráticos:

> Una empresa "quería traerse, por ejemplo, a un directivo o [...] a una persona especial con un currículo espectacular. Pero quería que no pasara por los mismos filtros de lentitud que pasaban los demás. Y también sus familiares. [...] Porque si se les aplica la Ley tal y como está perdía este capital humano que en principio puede ser interesante." (EP18, 30.10.2012).

Carlos Mora, el subdirector General de Inmigración, explica en una entrevista que la creación de la UGE fue la respuesta gubernamental a la demanda de la CEOE y del Foro de Grandes Empresas (EP19, 15.3.2012). La CEOE afirma que para su creación "luchamos bastante" y, aunque no es posible decir con certeza si fue una iniciativa de la patronal, "desde luego fue aplaudida fervientemente." (EP18, 30.10.2012). Su creación fue apoyada por todas las grandes empresas. En este caso concreto la patronal oficiaba de *agenda setter*. Con su presión y tenacidad consiguió llevar el tema de la inmigración altamente cualificada a la agenda política del Gobierno socialista y convertir su reivindicación en un programa político estatal. La UGE refleja la alta capacidad de influencia de la patronal en el Gobierno y en el diseño de la política en esta materia específica. También muestra nuevas preferencias en cuanto al perfil de la inmigración laboral y con ello (nuevas) necesidades del sistema nacional de producción y del mercado de trabajo.

Los sindicatos entrevistados para este estudio coinciden en que la UGE corresponde claramente a una demanda y petición empresarial. Su creación en 2007 y la posterior inclusión en el Reglamento de 2011 no fueron negociadas con las representaciones sindicales, lo que consecuentemente provocó críticas. Los sindicatos protestaron por no poder formar parte en el proceso de la toma de decisiones. El procedimiento del Gobierno de excluir a los sindicatos en esta temática aclara también que aunque desde 2004 existe la Mesa del Diálogo Social en materia de inmigración laboral, esto no significa que todos los temas relacionados con la inmigración laboral tengan que pasar necesariamente por negociaciones tripartitas. En última instancia el Diálogo Social no es una obligación, sino se basa en la voluntad del Gobierno y de la patronal y los sindicatos. En este caso, probablemente por presión de la patronal, y a sabiendas que los sindicatos seguramente no apoyarían la propuesta, el Gobierno decidió excluir a las organizaciones sindicales y reunirse únicamente con la CEOE y los representantes de las grandes empresas para debatir esta temática y llegar a un acuerdo.

Para los sindicatos, uno de los puntos más polémicos de la UGE es la exigencia que posibilita obviar la situación nacional de empleo a la hora de contratar a los trabajadores altamente cualificados. Esto contrasta con la opinión generalizada en las organizaciones sindicales y sus reivindicaciones, pero se ajusta a los intereses empresariales. Es un procedimiento claramente en beneficio de la patronal y una concesión a sus demandas por parte del Gobierno. La exclusión de los sindicatos en el proceso de toma de decisiones les motivó a recurrir a otras estrategias para intentar cambiar los requisitos que establecía la UGE. Por ejemplo, CCOO presentó, en mayo de 2007, un recurso contencioso administrativo contra la Resolución fundacional de la UGE y que fijó las disposiciones para la entrada, residencia y trabajo de extranjeros altamente cualificados. CCOO cuestionó la legalidad del Acuerdo y sostuvo que las instrucciones aprobadas por el Consejo de Ministros sobrepasaban los límites establecidos por el Reglamento de Extranjería de 2004. El Reglamento otorgaba preferencia a la mano de obra existente en el mercado laboral nacional y estableció la obligación considerar la situación nacional de empleo antes de contratar a trabajadores extranjeros fuera del país. Las instrucciones de la UGE atentaban contra la normativa vigente. Sin embargo, CCOO no pudo imponerse. Al final el Tribunal Supremo desestimó su recurso contencioso-administrativo[46].

[46] Sentencia del Tribunal Supremo, 14.5.2010. Publicada en el BOE núm. 171, 15.7.2010.

Tal como refleja su nombre fundacional, al principio la UGE estaba concebida para gestionar solamente las necesidades laborales de las grandes empresas, pero, a partir de 2011, también ofrece una repuesta ágil a las necesidades que exponen las pequeñas y medianas empresas. Tal como apunta Carlos Mora, subdirector General de Inmigración, en una entrevista, cabe intuir que la CEOE no apoyó la incorporación de las medianas y pequeñas empresas en la UGE porque dicho ingreso significaba que las grandes empresas perdían su "alfombra roja" (EP19, 15.3.2012). Las grandes empresas perdieron el protagonismo y con ello el derecho exclusivo de recurrir a un procedimiento privilegiado. Desde entonces compiten en este terreno directamente con las PYMES.

Tal como explica una representante de CEPYME, normalmente, y de cara al exterior, no existen diferencias ni antagonismos entre ambas organizaciones patronales en el tema de la inmigración: "todo es lo mismo [...], ni CEOE dice algo en contra de los criterios de CEPYME, ni CEPYME lo dice en contra de los criterios de CEOE, porque ya al acuerdo se llega aquí antes de salir" (EP31, 21.11.2012). Esto, seguramente, no es lo habitual. Tal como señalan Köhler y Artiles (2007: 484), el "principal problema de la articulación de los intereses de los empresarios ha estado centrado en el conflicto entre las grandes y las pequeñas empresas, el pequeño comercio y los autopatronos." En general, los problemas de las grandes y pequeñas empresas son diferentes y esto determina también la forma en que buscan solucionar sus problemas. Pero en el caso de la inmigración es distinto, tal como explica un ex-representante de la CEOE en una entrevista: en esta temática se trata más bien de peculiaridades y de diferencias en las necesidades de los empresarios, pero no de enfrentamientos. En los años caracterizados por una demanda alta de trabajadores extranjeros los diferentes sectores buscaban distintos tipos de mano de obra, así que la agricultura, por ejemplo, necesitaba trabajadores temporales mientras que la hostelería requería tanto temporeros para cubrir vacantes en las zonas veraniegas como trabajadores estables para restaurantes. Así que no se trataba de una filosofía diferente porque era [y es] la misma "queremos trabajadores y no los encontramos y necesitamos que vengan de manera ágil." (EP18, 30.10.2012). Además señala, "no teníamos ni tenemos una política definida sobre inmigración en general. Lo consideramos un asunto laboral y social, pero nuestra perspectiva es laboral." Todo depende de la demanda de los empresarios (*Ibíd.*).

8.5 El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

Debido a los diferentes cambios legislativos y políticos el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha alterado a lo largo de los años su esencia y su adscripción. Desde su creación en 1995 el Foro ha dependido del Ministerio de Trabajo, a excepción del período entre 2001 y 2003 cuando estuvo adscrito al Ministerio del Interior. A partir de 2004 comenzó una nueva etapa para el Foro que fue consolidada por el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, que ha cambiado su composición, competencias y funciones. A partir de entonces es "*el* órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes de la Administración General del Estado" (FISI, 2007: 5, subrayado en el original). Desde su nueva regulación en 2006 el Foro está constituido por representantes de las Administraciones públicas, de asociaciones de Inmigrantes, ONG y agentes sociales. Entre los miembros se encuentran los sindicatos UGT y CCOO y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. Celebra reuniones periódicamente y por lo menos dos sesiones plenarias ordinarias al año. Consta de una Comisión Permanente como órgano ejecutivo. Además, se han constituido cuatro Comisiones[47] y, si el Pleno lo considera oportuno, puede formar grupos de trabajos que se dedican al estudio y análisis de temas específicos. En la Comisión de Empleo y Formación se tratan exclusivamente la inserción laboral, la normativa laboral y la gestión de flujos migratorios.

El Foro se ha convertido en uno de los principales órganos del diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores extra-gubernamentales en materia de inmigración. Su objetivo principal es promover la participación e integración de los inmigrantes en la sociedad española. El Reglamento de 2006 estableció por primera vez que el Foro pueda elaborar informes, propuestas o programas a iniciativa propia, otorgándole con ello unas "posibilidades de independencia de las que carecía". También fijó como novedad que pueda "emitir un informe preceptivo sobre los proyectos normativos, planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración social de los inmigrantes" (FISI, 2007: 10). Con ello se dotó al Foro de mayor relevancia en sus funciones y capacidades como órgano de consulta y participación en la elaboración de las políticas en materia de inmigración. Tiene capacidad de evaluar y elevar propuestas. Su criterio puede ejercer influencia en la toma de decisiones del

[47] La Comisión de Educación y Sensibilización; la Comisión de Empleo y Formación; la Comisión de Políticas de Integración, Participación e Interculturalidad, y la Comisión Jurídica, Unión Europea y Asuntos Internacionales.

Gobierno. No obstante, sus recomendaciones o alegaciones no son en ningún caso vinculantes para el Ejecutivo. Su función oficial es meramente participativa y consultiva.

Junto a la elaboración de informes y propuestas, el Foro prepara una memoria anual sobre los trabajos y actividades realizadas y sobre la situación de la integración social de los inmigrantes en España. Tanto a nivel local como regional y nacional coopera con otras organizaciones para coordinar mejor las actuaciones orientadas en la promoción de la integración de los inmigrantes. Tal como ponen de relieve las entrevistas en el marco del estudio, la presencia y actividad de CCOO y UGT en el Foro no impide que el principal escenario para las organizaciones sindicales sea la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Esta opinión también es compartida por la CEOE y la CEPYME. Luis Méndez de la CEOE explica en una entrevista que en el Foro la participación de las organizaciones patronales es "muy escasa"

> y esto "no puede ser de otra manera porque nosotros no somos una organización dedicada a la atención social. Nosotros somos una organización dedicada a que las empresas puedan desarrollar su actividad con las menores trabas posibles dentro de la Ley. [...] Nuestra capacidad de influencia [en el Foro] es cero [y por lo tanto], como es humano, te tienes que centrar donde vas a poder conseguir algo, no donde no se debaten cuestiones laborales ni económicas, sino sociales". (EP18, 30.10.2012)

El escenario social no es "nuestro ámbito principal" (EP18, 30.10.2012). Sin embargo, tal como destaca en nuestra entrevista una representante de la CEPYME, "está bien que haya un Foro donde se escuchen las diversas opiniones [...] y está bien formar parte de él. Hay que estar en todo para saber lo que sucede en todo momento" (EP31, 21.11.2012). Estas declaraciones por parte de las patronales ayudan a explicar su baja actividad en el Foro y su bajo interés en temas inmigratorios con una vertiente social. Su interés en el fenómeno inmigratorio y la correspondiente política depende casi exclusivamente del beneficio de la inmigración. El beneficio a su vez está determinado por el momento económico del país, las necesidades del mercado laboral y la demanda o no de mano de obra extranjera por parte de los empresarios. Así que, temas como la integración social de los inmigrantes no son prioritarios ni especialmente relevantes para las patronales y no son una parte destacada de sus funciones. Esto contrasta claramente con la postura de los sindicatos, que han asumido un papel activo en el Foro desde su creación en 1995 y cuyas organizaciones se dedican también a la atención social de los inmigrantes. Esta participación en los asuntos sociales queda

también reflejada, entre otros, en los Centros de Información para Trabajadores Inmigrantes (CITE) de CCOO y los Centros-Guía de Inmigrantes y Refugiados de UGT.

8.6 La evaluación de los agentes sociales de las políticas migratorias en la legislatura VIII (2004-2008)

Poco antes de las elecciones generales de marzo de 2008 el Gobierno socialista se reunió en el marco de la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales para hacer un balance de su política en materia laboral, del funcionamiento del diálogo social y de los acuerdos alcanzados en materia de inmigración entre 2004-2008. Tal como subraya en una entrevista José Alarcón, el entonces asesor de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, los sindicatos UGT y CCOO y las patronales CEOE y CEPYME apoyaron de forma unánime la gestión del Gobierno en el ámbito de la inmigración (EP1, 23.11.2012). Su respaldo quedó plasmado también por escrito en el documento "*Documento de Balance del diálogo social en materia de inmigración*" de 2008.

El texto confirma además que el año 2004 marca un punto de inflexión crucial para la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* en materia de inmigración laboral. A partir de entonces empieza a desarrollarse una política de migración laboral basada en la interlocución tripartita y en el compromiso de trabajar por alcanzar consensos en decisiones fundamentales en materia de inmigración laboral. Los miembros de la Mesa del Diálogo Social acuerdan que el "origen del Diálogo Social en esta materia" debe situarse en el Informe del CES de abril de 2004 y en la Declaración para el Diálogo Social firmada el mismo año, que incluyó por primera vez la inmigración laboral como una de las materias a abordar por agentes sociales y el Gobierno. Los agentes sociales expresaron con ello su satisfacción por el camino recorrido entre 2004 y 2008 y abogaron claramente por seguir en la línea del Diálogo Social. La aprobación oficial por parte de los agentes sociales de la gestión del Gobierno socialista en materia de inmigración tuvo gran importancia, sobre todo por haberse producido en período preelectoral. Fue un gesto muy importante para el Gobierno y un pronunciamiento significante para las organizaciones sindicales y empresariales. Con ello apoyaron la política gubernamental, pero también legitimaron las actuaciones políticas del Gobierno de los últimos años. Por ejemplo, defienden el proceso de regularización extraordinaria de 2005 que fue duramente criticada por el Partido Popular porque causaría un "efecto llamada". En el documento de 2008 los miembros del Diálogo

Social destacan que "este proceso contribuyó sin duda a normalizar [la] situación y las relaciones laborales [de los trabajadores extranjeros en situación irregular] con plenitud de derechos y obligaciones para empresarios y trabajadores redundando no sólo en beneficio de ambas partes, sino en el conjunto de la sociedad." (PSOE, 2008).

8.7 La cuarta reforma de la Ley de Extranjería y la evaluación distinta sobre la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking*

La Ley de Extranjería 2/2009

En 2009 se realizó el proyecto de reforma de la Ley de Extranjería que quedó plasmado en la aprobación de la Ley Orgánica 2/2009[48], de 11 de diciembre. La nueva normativa presentó algunas novedades aunque, tal como subrayan Aja *et al*., los cambios "no pueden calificarse de drásticos sin incurrir en exageración. [...] El alcance de la reforma legislativa puede calificarse de limitado. Asuntos de notable calado han quedado al margen de la misma" (2009: 14 y s.). Entre las modificaciones destacan primordialmente "la traslación a la Ley de las formas de acceso laboral (Catálogo de ocupaciones, en particular) que ahora están en el Reglamento, la restricción de la reagrupación familiar de ascendientes y el tímido inicio de regular la integración" (Aja, 2009: 20).

La Ley 2/2009 modificó la duración de la detención de los inmigrantes sin papeles en centros de internamiento (CIE), cuya duración máxima se amplió de 40 a 60 días. La ya mencionada reagrupación familiar de los inmigrantes con permiso de residencia de larga duración fue limitada a los familiares que integran la familia nuclear, es decir a los familiares del primer grado del reagrupante, a la pareja de hecho y a mayores de 65 años[49]. Estos dos últimos aspectos pueden calificarse como un retroceso de la Ley en términos de derechos atribuidos y reflejan una filosofía más restrictiva. La Ley introdujo también mejoras en elementos concretos, como, por ejemplo, la protección a las víctimas de maltrato y algunos avances de la política de integración, aunque "de manera insuficiente" (Aja, 2009: 39). También amplió las competencias en materia de contratación y gestión de la inmigración de las Comunidades Autónomas e incluyó un nuevo tipo de residencia y trabajo para profesionales altamente cualificados (*Ibíd.*).

[48] 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. Publicada en el BOE núm. 299, 12.12.2009.

[49] La normativa prevé que pueden existir "razones humanitarias" que permitan la reagrupación de los ascendientes con edades inferiores de 65 años.

La Ley supuso una "mayor laboralización de la política de inmigración" (Aja, 2009: 29) e incluyó importantes modificaciones que reforzaban el Diálogo Social en materia de inmigración laboral con los agentes sociales y reflejó el papel destacado de éstos en la construcción de la política inmigratoria: elevó a rango de Ley la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y la reconoció como "cauce institucional para establecer el dialogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materia de inmigración. También elevaba de rango la técnica del Catálogo de Ocupación de Difícil Cobertura como principal instrumento para la contratación de nuevos trabajadores extranjeros.

Policymaking de la Ley y el papel de los agentes sociales en el proceso

El Gobierno socialista esperó hasta después de las elecciones generales de marzo de 2008 para incluir el tema de la reforma de la Ley de Extranjería en su agenda política y anunciar oficialmente su proyecto de reformar la Ley. El factor desencadenante para ello fue la presentación de una Interpelación urgente de CiU, en septiembre de 2008, en la que el grupo parlamentario catalán instó al Gobierno a adecuar su política inmigratoria a los cambios experimentados en la realidad normativa y económica más reciente. El ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, hizo hincapié en que sería un "error" abrir "un debate para hacer una reforma amplia de la ley o del reglamento", pero mostró su disponibilidad a iniciar una reforma de la Ley (DSC, IX Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, núm. 25, 11.9.2008: 33). Como consecuencia directa de la Interpelación urgente unos días más tarde el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó con amplia mayoría una moción. Aunque por distintos motivos sólo los grupos parlamentarios del PP e IU se abstuvieron en la votación. En la moción el Congreso[50] de los Diputados instaba al Gobierno a presentar urgentemente una reforma de la Ley de Extranjería.

A partir de entonces empezó la fase de elaboración de la reforma de la Ley 14/2003. Los motivos del Gobierno eran diversos y desde el punto de vista gubernamental pueden ser agrupados en tres: en una entrevista con Celestino Corbacho, el ex-ministro argumentó que la Ley exigía una reforma para incorporar diferentes directivas comunitarias y adaptar varias

[50] El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a "[p]resentar lo antes posible, un Proyecto de Ley 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, con la finalidad de adecuarla a la Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre del Tribunal Constitucional, a las Directivas de la Unión Europea pendientes de transposición, al nuevo marco Estatutario de las CCAA, a la situación económica y social, así como para actualizar todas aquellas cuestiones, que con la experiencia de años, se considere que pueden ser objeto de mejora." (BOCG, IX Legislatura, núm. 70, 24.9.2008).

sentencias del Tribunal Constitucional que habían anulado algunos preceptos legales. Entre ellas, la abolición de las restricciones a los derechos de manifestación, huelga, educación y justicia gratuita de los inmigrantes irregulares. La tercera razón dada por Corbacho para la reforma era la necesidad de "endurecer la Ley", principalmente en lo tocante a la reagrupación familiar. Según el ex-ministro, en aquellos momentos la reagrupación irregular era muy cuantiosa y había un gran número de inmigrantes sin papeles dispuestos a aceptar trabajos en las condiciones que el patrón les ofrecía (EP8, 5.2.2013).

El Gobierno socialista que sólo había gozaba de mayoría simple en el Parlamento dependía del apoyo de otros grupos para sacar adelante la reforma de la Ley. Consciente de que el proyecto de Ley podría experimentar modificaciones en la negociación posterior en el Senado, el Ejecutivo quiso desarrollar y acordar la reforma con el resto de los grupos políticos. Según Aprell Lasagabaster (2010: 1 y s.), el Gobierno "había retrasado la reforma para evitar que los grupos de la oposición aprovecharan el debate para agitar miedos en relación con la inmigración en los últimos tramos de la legislatura anterior". Esto se puede explicar en parte con los resultados de las encuestas de opinión que reflejaban una cierta desconfianza en la gestión de la política de inmigración del Gobierno socialista. Los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) constataron que desde el año 2005 la inmigración se había convertido en uno de los tres principales problemas que más preocupaban a la opinión pública en España (Barómetro CIS 2005-2010). Este desarrollo se puede atribuir en buena parte también al hecho de que la opinión pública estaba mal informada sobre el volumen y las consecuencias de la inmigración en el país, lo que constituyó un riesgo para la sociedad y conllevó además a una percepción falsa sobre la inmigración en España (Cachón, 2007: 71). A su vez puede explicar por qué algunos partidos de la oposición incluyeron en su agenda el debate sobre la inmigración ya que esperaban sacar provecho electoral del tema.

A finales de 2008 el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Reforma de la Ley que posteriormente fue remitido a diversos organismos consultivos para que emitieran informes y dictámenes[51]. Entre ellos figuraban el Consejo Económico y Social, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y el Foro para la Integración de los Inmigrantes. En todos estos órganos se encuentran representados los agentes sociales, y, en el caso del Foro, también organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes.

[51] Para una comparación de los diferentes contenidos de los informes y dictámenes véase Aprell Lasagabaster (2010).

A partir de mediados de 2009 empiezan los debates sobre el proyecto de reforma de la Ley en Las Cortes y en julio el Ejecutivo remitió el proyecto al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento de urgencia. En estos momentos España ya se encontraba inmersa en plena crisis económica. En este incierto contexto existió un "relativo consenso" entre los principales partidos políticos sobre "las líneas maestras de la política de extranjería: residencia e integración vinculada al trabajo, garantía de ciertos derechos de prestación [...], la consolidación de determinados mecanismos de control migratorio", tales como el régimen del visado, autorización de trabajo y autorización de residencia, contingentes, Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura (Moya, 2009). En noviembre de 2009 el Parlamento aprobó la cuarta reforma de la Ley de Extranjería con los votos del PSOE, CiU y Coalición Canaria por 180 votos a favor, 163 en contra y tres abstenciones (BOCG, IX Legislatura, núm. 127, 26.11.2009: 44).

El entonces ministro de Trabajo explicó en una entrevista que la Ley 2/2009 "clarificó posiciones, endureció las condiciones para poder entrar en España, pero a la vez garantizó derechos a los inmigrantes." La nueva Ley corrigió elementos que antes discriminaban y mejoró los procesos para regular la inmigración y potenciar la integración (EP8, 5.2.2013). La vicepresidenta primera del Gobierno, Fernández de la Vega, justificó la reforma y destacó ante la prensa que el proyecto significó el paso de "'una ley de extranjería a una ley de inmigración'". Una Ley que era "'equilibrada y garantista'" para conseguir una inmigración "'legal, ordenada, integrada, con derechos y obligaciones de ciudadano'" (El País, 26.6.2009).

De manera diferente calificaron los sindicatos la reforma de la Ley y criticaron oficial y públicamente su endurecimiento. Por ejemplo, estaban en contra de la restricción a la reagrupación familiar de los ascendientes y tampoco apoyaron la prolongación de la detención de los inmigrantes en situación irregular en los CIE. Según un entrevistado de CCOO, el Gobierno hizo una Ley de Extranjería "mirando hacia atrás, [...] aún pensando en las entradas y en los mecanismos de llegada. [Pero] los procesos de entrada de los extranjeros en España que se han producido no se van a producir más, con esta intensidad." En su opinión, con esta Ley "se perdió una oportunidad para hacer una Ley a futuro, [...] pensando en el bienestar, la integración y el asentamiento de los extranjeros que ya están en el país" (EP20, 30.10.2012).

Una de las principales críticas de los sindicatos se refería también a la forma de la elaboración de la Ley. CCOO y UGT se quejaron de no haber podido participar en su diseño,

tal como fue el caso con el Reglamento de Extranjería de 2004. CCOO subraya que la Ley 2/2009 "no fue ni pactada ni negociada en el ámbito del diálogo social" ni con los sindicatos ni con las organizaciones empresariales (Moreno, 2011: 29). Según explica el representante de CCOO en una entrevista, la Ley tampoco "pasó por la Comisión Laboral Tripartita [...] El Gobierno decidió tramitarla por su lado, por su cuenta. El Gobierno nos informó, pero no se negoció. [...] El Gobierno presentó directamente su proyecto, nos informó de su presentación y lo llevó al Parlamento." (EP20, 30.10.2012).

Curiosamente, esta declaración contrasta claramente con la de la entonces secretaria de Estado de Inmigración e Emigración. En una entrevista Consuelo Rumí explica que los sindicatos habían formado parte en la fase de elaboración de la reforma de la Ley mediante su pertenencia a la Comisión Laboral Tripartita:

> "toda la parte de la Ley que afectaba al ámbito laboral se pactó con ellos. Todas. [...] Y además ellos dieron el visto bueno. Además, cuando yo vengo aquí, al Parlamento, y me reúno con los grupos políticos, digo que este paquete de medidas laborales está pactado con los sindicatos y los empresarios y por lo tanto no se puede tocar, no puede haber enmiendas porque está acordado con ellos. [...] La capacidad que les da la Comisión Laboral Tripartita es en el ámbito laboral y no en el social." (EP26, 27.11.2012).

El Gobierno justificó la exclusión de los sindicatos del diseño de la totalidad de la reforma subrayando que estos temas del ámbito social no entraban dentro de las competencias de los sindicatos porque no estaban relacionados directamente con la inmigración laboral. Uno de los ejemplos que aduce Rumí son las expulsiones: "era un tema que no entraba dentro de la Comisión Laboral Tripartita", sino que había que tratarlo con el Ministerio del Interior. Aun así, en el ámbito social se les concedió la posibilidad de aportar propuestas (EP26, 27.11.2012).

Estas controvertidas declaraciones de CCOO y la secretaria de Estado de Inmigración e Emigración revelan cuatro problemas esenciales: primero, tal como apunta José Alarcón en una entrevista, entonces asesor en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración: los sindicatos se desmarcaron de la reforma de la Ley porque "entendían que deberían haber participado en su conjunto, en el texto completo que iba en el proyecto de reforma de Ley" (EP1, 23.11.2012). La actitud sindical puede ser explicada con su vocación expansiva que se expresó en su reivindicación de participar plenamente en la reforma de la Ley, también en los

temas sociales. Esta opinión conduce inevitablemente al segundo punto, porque su actitud y sus demandas están relacionadas.

Segundo, el ejemplo ilustra igualmente la problemática de ¿cómo se define en sentido estricto el ámbito laboral? de si todo tiene una relación directa o indirecta con el mercado de trabajo. Esto puede dificultar la delimitación y definición del ámbito dónde termina la participación y consulta de los agentes sociales en materia de inmigración. En este caso también desempeña un papel importante la percepción ajena y la autopercepción sobre el ámbito de competencias de los sindicatos. Tal como muestra el caso de la Ley 2/2009, estas apreciaciones determinaron notablemente las decisiones de la secretaria de Estado y la postura reivindicativa de los sindicatos. La clasificación de las competencias tenía reflejo en la participación (parcial) o no de los sindicatos en los diferentes niveles del proceso del *policymaking*.

Tercero, el ejemplo también muestra, una vez más, que el Gobierno tiene la potestad de invitar a otros actores no-estatales a participar en la fase de consulta para elaborar una política, pero finalmente no está obligado incluir sus propuestas. Si el resultado refleja una (buena) parte de las demandas por parte de los actores invitados, se trata en gran medida de la voluntad personal de los responsables *policymakers*.

Cuarto, las perspectivas distintas sobre la participación o no de los sindicatos en la fase de la elaboración de la Ley son un buen ejemplo que demuestra la dificultad de interpretar los procesos que pasan en la "caja negra" del sistema político. Aunque las reuniones de la Comisión Laboral Tripartita son formales y oficiales, el acceso a la información de los protocolos y acuerdos que se toman en el marco de las negociaciones no son accesibles para el público. Una excepción es el resultado del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. Estas condiciones dificultan la interpretación de las dos declaraciones contrarias.

A excepción de la controversia entre la secretaria de Estado y los sindicatos, la participación fue meramente consultiva. Aunque, si consideramos la declaración de la secretaria de Estado de Inmigración e Emigración, ella fue precisamente la que atribuyó al diálogo un carácter de obligatoriedad porque las alegaciones y propuestas de los agentes sociales no eran vinculantes para el Gobierno. Ni los sindicatos ni las organizaciones

patronales tenían la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones y consensuar el contenido, tal como sucedió en 2004 con el Reglamento de Extranjería.

De forma distinta a los sindicatos reaccionaron la CEOE y la CEPYME que no criticaron, por lo menos públicamente, su exclusión del proceso del *policymaking*. El entonces asesor de la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración apunta en una entrevista que "si lo hicieron [criticar] lo han hecho en una manera mucho más discreta porque tampoco constituía para ellos una prioridad" (EP26, 27.11.2012). Su indiferencia frente la imposibilidad de participar en la elaboración de la Ley se debe probablemente a su interés exclusivamente orientado en temas laborales y económicos y no en temas sociales. Dado que la Ley 2/2009, como ya hemos visto, no introdujo modificaciones importantes en contra de las preferencias y demandas empresariales y no perjudicaba los intereses de las patronales no había motivos para que estas intervinieran. Por ejemplo, mientras que las organizaciones sindicales criticaron el plan de endurecer la reagrupación familiar y abogaron incluso por facilitarla, la patronal, según destaca el ex-ministro Corbacho en su entrevista, los representantes patronales no quisieron pronunciarse sobre el tema y adoptaron una postura indiferente y no presentaron propuestas para cambiar los nuevos requisitos para la reagrupación familiar. La cúpula empresarial española, en general, no estaba interesada en estos temas (EP8, 5.2.2013). Además, parece ser que les era suficiente la posibilidad de elevar propuestas en el marco de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y de participar en la redacción de los dictámenes de la mencionada Comisión, del CES y del Foro para la Integración de los Inmigrantes.

Así que mientras que las patronales se mantuvieron en un segundo plano, los sindicatos buscaban vías alternativas para influir en la fase de formulación de la política y cambiar determinados aspectos previstos en el proyecto de la Ley, como la restricción de la reagrupación familiar. Aparte de su pertenencia a los órganos institucionales como la Comisión Laboral Tripartita o el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, los sindicatos hicieron uso de sus contactos formales e informales con la Administración y solicitaron reuniones bilaterales con ella con el objetivo de ser escuchados e informar de sus posiciones e intereses. También elaboraron informes a título individual. En el caso de CCOO, el sindicato publicó un dictamen sobre todos los aspectos del proyecto de reforma de la Ley que recogía igualmente su opinión sobre matices positivos y negativos del mismo (CCOO, 2009).

Tal como recuerda una alta responsable de la Administración, durante la elaboración de la reforma de la Ley se produjo un "gran diálogo" y tuvieron lugar "múltiples reuniones multilaterales a través de los organismos establecidos". Las organizaciones sindicales y empresariales, pero también ONG, pidieron cita en la Secretaría de Estado o en la Dirección General de Integración de los Inmigrantes dónde expusieron sus respectivas propuestas y objeciones. Hubo muchos niveles de discusión, también en el terreno bilateral (EP34, 14.11.2012). Según la entonces secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, en el texto final del proyecto de Ley se habían recogido "muchísimas" sugerencias e incluido una buena parte de las propuestas, tanto del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como las de la Comisión Laboral Tripartita (EP26, 27.11.2012).

La decisión del Gobierno de elaborar un proyecto de Ley sin el objetivo de acordarlo en la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales tiene que ver también con el hecho de que se trataba de confeccionar una reforma de una Ley Orgánica y no de un Reglamento. Un Reglamento es una normativa jurídica de rango inferior a la Ley, no puede contradecir el contenido de lo previsto en ella y es aprobado por el Consejo de Ministros. Las Leyes Orgánicas se encuentran reguladas en el artículo 81 de la Constitución Española y para su "aprobación, modificación o derogación exigen la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto". Tal como se ha mencionado previamente, el Gobierno socialista no tenía la mayoría absoluta, lo que explica esta decisión y su intención y necesidad de acordar la reforma con los partidos políticos para poder llevarla a cabo.

8.8 El Reglamento de ejecución de la Ley 2/2009, acordado en el seno de la Mesa del Diálogo Social con los agentes sociales

El Reglamento de 2011

En primavera de 2011 el Consejo de Ministros aprobó con más de un año de retraso el Reglamento[52] de ejecución de la Ley Orgánica 2/2009 (RD 557/2011, de 20 de abril). Según Markus González Beilfuss (2011: 13), entonces Director General de Inmigración, el Reglamento de 2011 es "un acontecimiento sin duda relevante" para la política de inmigración porque se trata de un "marco jurídico claro, coherente y con pretensión de completud de la inmigración en España." La Ley de 2009 ya había introducido "múltiples

[52] 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 2/2009. Publicado en el BOE núm. 103, 30.4.2011.

reformas", pero el Reglamento de 2011 era "completamente nuevo y dobla[ba] en extensión al anterior" porque aumentaba notablemente los artículos y extendía muchos preceptos (Aja, 2012: 94). Aunque el Gobierno tiene que continuar mejorando de forma substancial la eficacia administrativa en relación con la gestión de las migraciones, pero, tal como destacan Aysa Lastra y Cachón (2011: 74), en esa es "la dirección en que apunta el nuevo Reglamento de Extranjería".

La adopción del Reglamento respondía a tres objetivos principales: primero, "la evolución del fenómeno migratorio", que en los últimos años había provocado un decrecimiento de las solicitudes de entrada por motivos laborales y, paralelamente un aumento de las solicitudes de autorización de renovación o prolongación de extranjeros que ya se encontraban en España. El Reglamento se rige por un enfoque global para adaptarse al nuevo contexto migratorio y económico. Segundo, la "oportunidad de clarificar, simplificar y ordenar procedimientos complejos" que permite agilizar los procedimientos, mejorar su tramitación y regular con más claridad la relación entre autorizaciones y visados. Por ejemplo, se concretiza la regulación de requisitos para conceder una autorización de residencia y/o trabajo. Con ello se intenta superar algunas disfunciones de la regulación anterior localizadas en puntos concretos y mejorar la gestión y seguridad jurídica de los procedimientos de extranjería. También se pretende evitar situaciones de irregularidad sobrevenida por la pérdida de empleo. Tercero, las nuevas modificaciones materiales responden a cambios legales de la normativa comunitaria en este ámbito y a la "ya dilatada experiencia de las Oficinas de Extranjería" (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril).

El Reglamento pretende consolidar el modelo impulsado desde 2004 dirigido a la "laboralización" del régimen de inmigración, basado en la regularidad y ordenación de los flujos migratorios laborales y vinculado a la situación nacional de empleo. Este marco tiene también como meta fomentar la circularidad y captación de talento extranjero. Debido a la situación socio-económica del país pretende fomentar el retorno voluntario de los inmigrantes, pero también facilitar e impulsar su integración social, la igualdad de derechos y deberes y reforzar la protección para víctimas de violencia de género. El Reglamento quiere promover las relaciones con terceros países en materia de inmigración y seguir luchando contra la inmigración irregular (González Beilfuss, 2011).

Aunque el Reglamento mantuvo inalterada la configuración del arraigo, se realizaron dos matizaciones: primero, en el caso del arraigo laboral, el período de relación laboral a acreditar se redujo a un mínimo de 6 meses, pero se mantenía la condición de la permanencia continuada en España de como mínimo durante 2 años para obtener una autorización. Segundo, en consonancia con la doctrina de los Tribunales españoles y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se introdujo la figura del arraigo familiar para progenitores de menores españoles. En este caso se estableció que los inmigrantes que tengan a su cargo a un hijo menor de edad y de nacionalidad española, podrán regularizar su situación en España. También se introdujeron otros cambios relevantes. Por ejemplo, a las extranjeras víctimas de violencia de género y de trata o explotación sexual se les brindó la posibilidad de obtener una autorización provisional de trabajo y residencia por circunstancias excepcionales por cinco años y, además, suspender el procedimiento de expulsión caso de que tuvieran uno abierto por su situación irregular.

El Reglamento de 2011, como producto del Diálogo Social con los agentes sociales

La entrada en vigor de la Ley 2/2009 exigía la aprobación de un Reglamento para su aplicación y desarrollo. Antes de iniciar la fase de elaboración del Reglamento el Gobierno socialista tuvo que decidirse entre hacer una reforma parcial o un Reglamento nuevo. Optó por la segunda posibilidad y se pronunció a favor de diseñarlo y desarrollarlo en un proceso de diálogo y consenso con el mayor número de fuerzas políticas posibles, agentes sociales, ONG y asociaciones de inmigrantes con el fin de conseguir un acuerdo global. El alto grado de participación de los distintos actores implicados en materia de inmigración quedó finalmente reflejado en el propio Reglamento.

En la primera fase de elaboración del Reglamento el trabajo político era interno. La Dirección General de Inmigración y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración desarrollaron un primer borrador. Paralelamente se consultó con todos los Ministerios y departamentos afectados e involucrados en el tema de la inmigración para buscar puntos de consenso. Algunas carteras, como el Ministerio del Interior y de Exteriores, tienen por regla general una implicación más pronunciada en el fenómeno inmigratorio y por lo tanto se tuvo con ellos una relación más intensa. En base a estas consultas interdepartamentales e interministeriales se crearon Comisiones de Trabajo Permanentes para formalizar el proceso y se empezó discutir el borrador en el seno del Gobierno. En esta fase previa no se incluyeron a

actores extra-gubernamentales como los sindicatos y las organizaciones patronales. No obstante, se puede partir de la base de que el Ejecutivo conocía ya gran parte de sus reivindicaciones.

Tras la presentación del primer borrador interno la Administración abrió a partir de febrero de 2010 el diálogo a nivel técnico y se inició la fase de audiencia pública de alegaciones con los distintos interlocutores a nivel político y social. Para ello se decidió que el borrador iba a ser objeto de trabajo en la Mesa de Diálogo Social y de análisis en diferentes órganos, entre ellos en la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y en la Conferencia Sectorial de Inmigración. A partir de entonces comenzaron, en reuniones tripartitas, las negociaciones de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración con los agentes sociales, pero hasta marzo de 2010 no se produjeron resultados concretos debido a cambios personales en la Administración (Moreno, 2011: 29). En este mes la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, fue sustituida por Anna Terrón. También cesó en su cargo como Director General de Inmigración Agustín Torres Herrero, reemplazado por Markus González Beilfuss. Una vez que el nuevo equipo institucional asumió plenamente sus tareas se retomaron las negociaciones sobre el borrador del Reglamento y a partir de otoño de 2010 tuvieron lugar una serie de reuniones periódicas con los agentes sociales.

Las encuentros tripartitos sirvieron especialmente para que los agentes sociales transmitieran informaciones sobre el fenómeno inmigratorio y sobre problemas de distinta naturaleza ya existentes o recientemente detectados por ellos. Este procedimiento permitía a la Administración obtener nueva información e incluir posteriormente ciertos asuntos en el texto para mejorarlo e igualmente para evitar problemas. Las reuniones la Administración también valían para explicar qué se pretendía conseguir con la norma. Por parte de los agentes sociales se intentaban aclarar y resolver dudas sobre su proyecto y diferentes temas. Finalmente las reuniones eran asimismo un escenario de negociación donde las organizaciones sindicales y patronales expresaban sus posiciones y exponían sus propuestas y reivindicaciones. En este punto el factor de los intereses propios de cada actor desempeña un papel sumamente importante, igual que *¿quién viene a negociar?* Es una decisión crucial porque el negociador es él que debería tener buenos conocimientos en la materia y habilidades de negociación para poder defender sus propios intereses y convencer con sus argumentos. La capacidad de

argumentar y convencer con ello a la otra parte es determinante en todo proceso de trato ya que sólo así se logra sacar adelante los intereses propios.

A juicio de un alto responsable político entrevistado para este estudio, "las posibilidades de negociar e intervenir son iguales para sindicatos y empresarios. Unos las aprovechan más que otros porque tienen mayores conocimientos, o porque están más implicados" (EP32, 5.11.2012). Según explica Anna Terrón, la entonces secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, en una entrevista, "las discrepancias en el Reglamento eran menores. [...] Pero el mayor interés en el texto lo tenían los sindicatos. Fueron más activos, tenían sus prioridades más claras." (EP30, 25.1.2013).

Las causas que explican la actitud más reservada por parte de la patronal pueden ser diversas. La elaboración del Reglamento tuvo lugar cuando España estaba en plena crisis económica. Eran momentos en los que no había en absoluto una situación de falta de mano de obra, sino más bien todo lo contrario. Estas circunstancias pueden explicar el menor interés y por lo tanto la menor presión por parte de la patronal en el diseño del contenido de la política migratoria. Tal como apunta un destacado responsable político en una entrevista, otro factor explicativo pudo tener que ver también con la crisis interna que afrontaba la CEOE porque en esos momentos estaba inmersa en la búsqueda de una nuevo dirigente[53]. Seguramente por esta razón "la parte empresarial estaba más débil." (EP32, 5.11.2012).

Como muestran las entrevistas realizadas para este estudio, en el proceso de la elaboración del Reglamento el factor personal también jugó un papel importante. Los agentes sociales ya se conocían desde hacía años y habían coincidido y/o trabajado juntos en otras ocasiones, como, por ejemplo, en el proceso del *policymaking* del Reglamento de Extranjería de 2004 o por pertenecer a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Por lo tanto tenían seguramente una relación más permanente que les permitía hablar y discutir con más franqueza y facilitaba tener más voluntad de llegar a acuerdos. Cada uno defendía su rol e intereses, pero, evidentemente, todos partían de la idea de que un acuerdo podía ser útil y necesario.

Una situación parecida se presentaba en la Administración. La mayoría de los interlocutores ya se conocían desde hacía años y habían trabajado juntos también en la

[53] A finales de 2010 Juan Rosell fue elegido nuevo presidente de la CEOE en sustitución de Gerardo Díaz Ferrán, que tenía que comparecer ante los tribunales por la gestión fallida de su grupo empresarial.

reforma de la Ley de 2009. Diferente era la situación a nivel de los responsables políticos: el único que había tenido una relación directa con la Ley 2/2009 fue el ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho. Los demás responsables eran nuevos y no habían participado en las negociaciones de la reforma de la Ley. Posteriormente, en octubre de 2010, el ministro Corbacho fue sustituido por Valeriano Gómez. Esto significó que durante la fase de diseño de la Ley hubo un momento en el que el Gobierno estaba negociando un Reglamento, pero sus respectivos responsables políticos no habían trabajado en la Ley. Esto paralelamente supuso que la Administración, pero también los agentes sociales, se convirtieron en actores importantes a la hora de informar y explicar a los representantes del Gobierno el desarrollo de las negociaciones durante la elaboración de la Ley 2/2009 y el procedimiento en general. Esta situación ayudó posiblemente a los agentes sociales a apoyar y legitimar su derecho de formar parte en la fase de las negociaciones en el marco de la elaboración del Reglamento.

Además de las reuniones tripartitas en el marco de la Mesa del Diálogo Social o de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, entre otras, los agentes sociales recurrieron también, como siempre, a otros cauces para influir en el proceso del *policymaking*. Como en las etapas previamente analizadas, en este caso, sobre todo los sindicatos, quisieron influir y co-decidir en el contenido del Reglamento y dar a conocer sus posiciones. Esto se puede desprender también de una entrevista con Anna Terrón en la que apunta “hablábamos mucho más con los sindicatos que con la patronal, y ello por expreso deseo de las organizaciones sindicales” (EP30, 25.1.2013). De esto se puede deducir también que el Gobierno tenía también gran interés en recibirlos, escuchar sus posiciones y negociar con ellos.

Para presentar sus objetivos los sindicatos persiguieron dos estrategias: CCOO y UGT se aliaron para defender juntos sus intereses. Por ejemplo, en mayo de 2010 elaboraron conjuntamente un documento que contenía todos los temas que a su juicio deberían ser desarrollados en el nuevo Reglamento. Posteriormente pidieron una reunión con la secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y le presentaron sus recomendaciones para discutirlas (CCOO, 2011: 7). Además, los sindicatos solicitaron por separado reuniones bilaterales con los responsables políticos. Por ejemplo, en el caso de CCOO. José Moreno de CCOO explica en una entrevista que en una de las reuniones bilaterales con el Gobierno CCOO le advirtió del aumento de la irregularidad sobrevenida como producto de la crisis económica. El sindicato había detectado esta nueva situación a través de sus CITE. Por lo tanto CCOO instó

al Ejecutivo a dar una respuesta adecuada a esta situación, pero, al principio el Ejecutivo hizo caso omiso de la advertencia sindical, argumentando que no había percibido esta evolución. Poco más tarde, sin embargo cambió de actitud y se ocupó de la temática. Según Moreno, con ello CCOO consiguió que, a petición suya, el Gobierno revisara los datos de las renovaciones y denegaciones de las autorizaciones de residencia y sus causas subyacentes. También comprobaron el aumento de la irregularidad sobrevenida en España. Como recuerda el sindicalista, acto seguido el Gobierno convocó una reunión urgente de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración para abordar el tema. En esta reunión CCOO propuso contemplar nuevos mecanismos de flexibilidad y criterios de renovación de los permisos de residencia y trabajo. Estos deberían ser incluidos en el nuevo Reglamento para arreglar y contrarrestar el problema detectado (EP20, 30.10.2012). La percepción del problema y la exitosa influencia de CCOO en el proceso de negociación sobre este tema quedaron plasmadas en el Reglamento. Tal como recoge un documento del sindicato en el que subraya que, en base a las propuestas de CCOO, se han adoptado finalmente una serie de medidas que favorecen la renovación de las autorizaciones (CCOO, 2011).

Pero la irregularidad sobrevenida no era un problema novedoso. El CES había abordado la problemática en 2009 y 2010 en sus memorias anuales sobre la situación socioeconómica y social en España (CES, 2010 y 2011). En ellas advirtió un posible incremento de la irregularidad sobrevenida entre trabajadores no comunitarios por la falta de trabajo. Como ejemplo se citaba el notable descenso de las renovaciones de las autorizaciones de trabajo, especialmente en las de por cuenta ajena, que pasaron de 438.000, en 2008, a 92.000 en 2009. Esta evolución “invita a hacer una reflexión sobre las consecuencias negativas de la posible irregularidad sobrevenida” (CES, 2011: 698). Así que se puede asumir que la inclusión de nuevas medidas para contrarrestar y evitar la irregularidad sobrevenida se realizó no sólo a petición de CCOO, sino también por las advertencias del CES y otros actores políticos y sociales. Aun así, las consultas a diferentes actores y el apoyo público para tomar medidas contra este desarrollo sirvieron para que el Gobierno considerara el tema como suficientemente relevante para incluirlo en su agenda. En un principio encomendó la comprobación de existencias de la irregularidad sobrevenida y posteriormente decidió aprobar medidas contra esta problemática e incluirla en las negociaciones sobre el nuevo Reglamento.

Como se ha mencionado al principio, la elaboración del Reglamento tuvo lugar en una situación de plena crisis económica. Esta fase también coincidió con el momento en el que el

Gobierno socialista realizó un rotundo giro social en su política. A mediado de mayo de 2010 Zapatero anunció en una sesión parlamentaria la aprobación de nuevas y drásticas medidas del ajuste económico. Estas medidas, como destaca el periódico *El País*, "cambiaron a España" (El País, 16.5.2010). El factor desencadenante era que algunos días antes de la declaración de Zapatero los jefes de Estado y de Gobierno del Eurogrupo abordaron en una reunión en Bruselas el rescate de Grecia y la situación de los mercados financieros en Europa. En este encuentro se llegó a la conclusión de que España tendría que cambiar su política para combatir la deuda y evitar un rescate, tal como se había aplicado a otros países del sur de Europa. Así que la decisión del presidente del Gobierno español se puede entender como una respuesta directa a la presión de los ministros de Finanzas del Eurogrupo.

Con el anuncio de estas medidas duras e impopulares que conllevaron un serio recorte de los gastos sociales el presidente Zapatero "renunció a parte de su compromiso social" (El País, 16.5.2010). El cambio de la orientación de la política económica y fiscal del Gobierno impulsó una política de mayores restricciones. Consecuentemente, los sindicatos se distanciaron del Ejecutivo socialista y empezaron a oponerse y protestar contra la política gubernamental. El nuevo rumbo político y social de Gobierno repercutió significativamente también en la marcha del diálogo social del Gobierno con los agentes sociales y la voluntad de negociación. Un ejemplo es la reforma laboral de 2010 que mostró la imposibilidad del Gobierno de llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales que no respaldaron los cambios previstos por el Ejecutivo. Esto se materializó sobre todo en la convocatoria y realización de la primera huelga general contra el Gobierno de Zapatero en septiembre de 2010. La reforma laboral en 2010 y los recortes sociales condujeron a un debilitamiento de los sindicatos. Tal como apuntan Köhler y Callejo (2013), desde el inicio de la crisis en 2008 las organizaciones obreras no tienen instrumentos eficaces para defender el empleo, los ingresos y los derechos de los trabajadores, lo que también conlleva a debilitar su posición.

Curiosamente, y a pesar de las discrepancias en otros ámbitos socio-políticos, la Mesa del Diálogo Social en materia de inmigración laboral seguía existiendo y trabajando. Ejemplo de ello fue la aprobación, por consenso de los agentes sociales, del Reglamento en 2011. Esto queda también plasmando en un comunicado conjunto del Gobierno y los agentes sociales (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) de febrero de 2011. Tras una serie de intensivas negociaciones ambas partes informaron de que:

> "Reunida la mesa de Diálogo Social sobre Inmigración, sus integrantes han llegado a un consenso sobre el acuerdo en torno a los aspectos sociolaborales del borrador de Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social tras la reforma de la LO 2/2009. El Gobierno y CEOE, CEPYME, CCOO y UGT dan así continuidad al compromiso adquirido desde el año 2004 de considerar la materia de migración laboral como un ámbito donde es imprescindible que Interlocutores Sociales y Gobierno alcancen el consenso." (UGT, 21.2.2011).

En base al acuerdo alcanzado el borrador del Reglamento recogía ocho elementos principales (véase cuadro 8.5). Para CCOO esto era "muy satisfactorio" porque el acuerdo

> "viene a marcar una continuidad en el dialogo social en materia de extranjería, corresponsabilizando a todos los agentes implicados y supone la incorporación de numerosas mejoras técnicas y de nuevos mecanismos que hagan más fiable la determinación de la Situación Nacional de Empleo incluyendo mayor participación e información de los agentes sociales en la gestión de flujos migratorios de carácter laboral." (Moreno, 2011: 30).

UGT se expresó en términos semejantes y señaló que los principales elementos del acuerdo perfeccionaban y protegían "más y mejor, los derechos" de los trabajadores inmigrantes, valorando muchos elemento positivos. Entre ellos, la nueva regulación para la reagrupación familiar o la atemperación de la exigencia de acreditar el esfuerzo de integración para renovar las autorizaciones de residencia (UGT, 2011: 2 y s.).

Las entrevistas en el marco de este estudio demuestran que las negociaciones fueron satisfactorias para todos los actores implicados. Tal como resume Anna Terrón, "todos tenían una actitud muy constructiva", "un alto grado de conciencia de la situación" y querían conseguir un acuerdo. (EP30, 25.1.2013). "Siempre", como destaca Gemma Pinyol, la entonces directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración "hubo un buen nivel de diálogo. Y es una cosa que hay que decir de todos." (EP24, 8.11.2012). Pero cabe mencionar en este contexto que había muchos puntos que no se podían abordar en la elaboración del Reglamento porque la Ley 2/2009 marcaba el criterio. Por lo tanto no formaron parte de las negociaciones y no fue posible modificarlos, entre ellos también temas polémicos.

El trámite de audiencia pública concluyó a finales de febrero de 2011. Posteriormente, el Gobierno remitió la versión final del borrador al Consejo de Estado y al CES para que pudieran elaborar sus respectivos dictámenes preceptivos. En este período se presentaron

también otros informes sobre el borrador, entre ellos, el dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. El Foro lo aprobó con un alto grado de consenso. La versión definitiva del borrador contenía algunas modificaciones sobre el texto en audiencia pública. Finalmente, el Consejo de Ministros aprobó en abril de 2011 el nuevo Reglamento, que reflejaba el resultado del acuerdo alcanzado entre el Gobierno, los agentes sociales, la Confederación Sectorial de Inmigración y el Foro Social para la Integración.

Cuadro 8.5: Los principales elementos del acuerdo alcanzado en el borrador del Reglamento de Extranjería de 2011

1. Fortalecer y mejorar los distintos canales de migración laboral regular, mediante una regulación de flujos basada en la contratación en origen, siempre que lo permita la situación nacional de empleo del mercado español y asegurando en todo caso, la coherencia entre los distintos procedimientos existentes para contratar en el exterior.

2. Mejorar la determinación de la situación nacional de empleo y por tanto los sistemas para acreditar que no hay trabajadores y trabajadoras residentes en España que puedan cubrir los puestos de trabajo ofertados, garantizando que cuando exista una necesidad acreditada de acudir a la contratación en los países de origen, esta sea posible y lo suficientemente ágil para dar respuesta a las necesidades empresariales.

3. Asegurar que la contratación en el exterior garantiza los derechos de los trabajadores migrantes y permite la integración social de esta población trabajadora, incluyendo como parte de esta integración, la sistematización de la regulación de la reagrupación familiar.

4. Abordar las renovaciones de las autorizaciones de residencia y trabajo desde la perspectiva de favorecer el mantenimiento de la situación de regularidad, la continuidad en el mercado de trabajo y la empleabilidad de las personas migrantes.

5. Dar soporte a la internacionalización de las empresas, de acuerdo con las necesidades de nuestra economía.

6. Trasponer a nuestra legislación las nuevas figuras de migración laboral contempladas en distintas Directivas Europeas haciéndolas compatibles y respetuosas con el principio de la situación nacional de empleo, así como con la competitividad de las empresas españolas.
7. Garantizar el equilibrio entre el objetivo compartido de favorecer la migración regular y la existencia de posibilidades de acceder, desde la situación administrativa irregular, a la documentación en casos excepcionales e individualizados.

8. Incrementar la información dirigida a los Interlocutores Sociales, sobre el desarrollo de los distintos procesos de regulación de flujos migratorios laborales, canalizando a través de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

Fuente: UGT, 21.2.2011

Tal como recuerda el abogado de la Secretaría Confederal de Empleo y Migraciones de CCOO, el Reglamento "fue el único acuerdo del Diálogo Social en 2011. El Gobierno, los sindicatos y la patronal decidimos hacerlo sin ruido, sin publicidad, sin titulares. Porque [habría podido ser] malinterpretado socialmente en un contexto de crisis generalizada", dado de que los tres actores nos habíamos puesto de acuerdo en facilitar los criterios para que los extranjeros pudieran permanecer en España (EP20, 30.10.2012). En este caso concreto el Gobierno formó una especie de alianza con los agentes sociales para evitar conflictos y discursos xenófobos a la hora de aprobar el nuevo Reglamento en un contexto socioeconómico tan delicado y convulso como el del momento. Se puede asumir que la tramitación más bien silenciosa coincidía con los respectivos intereses de todos los actores implicados. El mercado laboral con un elevado índice de paro (con una media del 25,3% en 2012), entre autóctonos y extranjeros, origina *per se* una intensificación de la competencia por los puestos de trabajos y puede aumentar la inclinación de convertir a los extranjeros en chivos expiatorios de la falta de trabajo. Además, es un manantial para la economía sumergida y por ende una gran traba para el despegue de la economía nacional. En tiempos de fuerte crisis económica y social las patronales, presumiblemente, no querían verse confrontados públicamente con el reproche de que ellos habrían sido el imán que atraía la llegada de los inmigrantes.

Para los sindicatos, se puede asumir que el procedimiento silencioso fue ventajoso porque evitaba la confrontación con las bases autóctonas y extranjeras que temían por la seguridad de sus puestos de trabajo que ya, en gran medida, no estaban seguros. El silencio negociador también contribuyó a reducir un posible aumento de la conflictividad que había aflorado antes de la crisis económica, ya que no pocos trabajadores autóctonos, especialmente en puestos de trabajo inferiores o carentes de formación profesional, vieron a los inmigrantes como motores de *dumping* social en el mercado nacional de trabajo. Además, en vista de la constatable perdida de afiliados, los sindicatos probablemente no querían arriesgarse a ahuyentar a sus miembros o potenciales afiliados. Para el Gobierno, este trámite supuso un cierto alivio porque no hubiera sido fácil justificar esta política ante el electorado, sobre todo en fase preelectoral. El silencio también evitaba que el tema saliera a la calle y que se apropiaran de él formaciones de carácter radical que podían sembrar descontento y motivar protestas por parte de la población. Según Moreno (2011: 29), el Gobierno pretendió contrarrestar el "temor a la 'alarma social' producida por los falsos debates sobre la inmigración en España y su potencial calado social."

Los agentes sociales se expresaron positivamente sobre el éxito del diálogo social que quedó reforzado pese a la crisis económica y a una alta tasa de desempleo. El CES subraya que todos los interlocutores intensificaron el diálogo social para facilitar reformas consensuadas (CES, 2012: 18). A juicio del Director General de Inmigración el Reglamento hace frente a este nuevo ciclo económico y migratorio (González Beilfuss, 2011).

CCOO (14.4.2011) destaca que el nuevo Reglamento suponía

> "la incorporación de numerosas mejoras técnicas y de nuevos mecanismos que hacen más fiable la determinación de la situación nacional de empleo, incluyendo mayor participación e información de los agentes sociales en la gestión de flujos migratorios de carácter laboral. [Con el Reglamento se ratificaba] el carácter eminentemente laboral de la cuestión migratoria en y para España."

El proceso del *policymaking* del Reglamento consolida el modelo de diálogo social en materia de inmigración con los agentes sociales y refuerza su participación en la toma de decisiones. Da continuidad al compromiso adquirido en 2004 de considerar los aspectos sociolaborales de la inmigración como un ámbito más de la Mesa del Diálogo Social.

8.9 Conclusión

En esta etapa se han analizado varias evoluciones claves que marcan un punto de inflexión de gran relevancia para los agentes sociales y su posibilidad de participar en el proceso del *policymaking* de la política inmigratoria laboral. Dos de ellas destacan especialmente: la institucionalización del Diálogo Social en materia de migraciones en julio de 2004 y la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración en 2005.

Decisivo para este desarrollo fueron dos acontecimientos: primero, el cambio del Gobierno en marzo de 2004. La llegada de los socialistas al poder conllevó el inicio de una nueva forma de abordar y elaborar la política inmigratoria, enfocándola a vincular la inmigración con el mercado de trabajo. A partir de entonces el mercado de trabajo es el eje central en la gestión del fenómeno migratorio. Esto, a su vez, ayuda a justificar y legitimar una articulación del diálogo social sobre la inmigración con los agentes sociales, los principales actores del mercado de trabajo. Además, en el marco de la inmigración, el Gobierno empezó a combatir el empleo informal y la economía sumergida con la realización del proceso de regularización en 2005.

Segundo, por otra parte igualmente decisiva fue la actitud del Gobierno de tomar en consideración e incluso hacer caso a las recomendaciones del Consejo Económico y Social y su evaluación sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España. Su Informe de 2004 asentó las bases de la "laboralización de la política de inmigración en España" (Rojo y Camós, 2005). Con ello el CES contribuyó notablemente al cambio del enfoque de la política del Gobierno, lo que aclara también el poder de influencia en el Gobierno del CES como prestigioso órgano consultivo.

La Mesa del Diálogo Social fue el primer escenario oficial donde cada uno de los actores miembros podía exponer sus intereses e ideas y a partir de ellos se llegaba conjuntamente a un acuerdo. Todo ello constituyó una novedad sin precedentes y superó la función meramente participativa y consultiva que hasta entonces tenían los agentes sociales. Por primera vez tuvieron derecho de intervención en el proceso de toma de decisiones de los aspectos sociolaborales de la política migratoria. El papel de los sindicatos y patronales en las negociaciones era equilibrado y los acuerdos ganaron en transparencia. El resultado final estaba más legitimado.

Entre los acuerdos alcanzados en la Mesa del Diálogo Social destacan la aprobación de los dos Reglamentos de Extranjería de 2004 y de 2011 y el proceso de regularización extraordinaria de 2005. Curiosamente, pese a la crisis económica y la confrontación del Gobierno socialista con los sindicatos, a partir de mayo 2010 y debido a las drásticas medidas de ajuste económico del Ejecutivo, la Mesa del Diálogo Social en materia de migraciones siguió existiendo hasta finales de 2011. Ejemplo de ello es la elaboración del Reglamento de Extranjería de 2011. Una explicación puede ser que todas las partes involucradas querían evitar que el tema fuera discutido en público porque algunos de los aspectos a tratar contenían un alto potencial de conflicto. Haber llamado mucho la atención sobre la temática aparentemente no hubiera favorecido a ninguna de las tres partes involucradas.

Cabe destacar que el Dialogo Social es el resultado del consenso de todas las partes involucradas. Si una de las partes se opone no hay Diálogo Social porque no existe una obligación al mismo. El mayor protagonismo, empero, le corresponde al Gobierno. Así que, aunque exista la posibilidad del Diálogo Social, es el Gobierno el que finalmente decide si corresponde o no a recurrir a dicho diálogo. Dos ejemplos: primero, aunque el proceso de regularización de 2005 fue finalmente el resultado del Diálogo Social, al principio el

Ejecutivo expresó su intención de realizar la citada regularización sin consultar antes a los agentes sociales. Esto provocó críticas especialmente de los sindicatos que se enteraron de la iniciativa gubernamental a través de los medios de comunicación aunque con anterioridad habían acordado que la inmigración formaba parte de los temas que se iban a tratar en la Mesa del Diálogo Social. El segundo ejemplo es la negativa del Gobierno de elaborar, en el marco del Diálogo Social, la Ley 2/2009. Mientras que las patronales no criticaron públicamente su falta de participación en el proceso del *policymaking*, los sindicatos se desmarcaron de la reforma porque no habían podido negociar la reforma de la Ley.

La creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración supuso un segundo e importante paso porque con el mismo se estableció el primer órgano institucional de interlocución permanente y exclusiva de la Administración General del Estado con los agentes sociales en materia de gestión de flujos migratorios. Todo ello constituyó una importante novedad en la forma de tratar el fenómeno inmigratorio laboral y les adscribe a los agentes sociales automáticamente una posición destacada. Aunque las propuestas de los agentes sociales no son jurídicamente vinculantes y su función es meramente consultiva, los agentes sociales adquirieron una intervención directa en los procedimientos de regulación de flujos laborales, como, por ejemplo, en la determinación de la situación nacional de empleo mediante el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura.

Desde la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración ambos agentes sociales centran sus actividades en ella porque es donde se tratan exclusivamente temas laborales y económicos, y no, como es el caso del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, donde también se abordan temas sociales. La Comisión es su órgano natural, especializado e inmediato. Además, tal como su propio nombre indica, la Comisión es tripartita, lo que supone que los agentes sociales no tienen que compartir el espacio con otros actores extra-gubernamentales, como ocurre en el Foro. Por lo tanto, ambos actores no-gubernamentales gozan de más posibilidades para exponer sus opiniones e influir en las decisiones finales. Allí es donde tienen lugar también la mayoría de las confrontaciones entre los actores involucrados y donde discuten y defienden las respectivas ideas y conceptos de cómo gestionar la migración laboral. Como vimos a lo largo del capítulo, las opiniones e intereses de las organizaciones sindicales y patronales difieren, en parte, notablemente. ´

La institucionalización del Diálogo Social y la creación de la Comisión Laboral Tripartita supusieron que los agentes sociales asumían una co-responsabilidad en la gestión de la política inmigratoria laboral. A diferencia de los sindicatos, las patronales, anteriormente, no habían mostrado interés en ella. Éste se limitó primordialmente a comunicar sus demandas y necesidades, pero no mostraron ambiciones por querer formar parte en la elaboración de las políticas de inmigración. La novedad fue que a partir de la institucionalización del Diálogo Social y la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración las patronales fueron involucradas directamente en el proceso del *policymaking*.

Junto a la Mesa del Diálogo Social y la Comisión Laboral Tripartita seguían existiendo otros cauces de interlocución con los agentes sociales, como, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento en el marco del contingente. Con ello daban continuidad a la práctica ya establecida. Todas estas vías oficiales permitían a los agentes sociales defender sus respectivas posiciones y demandas en espacios de interlocución oficiales y constantes. No obstante, cuanto mayor es un órgano o espacio de encuentro, menor es la posibilidad de influencia y de ser escuchado. Por ello es comprensible, que ambos agentes sociales prefieren el contacto directo, cercano y, si es posible, de forma bilateral con el Gobierno para intentar sacar adelante sus preferencias políticas. Así que tal como vemos a lo largo del capítulo, los agentes sociales seguían recurriendo a sus estrategias habituales para entrar en contacto con el Gobierno e influir en sus decisiones. Uno de los ejemplos más claros es la Unidad de Grandes Empresas (UGE), cuya creación en 2007 fue negociada en reuniones bilaterales entre el Gobierno, la CEOE y una selección de grandes empresas. La UGE es el resultado de una exitosa influencia y presión de la patronal. A la vez evidencia la exclusión de los sindicatos en todo el proceso de negociación y toma de decisiones.

Como ya hemos visto, la crisis y sus repercusiones no cambiaron la interlocución del Gobierno con los agentes sociales en materia de inmigración laboral. Tampoco se modificaron las políticas de migración laboral porque su concepción con su naturaleza flexible permitió que los mecanismos establecidos no cambiaran pese a la crisis económica y además se adaptaron a las oscilaciones de la demanda de mano de obra. Pero lo que sí cambió notablemente a largo de la crisis económica fueron los respectivos intereses de los agentes sociales, sobre todo los de las organizaciones patronales. Dada la situación económica del país y la falta de demanda de mano de obra inmigrante por parte de los empresarios las patronales, a nivel laboral, se desatendieron cada vez más de la inmigración. Su interés en ésta

depende de la situación coyuntural y de las necesidades de los empresarios. Para las patronales la inmigración cumple primordialmente una función utilitarista. La falta de interés en la inmigración conllevó a una reducción de su presión sobre el Gobierno y en sus intentos de influir, según sus preferencias, en la política inmigratoria. Además, según una declaración de 2012 del presidente de la CEOE, la patronal, públicamente, se pronuncia en contra de la inmigración laboral. Esto puede ser interpretado como una estrategia para evitar ser considerada señuelo de la inmigración al tiempo que rechazar la correspondiente corresponsabilidad. Por el contrario, los sindicatos seguían teniendo un interés constante en la inmigración, pero sus prioridades cambiaron y giraron en buena parte en torno a la búsqueda de soluciones para hacer frente a la crisis. Porque ésta también estaba teniendo un efecto directo en los trabajadores extranjeros. Esto se hacía notar, por ejemplo, en el desarrollo de la irregularidad sobrevenida. Por lo tanto abogaban por un mayor esfuerzo por parte del Gobierno para combatirlo, y defendían medidas para promover la cohesión social y evitar conflictos relacionados con la inmigración.

CAPÍTULO 9.

CONCLUSIONES FINALES

CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES FINALES

Uno de los interrogantes clásicos del *policy analysis* es averiguar "*¿qué hacen los actores políticos?, ¿por qué lo hacen? y ¿qué efectos producen?*" (Dye, 1972: 1). Tema central de este trabajo de investigación son las organizaciones sindicales y patronales españolas como actores políticos y actores claves del mercado laboral. Orientado en el objetivo de la investigación, el análisis presenta el papel que asumieron los agentes sociales en las diferentes fases del proceso del *policymaking* y cómo esté quedó reflejado en las políticas públicas de inmigración laboral en España entre 1985 y 2011. Con ello se abre la llamada "caja negra" (Easton, 1953) contribuyendo a aclarar los procesos que pasan *dentro* del sistema político en la arena de la política de inmigración laboral en España (véase Lowi, 1972). Ha propiciado averiguar qué se esconde detrás de las políticas porque el proceder del *policymaking* y la toma de decisiones tienen lugar, a menudo, a puerta cerrada y son inaccesibles para el público.

El objetivo de la investigación ha sido ambicioso porque esta temática apenas está estudiada y aún menos en España. Existen muy pocos estudios y documentación científica que analicen y expliquen el papel de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de la política española de inmigración laboral. Por esta razón las entrevistas en profundidad a actores clave tienen una importancia crucial para el análisis: sólo a través de ellas ha sido posible tener acceso a la "caja negra" y averiguar y comprender la participación y el papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el proceso del *policymaking* a lo largo de los años. La información de los protagonistas del proceso ha sido clave porque ha permitido llegar a los escenarios del complejo proceso de la construcción de la política en los que se adoptaron las decisiones y donde, en algunos casos, el acceso a la información sólo ha sido posible a través de las explicaciones e interpretaciones de las personas entrevistadas que participaron en ellos. En las entrevistas han participado ex-ministros de Trabajo, secretarias de Estado de Inmigración y Emigración, directores, responsables políticos y técnicos de la Administración, diputados de diferentes partidos, y representantes de organizaciones sindicales y patronales involucrados en temas relacionados con la inmigración. Todos ellos participaron en el proceso y/o tienen conocimientos profundos sobre él. El establecimiento y realización de las entrevistas a actores clave no ha sido fácil. Los contactos directos con futuros entrevistados no siempre han estado exentos de dificultades, entre otras, por motivos de agenda o porque no atendieron la solicitud de entrevista.

El estudio muestra que tres factores son especialmente relevantes para poder responder a las preguntas de investigación: primero, los respectivos intereses y preferencias políticas de los agentes sociales que los motivaron a formar parte en el proceso del *policymaking* o sólo en algunas fases del mismo. Segundo, la distribución del complejo proceso en diferentes fases en base al modelo del *policy cycle* porque esto permite comprender el papel asumido o no por los agentes sociales en cada una de las fases y el porqué de su actitud. Tercero, el rol del Estado y la orientación de la política de inmigración laboral en España. Porque, la capacidad de decisión sobre las políticas de inmigración reside al final en el Gobierno aunque diferentes actores pueden intervenir en el diseño y la formulación de las políticas, entre ellos los agentes sociales. El Ejecutivo posibilita la participación de otros actores en el proceso y también puede crear cauces institucionales que la prevean.

Siguiendo esta lógica, la política pública puede ser entendida como resultado de "interacciones entre actores individuales, colectivos y corporativos, [y] en las que influye el respectivo contexto institucional en el que tienen lugar." (Scharpf, 2000: 41). Este contexto institucional, en el que también están acomodados los agentes sociales, posibilita la actuación social de éstos más allá de las relaciones personales. El contexto institucional forma parte importante del marco de actuación, pilota el acceso de los actores interesados al terreno político y les posibilita una participación formal en el proceso de interacción (Mayntz y Scharpf, 1995). Las políticas y/o sus resultados pueden entonces corresponder y reflejar de alguna manera los intereses de determinados actores involucrados en el proceso. Como ha mostrado el análisis, esta argumentación, por lo tanto, requiere una combinación de la perspectiva centrada en el Estado con la centrada en la sociedad. Ambos enfoques se complementan entre sí y de esta manera posibilitan comprender y explicar las políticas de inmigración laboral en España, la influencia de los agentes sociales en su construcción y el papel del Estado en el proceso.

A continuación, se presentan las conclusiones del estudio en las que se remite a los tres factores principales del análisis: los intereses de los agentes sociales como condiciones básicas para su involucración en el proceso del *policymaking*; su participación en las diferentes fases del *policy cycle*, y el papel del Estado en la orientación de la política de inmigración laboral en España y cómo la política refleja los intereses y demandas de los agentes sociales.

9.1 Los intereses de los agentes sociales como condición básica para su intervención en el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral

A lo largo de esta investigación queda demostrado que los respectivos intereses propios de los agentes sociales tienen una importancia crucial en el momento de decidir su participación o no en el proceso del *policymaking*. En consonancia con Freeman (1995a) y su enfoque micro-económico, los intereses de los sindicatos y patronales determinan su involucración en el tema de la inmigración y su participación o no en el proceso del *policymaking* para intentar influir en la política de acuerdo a sus intereses y beneficios. Partiendo de una perspectiva de elección racional, la participación de los agentes sociales en el proceso del *policymaking* depende en gran medida de a) los costes y beneficios, tanto reales como subjetivos que intuyen los actores corporativos, y b) de su capacidad de organizar sus intereses.

Los intereses de las organizaciones patronales y su posición ante la inmigración

Sólo a partir de 2000/2001 la CEOE y la CEPYME comienzan a participar activamente en el tema de la política de inmigración y se convierten en interlocutores para los *policymakers* en materia de inmigración laboral. Hasta entonces ambas patronales asumieron más bien un papel pasivo, por lo menos no existe evidencia directa de que intentaran ser miembros activos en las negociaciones en materia de inmigración laboral (véase Casey, 1998; Watts, 1998 y 2002). El cambio de actitud a partir del nuevo milenio se debió a la presión ejercida por los empresarios miembros de ambas organizaciones patronales. En un período de alta prosperidad económica los empresarios tenían cada vez más problemas para encontrar mano de obra que les permitiera seguir creciendo o la que concurría en el mercado laboral no era suficientemente dócil. Como consecuencia de ello empezaron a apremiar a las patronales para que se ocuparan de la problemática y abogaran por políticas a favor de la inmigración. Mientras que antes las patronales habían tratado el tema de la inmigración, dentro de sus respectivas estructuras organizativas, desde una perspectiva social y no laboral, a partir de 2000/2001 se crearon, a nivel organizativo, estructuras internas dedicadas a asuntos relacionados con la inmigración que fueron incluidas dentro de los respectivos departamentos de asuntos laborales.

La participación de las patronales en la política de inmigración laboral depende exclusivamente de las necesidades articuladas por los empresarios miembros de las mismas. Estas necesidades a su vez se diferencian notablemente según el sector ocupacional y con ello

de las fluctuaciones en el ciclo económico. Esto queda reflejado también en la filosofía de sus organizaciones, que puede ser resumida de la siguiente manera: si los empresarios necesitan trabajadores con determinados perfiles, y no los encuentran en España, necesitan que la mano de obra venga del extranjero de manera ágil y con las menores trabas burocráticas posibles para no frenar su gestión económica, la producción de las empresas y el crecimiento económico del país. No obstante, si bien las patronales comunican las necesidades de sus asociados, se ha consolidado la impresión de que no tienen una doctrina elaborada en materia de inmigración. Esto también puede tener su origen en la diversidad de intereses de los empresarios miembros, que dificulta, cuando no impide, desarrollar y defender una posición empresarial común en el tema de la inmigración. Para las patronales la migración laboral sólo cumple una función económica.

La CEOE y la CEPYME pueden ser consideradas como actores interesados en tener un "potencial laboral flexible" (Castles, 1985: 519) que permita a sus afiliados presionar sobre los salarios y mantener el mercado laboral no regulado. En el caso español se puede afirmar que los inmigrantes constituyen una importante fuente de mano de obra que ayuda a las empresas a aumentar sus beneficios: la importación de mano de obra extranjera conduce a un alto grado de oferta laboral y con ello a un aumento de la competencia por puestos de trabajo, lo que posibilita a las empresas relajar los costes (salariales). Los trabajadores inmigrantes están considerados como mano de obra flexible y barata. Esto también puede contribuir a explicar que la demanda de trabajadores foráneos no cesa necesariamente cuando el país entra en una fase de bajo crecimiento económico, recensión y alta tasa de desempleo. La necesidad de mano de obra depende de los sectores, y estos están confrontados de manera diferente con las oscilaciones de la coyuntura económica. No obstante, desde la irrupción de la crisis financiera y económica en 2008 y su consecuente recensión, los intereses de los empresarios, y con ello los de la CEOE y la CEPYME en torno a la inmigración, han cambiado. Desde entonces no existe sólo un alto nivel de paro general, sino también un muy elevado número de inmigrantes en paro en España. La notable demanda de mano de obra extranjera que las patronales solían recibir de parte los empresarios quedó prácticamente reducida a cero, lo que conllevó a que ambas organizaciones no consideraran necesario seguir dedicando tiempo en sus organizaciones al tema de la inmigración. Esto muestra nuevamente que su interés en la inmigración está dominado especialmente por el utilitarismo. Es decir, la inmigración laboral es, desde la perspectiva de los empresarios, necesaria y útil para la competitividad y la

reducción de los costes. Las patronales adoptan una actitud pragmática y oportunista frente a la inmigración orientada en intereses a corto o medio plazo.

La demanda de un perfil inmigratorio laboral específico refleja el sistema productivo del país (véase Menz, 2007; Caviedes, 2010) y, a la vez, determina las preferencias políticas que la CEOE y la CEPYME tienen en materia de política de inmigración. En España, las actividades con mayor demanda de mano de obra extranjera y, en consecuencia, con mayor presencia de inmigrantes, son la construcción, la hostelería, la agricultura, el servicio doméstico y el comercio al por menor. En los años analizados en el marco de esta investigación los empresarios demandaban en primer lugar mano de obra poco o nada cualificada, flexible y barata. Sobre todo en los primeros tres sectores mencionados se buscaban principalmente a trabajadores temporeros.

A diferencia de lo que ya había ocurrido antes en muchos Estados europeos, como Alemania o el Reino Unido, en España el interés por facilitar la llegada de nacionales de terceros países altamente cualificados sólo empezó a mediados de la primera década del 2000. La principal medida para su regulación es la Unidad de Grandes Empresas, creada en 2007 a petición de la CEOE y el Foro de Grandes Empresas como elemento de competitividad. El Reglamento de Extranjería de 2011 profundizó en este interés y fijó desde entonces que la UGE no sólo ofrece una repuesta ágil y más flexible a las necesidades planteadas por las grandes empresas, tal como fue concebida inicialmente, sino también a las pequeñas y medianas empresas. La captación de talentos se considera desde un enfoque selectivo y no cuantitativo. La UGE ilustra un cambio en la demanda de mano de obra extranjera, incluyendo con la inmigración altamente cualificada un nuevo perfil inmigratorio laboral específico.

En general, las patronales se basaron en una valoración de coste-beneficio y se involucraron en el tema de la inmigración e intentaron influir en la política de inmigración laboral principalmente cuando sus intereses se vieron afectados y/o les reportaba beneficios reales o subjetivamente percibidos. Si no, permanecieron en un discreto segundo plano. Esta explicación se refiere netamente a los intereses y sigue la lógica explicativa de Freeman (1995a). Pero el análisis también evidencia que, aunque los intereses de las patronales estaban afectados por la inmigración, no necesariamente se involucraron en la política. Este era el caso en los años noventa en los que, a pesar del comienzo del crecimiento económico a partir

de 1994 y de una creciente demanda de mano de obra en determinados sectores del mercado laboral, las patronales, en aquellos momentos, adoptaron una postura más bien pasiva. Una de las principales explicaciones para ello es que el Gobierno en aquellos años practicaba una política que beneficiaba a los empresarios, lo que hacía innecesaria su intervención. Esto también muestra que en España los empresarios no estaban "en la vanguardia del *lobbying* para la liberalización de la migración laboral" (Caviedes, 2011: 7), tal como era el caso en Alemania, el Reino Unido, los Países Bajos y Austria (*Ibíd.*).

Los intereses de las organizaciones sindicales y su posición ante la inmigración

Los sindicatos UGT y CCOO y las organizaciones empresariales han tenido posiciones diferentes ante la inmigración. Tradicionalmente los sindicatos son presentados como grupos de interés que adoptan primordialmente una actitud proteccionista del mercado laboral nacional y contraria a la inmigración a fin de evitar el *dumping* social y la sustitución de trabajadores autóctonos por inmigrantes (véase Castles y Kosack, 1973; Penninx y Rosblaad, 2000; Goldin, 1994). La situación en el caso español, sin embargo, es distinta. El modelo de la organización sindical en España en materia de inmigración está influenciado por las experiencias emigratorias de los españoles y la prohibición de los sindicatos horizontales durante el franquismo. Estos son unos de los principales motivos de que la respuesta de UGT y CCOO a la inmigración cabalgue entre la protección del mercado laboral nacional y la solidaridad (internacional) con los trabajadores extranjeros. La experiencia colectiva de la emigración española ha influido en la actitud positiva de los sindicatos frente a la inmigración desde que comenzó la conversión de España a un país de inmigración (véase Cachón, 2000; Cachón y Valles, 2003). Pero aparte de explicaciones políticas y también ideológicas (la cercanía de CCOO al partido comunista y la de UGT al partido socialista), la posición abierta hacia la inmigración puede tener también otras razones, tanto internas como externas. Por ejemplo, explicaciones económicas o la globalización con sus múltiples consecuencias e implicaciones asociadas. También, tal como apunta igualmente Watts (2002), los inmigrantes constituyen para los sindicatos una posible fuente de nuevos afiliados para sus organizaciones, lo que puede ayudar a explicar también su postura favorable a la inmigración. Dado que los trabajadores extranjeros en España representan un importante porcentaje de la población activa, los sindicatos también velan por los intereses de estos y tienen incentivos para apoyar la contratación de trabajadores extranjeros.

Desde el paulatino comienzo del fenómeno inmigratorio en España, en 1985, UGT y CCOO han tenido una postura favorable a la inmigración, orientada en la defensa de la igualdad de trato de los inmigrantes en el trabajo y la sociedad, en la defensa de sus derechos e intereses, y en la demanda de regularizar su estatus de irregularidad (véase Cachón, 1998 y 2000; Haus, 1995; Watts, 1998, 1999 y 2002; Cachón y Valles, 2003; De Lucas *et al*., 2008; González y Herranz, 2008; Pajares, 2011). Así que confrontados con el dilema de apoyar medidas restrictivas o políticas (más) promotoras de la inmigración (véase Phizacklea y Miles, 1992; Penninx y Roosblad, 2000), CCOO y UGT asumieron una posición más bien liberal ante la inmigración. Si el mercado de trabajo acreditaba que necesitaba trabajadores extranjeros no se oponían a su contratación, siempre que fueran trabajadores necesarios y que esto no conllevara desventajas para los trabajadores nativos y extranjeros que ya estaban en el país.

Los sindicatos no apoyaron políticas de inmigración especialmente restrictivas porque sabían que éstas no podían frenar la inmigración dada sus limitaciones, y sólo contribuían a un aumento de la irregularidad y con ello a un crecimiento de la economía informal. El aumento de la inmigración irregular a su vez fomenta condiciones laborales precarias y salarios bajos, y refuerza el peligro de sobreexplotación, y todo ello también puede afectar a los trabajadores nacionales. En consecuencia, en su función de proteger al mercado laboral nacional y a los trabajadores, los sindicatos intentaron evitar un aumento de la irregularidad y del flujo de trabajadores irregulares en la economía sumergida. Por esta razón, y presuponiendo que la inmigración no era sólo un fenómeno temporal, CCOO y UGT siempre han estado a favor de una inmigración controlada y bien organizada. Para garantizarla ambos sindicatos han reclamado una política inmigratoria laboral regulada orientada en la situación nacional de empleo y las necesidades reales del mercado laboral. Con ello han asumido una posición racional, pragmática y realista.

La posición abierta y activa de los sindicatos queda también demostrada con el hecho de que ambos sindicatos desarrollaron muy pronto estructuras institucionales permanentes para dedicarse al fenómeno de la inmigración, asumiendo, como una de las tareas sindicales prioritarias, la atención al colectivo inmigrante. En 1987 la Secretaría Confederal de Emigración de CCOO pasó a denominarse Secretaría Confederal de Emigración e Inmigración. Por su parte, UGT creó en 1990 la Secretaria Confederal de Acción Social, responsable de la política sindical en materia de inmigración. Además, ambas organizaciones

establecieron centros de información para los inmigrantes. CCOO creó en 1986 el primer Centro de Información para Trabajadores Inmigrantes (CITE), asistencia que a partir de los años noventa empezó a expandirse por zonas de alta concentración de inmigrantes en todo el territorio español. UGT las siguió en 1991 con la creación de los Centros-Guía de Inmigrantes y Refugiados. Esto demuestra que los sindicatos decidieron responder al fenómeno inmigratorio con un "trato especial" (Penninx y Rosblaad, 2000) para los inmigrantes, distinguiendo entre trabajador español y trabajador extranjero y creando estructuras organizativas especializadas. Los sindicatos se convirtieron en importantes defensores de los inmigrantes e intercesores que abogaron por políticas de inmigración menos restrictivas.

La irrupción de la crisis económica en otoño de 2008 y sus repercusiones aún patentes y presentes no alteraron estas reivindicaciones sindicales, pero sí contribuyeron a introducir otras nuevas: debido a que la crisis contribuye a aumentar la irregularidad sobrevenida los sindicatos abogan por facilitar las renovaciones de las autorizaciones para evitar la caída en la irregularidad. Desde entonces los sindicatos empezaron a pronunciarse aún más a favor de promover la integración de los inmigrantes y de la convivencia con la sociedad española, también para que la inmigración esté normalizada y considerada como parte de la sociedad, y no como un fenómeno temporal y problemático. Al contrario que las organizaciones patronales, los sindicatos han mostrado un interés constante en la inmigración y en las correspondientes políticas. Como consecuencia de ello los sindicatos intentaron participar e influir en el proceso del *policymaking* de la política de inmigración, independientemente de si se trataba o no de aspectos sociolaborales reclamando su participación en todos los procesos del *policymaking*, reivindicación con la que también intentaban subrayar su vocación expansiva.

9.2 El papel de los agentes sociales en las diferentes fases del *policy cycle*

Si los agentes sociales participan o no en el proceso del *policymaking* depende básicamente de sus propios intereses y motivos. Estas son condiciones básicas que determinan su proceder y explican sus estrategias para intentar participar en el proceso e influir en el mismo, también cuando el Gobierno no había previsto oficialmente su inclusión. Partiendo de ello, la primera pregunta de investigación ha sido: *¿Qué papel han desempeñado las organizaciones sindicales y patronales más representativas en territorio español en el proceso del policymaking de la política pública de inmigración laboral en España entre 1985 y 2011?*

El modelo del *policy cycle* ha servido de modelo analítico para abrir la "caja negra" (Easton, 1953), para analizar los procesos que ocurren *dentro* del sistema político y comprender el rol de los agentes sociales en el complejo proceso del *policymaking*. Este proceder ha permitido deshacer la densa red de procesos políticos y examinar la política de forma sistemática (DeLeon, 1999). Con el trasfondo del *policy cycle* ha sido posible estructurar, de forma lógica, los procesos, la participación y el papel de los agentes sociales en las diferentes fases. Dado que el modelo heurístico implica en realidad una perspectiva *top-down* y descuida con ello a otros actores importantes que forman parte del proceso (Sabatier, 1993), fue necesario incluir también la perspectiva *bottom-up* para poder perseguir el objetivo de la investigación. Este proceder ha permitido averiguar en qué fases concretas del *policy cycle* han podido participar o no los sindicatos CCOO y UGT y las patronales CEOE y CEPYME para influir en el proceso y qué papel han asumido a lo largo de los años en las diferentes políticas de inmigración laboral. Con ello el análisis se orienta en una perspectiva más próxima al enfoque del *advocacy coalition framework* de Sabatier (1988 y 1993) que compagina ambas perspectivas e incluye, con las "coaliciones promotores" (*advocacy coalitions*), a distintos actores políticos: actores gubernamentales o no gubernamentales, individuales, colectivos y actores coorporativos. Todos ellos actúan en subsistemas de la política e intentan influir en la política que corresponde a sus respectivas áreas de interés.

Los ejemplos elegidos para las cuatro etapas muestran, de forma representativa y resumida, el papel que los agentes sociales desempeñaron en el complejo proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral en España. Los citados casos permiten mostrar los patrones de acción y las diferentes formas de inclusión. Dado que las diferentes fases del *policy cycle* no se pueden analizar estrictamente de forma separada porque, a menudo, se superponen entre sí, se saltan o se suprimen, algunas fases están presentadas de forma agrupada.

Percepción del problema y agenda-setting

El proceso se inicia con la percepción de un problema a resolver. La definición del mismo implica que existe una discrepancia entre el *statu quo* y la propia concepción de un estado ideal o mejor el estado originario. El problema tiene que ser percibido como relevante para poder entrar en la agenda política con el fin de que se formulé una política pública o una solución que lo resuelva. Esta fase no es única y no tiene que ser necesariamente iniciada por el Gobierno y los políticos, sino que también puede ser promovida por diferentes actores tanto

públicos como privados. Todos ellos pueden recurrir a diferentes estrategias para llamar la atención sobre un tema que está identificado como problema político a resolver. Una vez reconocido el problema tiene lugar la *agenda-setting*. Esto presupone que el Gobierno coincide en que se trata de un problema y lo considera suficientemente relevante para tratarlo políticamente. En esta fase se intenta analizar la dinámica de cómo nuevas propuestas políticas o nuevos entendimientos de problemas van a ser llevados o no a la agenda política del Gobierno y por qué. La fase de percepción del problema se solapa también con la fase de evaluación de una política.

¿Qué rol asumieron los agentes sociales en estas dos fases? Como constatamos en la investigación, en materia de inmigración laboral los sindicatos y patronales percibieron en gran parte problemas diferentes y recurrieron a estrategias distintas para llamar la atención sobre ellos y conseguir que fueran incluidos en la agenda política.

Los sindicatos empezaron ya en la segunda mitad de los años ochenta a dedicarse al fenómeno inmigratorio. Casi desde el principio asumieron una posición públicamente activa y ofensiva y cuando habían identificado subjetivamente un problema a resolver llamaron la atención sobre las discrepancias detectadas entre el estado actual y deseado. A lo largo de los años de este análisis los sindicatos recurrieron a múltiples estrategias para conseguir que un tema fuera integrado en la agenda del Gobierno: entre una de las más utilizadas se encuentran las manifestaciones y protestas públicas con miras a atraer y sensibilizar a la opinión pública en una temática específica y captar la atención de los actores políticos-administrativos hacia un problema concreto. También se aliaron en ocasiones estratégicamente entre ellos y/o con otros actores como, por ejemplo, ONG y/o asociaciones de inmigrantes, que persiguieron objetivos compatibles o idénticos. Con estas alianzas estratégicas pretendían obtener más respaldo y poder hacer más hincapié en sus demandas. Los sindicatos, con frecuencia, recurrieron a la opinión pública para presionar al Gobierno y conseguir que el problema definido fuera objeto de atención en la agenda política y, posteriormente, tratado políticamente para encontrar (nuevas) soluciones. Para ello adoptaron también medidas contra el Gobierno y su política al presentar dictámenes o quejas. Además de estas vías para influir en la agenda política gubernamental los sindicatos publicaron e hicieron declaraciones propias para llamar la atención sobre el problema que querían fuera incluido en la agenda del Gobierno. Pero no todas sus acciones fueron visibles para la opinión pública. Los sindicatos siempre hicieron uso de sus contactos formales e informales con el Ministerio de Trabajo,

pero también se dirigieron a la cartera del Interior, dependiendo de cuál de ellas tenía en el momento determinado la responsabilidad sobre el tema de la inmigración. Para advertir de la importancia, urgencia o novedad de un problema solicitaron igualmente reuniones con el Gobierno y/o la Administración, tanto a nivel bilateral como juntos con otros actores, como, por ejemplo, ONG.

El análisis pone de manifiesto el proceder activo, directo y persistente de los sindicatos a lo largo de los años y su destacada actuación en la fase de percepción de problemas y sus esfuerzos para llegar a ser *agenda-setter*, función que en algunas ocasiones incluso asumieron. Este fue el caso en el arraigo laboral, introducido por primera vez en 2004. Otro ejemplo es la percepción del problema del aumento de la irregularidad sobrevenida como producto de la crisis económica: cuando CCOO identificó en primavera de 2010 este problema se dirigió directamente al Ejecutivo, instándole a dar una respuesta adecuada a esta situación. Al principio el Gobierno no se ocupó de la temática, pero, poco después, cambió su actitud. Finalmente, quizás por la propia constatación del problema o por las advertencias de otros actores políticos e instituciones, como el Consejo Económico y Social, el Ejecutivo asumió el tema y lo incluyó en la elaboración del Reglamento de Extranjería de 2011 con miras a dar soluciones a este problema.

La primera Ley de Extranjería de 1985 es una buena prueba de la persistencia y actividad de los sindicatos a la hora de intentar que un problema fuera incluido en la agenda gubernamental. Desde primeros momentos los sindicatos rechazaron la mencionada Ley. Para expresar su desacuerdo con la normativa y conseguir un cambio de la política los sindicatos protestaron públicamente contra su carácter policial y restrictivo de la misma. No obstante, pese a la creciente percepción del problema y de que persistían las presiones de parte de los sindicatos y otros actores políticos y sociales, el Gobierno no compartió estas inquietudes y decidió no incluir el tema en su agenda política y tampoco modificó la Ley. También era un importante acto político y demostró que en estos años el tema de la inmigración aún no había alcanzado importancia significativa en el quehacer político. Las persistentes presiones colectivas ejercidas por diferentes actores políticos hicieron que el Gobierno comenzara a desarrollar, a principios de los años noventa, una política activa de inmigración e intentara distanciarse del enfoque centrado exclusivamente en los aspectos normativos de seguridad. Pero a pesar de su nueva orientación política el Gobierno siguió oponiéndose a una reforma de la Ley. Por esta razón los sindicatos se aferraron a sus

demandas de modificar la Ley y para ejercer más presión recurrieron a diferentes estrategias. A fin de obtener más respaldo social y público formaron una alianza no sólo entre ellos, sino también con otros actores políticos y organizaron conjuntamente, en 1994, manifestaciones de protesta al tiempo que solicitaron reunirse con la Administración. La creciente presión social y política hizo que el Gobierno, al final, decidiera modificar la legislación de extranjería y elaborar un nuevo Reglamento que introdujo cambios importantes, entre ellos, un permiso de trabajo y residencia permanente. No obstante, dado que un Reglamento nunca puede contravenir la Ley, los sindicatos fueron uno de los actores que seguían pronunciándose a favor de modificar la Ley que en su opinión era restrictiva. La Ley 7/1985 estuvo en vigor hasta 2000 y, curiosamente, la decisión de cambiarla finalmente no se basaba en un Proyecto de Ley del Gobierno, sino en un proyecto de los grupos parlamentarios que oficiaron en este caso de *agenda setter*. La reforma fue un importante y contundente cambio de la política de extranjería. La Ley 4/2000 se diferenciaba notablemente de su antecesora, fue considerada como muy liberal y significó un claro paso en dirección al reconocimiento de los derechos de los extranjeros y su integración. Explicado con el concepto de *multiple-streams* de Kingdon (1995), hay que señalar que en este caso concreto tuvo lugar un importante cambio de política porque se habían reunido las tres corrientes (*streams*) -problema, políticas y política- en una "ventana de oportunidad" que enfocaba la atención colectiva a un problema y al mismo tiempo a su solución. En los años previos a 2000, los sindicatos contribuyeron en gran medida a llamar la atención sobre la necesidad de reformar la Ley e incluir el tema en la agenda del Gobierno.

Para llamar la atención sobre un problema e influir en la política de inmigración los sindicatos adoptaron muy pronto una posición (públicamente) activa y ofensiva mientras que las organizaciones patronales, por regla general, fueron más discretas. En su caso predominó la "acción corporativista silenciosa" (Subirats *et al*., 2008). Las patronales intentaron evitar que sus solicitudes formaran parte central en los debates públicos políticos o fueran objeto de controversia en los medios de comunicación. Diferente fue la situación en los cauces oficiales de interlocución, como, por ejemplo, en la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Allí ambos actores tienen un espacio concreto y, en este caso inmediato, para llamar la atención sobre un problema subjetivamente detectado.

Los problemas articulados por las patronales en materia de inmigración estaban relacionados casi exclusivamente con la falta de mano de obra extranjera en algunos sectores

específicos, con la necesidad de poder reclutar a trabajadores extracomunitarios según sus demandas del momento y con la necesidad de flexibilizar y facilitar los trámites burocráticos para acelerar el proceso de contratación. A fin de defender sus propios intereses, primordialmente a corto y medio plazo dependiendo de la coyuntura económica, las patronales buscaron y prefirieron el acceso directo a la arena de toma de decisiones. Para ello recurrieron en primer lugar a las redes de influencia y reuniones bilaterales. De esto se puede deducir que, una vez percibido y formulado un problema, las patronales se dirigieron preferentemente y de forma directa al Gobierno y/o la Administración para conseguir que el tema fuera incluido en la agenda y posteriormente tratado políticamente. Para el Ejecutivo el diálogo bilateral con un grupo de presión puede resultar práctico porque le permite tratar la temática a puerta cerrada, sin público, sin que otros actores políticos o la opinión pública cuestionen la definición del problema y su inclusión en la agenda política.

Un ejemplo que aclara bien el proceder de la patronal y su preferencia por el diálogo bilateral con el Gobierno fue la creación de la Unidad de Grandes Empresas (UGE) en 2007. Cuando la CEOE percibió, a mediados de la primera década del 2000, que la falta de mano de obra altamente cualificada constituía un problema suficientemente relevante y que podría repercutir negativamente en el crecimiento de las empresas, se dirigió de forma inmediata y directa al Gobierno socialista, sin hacer uso de canales públicos para recabar su atención ante el problema. Los sindicatos fueron intencionalmente excluidos de las reuniones. En el marco de reuniones bilaterales la CEOE, junto con representantes de otras grandes empresas, consiguió convencer al Gobierno de la importancia del problema y de la necesidad de actuar políticamente. La patronal, en este caso, actuó de *agenda setter* y logró que su reivindicación se convirtiera en un programa político estatal.

Formulación de la policy y toma de decisiones

Una vez que el problema está incluido en la agenda política comienza la fase de formulación y decisión de las políticas públicas. En ésta el número de actores involucrados en el proceso disminuye. La decisión política depende de la distribución de poder, de diferentes intereses y de las estructuras de las instituciones, en las que tienen lugar las votaciones y las decisiones finales. Programas políticos suelen adoptar forma de leyes o reglamentos. Aunque el Gobierno y el Parlamento son las instancias políticas competentes, en no pocos casos la política a seguir es determinada por las partes interesadas y, sobre todo, por la burocracia

ministerial (véase, por ejemplo, Jann y Wegrich, 2009). Periódicamente los interesados y los representantes de los Ministerios acuerdan en negociaciones y conversaciones informales determinadas políticas que posteriormente son aplicadas o modificadas substancialmente en la arena parlamentaria (véase, por ejemplo, Blum y Schubert, 2011). Estas fases cobran especial relevancia porque aquí se decide al final la orientación política sobre un tema y se construye la política. En este proceso de elaboración de políticas es muy significativa la capacidad de presión e influencia que pueden tener ciertos actores, que están dispuestos a valerse de múltiples recursos para alcanzar sus metas. En parte sus posiciones y preferencias políticas pueden variar notablemente.

¿Qué papel han jugado los agentes sociales en la construcción de la política española de inmigración laboral a lo largo de los años? Al principio es importante diferenciar entre a) los cauces oficiales de interlocución que permitieron a los agentes sociales poder formar parte de la fase de la formulación y b) las tácticas personales empleadas con el fin de intentar ser incluidos en el proceso y poder influir en el contenido político cuando el Gobierno no ha previsto su incorporación oficial.

Cauces institucionales para la participación de los agentes sociales en la fase de formulación de la política

La participación de los agentes sociales en la fase de formulación de la política a través de cauces institucionales se ha diferenciado notablemente en las cuatro etapas analizadas: el segundo quinquenio de los años ochenta se caracteriza por la casi completa ausencia de los agentes sociales en dicho proceso. A partir de los años noventa empieza su intervención oficial en cauces institucionales que se consolida durante la segunda y tercera etapa hasta llegar a una participación institucional con una función co-decisiva en la última etapa entre 2004 y 2011. Decisivo para la última etapa ha sido la institucionalización del Diálogo Social en materia de inmigración con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Este desarrollo se debe a varios motivos.

En la primera etapa (1985-1989) la organización de la administración ministerial para el tema de la inmigración era relativamente débil. En estos años, con un fenómeno inmigratorio que apenas superaba las 250.000 personas, el Gobierno socialista aún no percibió ni definió el problema de la inmigración y el tema no formaba parte de su agenda política. En este caso

la Unión Europea puede ser considerada como *agenda-setter* que introdujo el "problema de la inmigración" en la agenda política española. España aprobó la primera Ley de Extranjería. Varios expertos coinciden en que a esta Ley se llegó prácticamente por las presiones externas asociadas a la entrada de España en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986 (véase, por ejemplo, Cornelius, 1994; Baldwin-Edwards, 1997; Arango, 2000b; López Sala, 2000 y 2007; Kreienbrink, 2004). Debido a la falta de experiencia del Estado con el fenómeno inmigratorio y la aún poca inmigración en el país no existía una infraestructura administrativa ni tampoco social para abordar la temática. Así que tampoco existían cauces institucionales que contemplaran una interlocución con los agentes sociales en esta materia y el Gobierno no contempló la necesidad de modificar la situación. En estos años el órgano responsable de desarrollar la política del Gobierno en materia de emigración era el Instituto Español de Emigración, adscrito al Ministerio de Trabajo. La cartera del Interior asumía competencias en asuntos de extranjería. Las consecuencias de una infraestructura administrativa deficitaria se hicieron notar en el diseño de la política de inmigración y ello puede explicar también el fracaso del primer proceso de regularización en 1985/1986. Todo ello hacía que el Gobierno todavía no tuviera una estrategia propia de cómo afrontar el tema de la inmigración, pero cabe mencionar que tampoco dispuso de tiempo para afrontar el nuevo "problema".

A principios de los años noventa el Gobierno abrió la puerta para un nuevo planteamiento político en materia de inmigración que no estaba orientado exclusivamente en el problema de control de flujos. El reconocimiento político de que existían problemas en el tema inmigración condujo a que el Gobierno aprobara, en 1991, la Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España. Con ello el Ejecutivo intentó poner en marcha una política activa de inmigración. En este contexto comenzó la inclusión de diferentes actores extra-gubernamentales en el proceso de elaboración de la política inmigratoria. Para ello se crearon por primera vez cauces de interlocución que contemplaron el diálogo con otros actores políticos, entre ellos las organizaciones sindicales y empresariales. El punto de arranque para el diálogo fue la constitución de la Comisión *ad hoc* en el marco del segundo proceso de regularización de 1991. A partir de los años noventa el Gobierno empezó a aprobar políticas para gestionar la inmigración laboral extracomunitaria hacia España e introdujo en 1993 por primera vez el sistema de contingentes. Para ello constituyó una interlocución oficializada con los agentes sociales como actores centrales del mercado laboral y determinó consultar con ellos antes de establecer el cupo anual. Pero cabe destacar que, aunque los agentes sociales participaron en la elaboración de la política, su función era

consultiva y el Gobierno no tuvo que asumir sus recomendaciones. La decisión de incluirlos puede ser entendida también desde la lógica de legitimación de la acción política. Cabe recordar que el Gobierno estableció el contingente como sistema de canalización de los flujos migratorios cuando el país aún estaba en plena crisis económica y en tiempos en los que la mayoría de los países europeos se habían decantado por una política de "inmigración cero". Curiosamente, a pesar de la crisis, también los sindicatos apoyaron la introducción de los cupos considerándolos como vía alternativa para regular la llegada de los inmigrantes y contrarrestar el aumento de la irregularidad en España. Con el apoyo de ambos agentes sociales el Gobierno pudo justificar y legitimar mejor su política. La decisión de implementar el sistema también puso de relieve que el Gobierno persiguió claramente intereses nacionales propios.

A partir de los años noventa la interlocución con los agentes sociales, sobre todo con los sindicatos, se convirtió en algo habitual. En 1995 se creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como primer órgano institucional del Gobierno para el diálogo con los sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones de inmigrantes y ONG en materia de inmigración. Sin embargo, hasta 2004 no existieron órganos especiales en materia de inmigración laboral *para* y *con* los agentes sociales. Los cauces de interlocución en esta materia han sido siempre informales y han estado sujetos a la voluntad de los respectivos Gobiernos. El papel oficial de los agentes sociales en la fase de formulación se limitó primordialmente a una función consultiva previa antes de que el Gobierno tomara las decisiones. Con ello su margen de maniobra oficial quedaba reducido y su posibilidad de ser escuchados e influir dependía en gran medida del color político del Gobierno. Las interacciones se convirtieron en algo selectivo y en buena parte estaban determinadas por la afinidad del Gobierno con ciertos actores no-estatales. Sólo durante el 2004 estuvo constituido el primer órgano específico que preveía el diálogo continuado con los agentes sociales en materia de inmigración laboral. Esto puede ser explicado también con la concepción de la política ya que hasta entonces aún no se habían relacionado las políticas de inmigración con las necesidades reales del mercado laboral. El modelo inmigratorio pivotaba en gran parte sobre la lucha contra la inmigración irregular y el mercado de trabajo aún no era el eje central en la gestión del fenómeno migratorio. Esto explica la no necesidad de incluir a los agentes sociales como componentes claves en la construcción de la política inmigratoria. En los años previos a 2004 la inclusión oficial de los agentes sociales en la fase de consulta benefició al Gobierno ya que le posibilitó conseguir e intercambiar informaciones, ponderar y

asegurar de algún modo sus decisiones y legitimar mejor determinadas políticas. Con ello, en última instancia, la política adquiría un carácter aparentemente más consensuado. Desde su introducción en los años noventa se ha recurrido constantemente a dichas consultas para satisfacer las necesidades de una evaluación funcional.

Tras el triunfo electoral del PSOE en marzo de 2004, los agentes sociales pasaron a primer plano en el *policymaking* de las políticas de inmigración laboral y, por primera vez, obtuvieron derecho de codecisión vinculante en la elaboración y toma de decisiones de ciertos aspectos sociolaborales de la política inmigratoria laboral. Este desarrollo se debió al cambio del Gobierno y al nuevo enfoque de la política de inmigración, basado, desde entonces, en la "laboralización de la política de inmigración" (Rojo y Camós, 2005). En vez de afrontar la inmigración desde una óptica orientada en aspectos de seguridad y control, el Gobierno socialista empezó a abordar la inmigración desde una perspectiva vinculada al ámbito laboral. Ello también quedó patente al transferir las responsabilidades del Ministerio del Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales. En 2008 también se procedió a un cambio de nombre de esta última cartera que paso a llamarse Ministerio de Trabajo e Inmigración. Además, en 2004, se creó la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración que desde entonces, y hasta finales de 2011, coordinaba la política de inmigración.

Dos factores han sido especialmente relevantes para este cambio de orientación política: la influencia del Consejo Económico y Social (CES) y el reconocimiento de la necesidad de elaborar una verdadera política integral de inmigración, orientada en la ordenación de los flujos inmigratorios laborales y sustentada en el máximo nivel de consenso. Tal como señala en una entrevista para este estudio Jesús Caldera, en aquel momento ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, el Informe del CES de abril de 2004 "abrió los ojos" al Gobierno (EP6, 26.1.2013) y puede ser considerado como factor clave. El nuevo Gobierno socialista se esforzó en lograr un enfoque más liberal y orientado al consenso en el tema de la inmigración para ganar en transparencia y eficacia en la solución de los problemas. El reconocimiento del aspecto laboral de la inmigración hizo necesario incluir a los agentes sociales como actores centrales del mercado laboral a la hora de formular la correspondiente política. Un paso decisivo en esta dirección, con importantes repercusiones para los agentes sociales, fue la voluntad y determinación del Gobierno de incluir el tema de la inmigración en el Diálogo Social y con ello en el ámbito de negociación tripartita entre agentes sociales y Gobierno. Las decisiones pactadas en la Mesa del Diálogo Social fueron por primera vez vinculantes para el

Gobierno y, al final, más legitimadas y equilibradas. Este desarrollo constituyó una novedad sin precedentes y dio más transparencia al proceso de negociación. Los agentes sociales son desde entonces co-responsables de la formulación de determinadas políticas. Fue un gran logro porque hasta entonces las patronales preferían, por regla general, únicamente transmitir sus demandas de empleo, pero no ambicionaban participar en el desarrollo de instrumentos para gestionar la inmigración laboral. En el marco del Diálogo Social en materia de inmigración destacan el acuerdo tripartito sobre aspectos sociolaborales de los Reglamentos de Extranjería de 2004 y de 2011 y la concertación sobre el proceso de regularización en 2005.

La creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración supuso un segundo paso decisivo para los agentes sociales y su nuevo rol en el proceso del *policymaking*. Con la Comisión el Gobierno creó por primera vez un órgano institucional específico que posibilita desde entonces tener una interlocución fluida y constante entre el Gobierno y los agentes sociales en materia de gestión de flujos migratorios laborales. Desde su creación en 2005 la Comisión Laboral Tripartita es el órgano natural y especializado para los agentes sociales. Esto se debe a tres factores claves: a) la concentración temática exclusivamente orientada en los aspectos sociolaborales de la inmigración, b) la composición tripartita y c) el aumento de la capacidad de negociación. En la Comisión los agentes sociales no tienen que compartir el ámbito de interlocución y negociación con otros actores extra-gubernamentales, como es el caso en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, lo que les da una posición ciertamente privilegiada y aumenta su posibilidad de influencia y capacidad de negociación. Pero igual que el Foro, se trata de un órgano consultivo permanente y las propuestas y recomendaciones no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno. Sin embargo, mediante su pertenecía a ella los agentes sociales adquirieron intervención directa en los procedimientos de regulación de flujos laborales, como, por ejemplo, el contingente y la determinación de la situación nacional de empleo mediante el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura.

A pesar de este desarrollo que favoreció a los agentes sociales y reforzó su papel en el proceso del *policymaking*, cabe destacar que el diálogo social se basa en la voluntad de todas las partes involucradas, pero depende especialmente de la aquiescencia del Gobierno. Si una de las partes se opone no hay diálogo social porque no existe una obligación al mismo. Esto se hizo notar, por ejemplo, en la fase de formulación de la Ley 2/2009 que no fue acordada de

forma consensuada con los agentes sociales. Sobre todo los sindicatos criticaron esta decisión y se desmarcaron de la reforma de la Ley. Dada su vocación expansiva en materia de inmigración, los sindicatos querían haber participado en el conjunto de la elaboración de la reforma de la Ley y no sólo en los aspectos sociolaborales. Esto contrasta claramente con las organizaciones empresariales que centran su interés sólo en el empleo y los aspectos sociolaborales de la inmigración y como consecuencia de ello no se quejaron, por lo menos públicamente, de que la Ley no fue acordada en el seno de la Mesa del Diálogo Social.

Tácticas personales de los agentes sociales para intervenir en el proceso de la formulación de la política

Independientemente de la existencia o no de cauces oficiales de interlocución u órganos institucionales, los sindicatos y patronales siempre han intentado influir en el diseño de la política inmigratoria laboral cuando percibían que sus respectivos intereses se veían afectados. Para ello los agentes sociales recurrieron a varias estrategias. Ambos actores utilizaron sus contactos formales e informales con el Gobierno, la Administración y los responsables *policymakers* para obtener acceso al proceso de la formulación y toma de decisiones políticas. Por regla general sindicatos y patronal prefirieron el contacto directo y reuniones bilaterales para no tener que compartir el ámbito de interlocución con otros actores. Esta forma de interacción les permite disponer de una atención exclusiva para exponer sus demandas e intereses. Su poder de influencia es mayor y con ello aumenta, por lo menos teóricamente, la posibilidad de que sus intereses sean considerados y llevados a la práctica. Ambos actores recurrieron también a la estrategia del *lobbying* parlamentario para intentar influir sobre terceros en la elaboración de una política concreta.

Las organizaciones patronales prefirieron estrategias más bien discretas y silenciosas y se concentraron en primer lugar en acciones que el público no percibía. Las patronales rara vez hicieron pública su opinión sobre temas relacionados con la inmigración. A excepción de su presencia en cauces institucionales, por ejemplo, en las Comisiones para la contratación en origen, hasta 2004 las reuniones y negociaciones de las patronales con el Gobierno y/o la Administración se realizaron de manera bilateral. Las organizaciones empresariales tenían estrechos vínculos tanto formales como informales con el Gobierno popular. Las reuniones tenían con ello un carácter más bien informal y poco transparente porque los encuentros

tuvieron lugar a puerta cerrada sin la posterior publicación del contenido y acuerdos tomados durante las negociaciones.

Por regla general, la CEOE y la CEPYME adoptan una actitud común en materia de inmigración y, por lo tanto, se presentan conjuntamente. A menudo son, por tanto, percibidas como un actor. Una de las excepciones fue la creación de la Unidad de Grandes Empresas en 2007, concebida en un principio exclusivamente para las grandes empresas, lo que motivó diferencias entre ambas patronales, pero que finalmente se resolvieron a favor de la CEPYME.

Situación diferente se presenta en el caso de las organizaciones sindicales: por regla general, los sindicatos persiguieron una doble estrategia para poder influir en la construcción de la política: combinaron acciones públicamente visibles (por ejemplo, manifestaciones y declaraciones) con acciones invisibles (por ejemplo, toma directa de contacto con el Gobierno y la Administración mediante llamadas, envío de cartas, reuniones *etc.*). Con las acciones "visibles" los sindicatos llamaron la atención sobre un problema identificado a fin de sensibilizar a los ciudadanos sobre un determinado tema. La celebración de manifestaciones, a menudo organizadas juntos con otros actores que compartieron su demandas, tenían como objetivo presentar en público, y de forma colectiva, quejas y llamar la atención sobre irregularidades y, con ello, presionar sobre todo en los responsables en el poder. Con las acciones menos o invisibles para el público intentaron conseguir acceso directo a la fase de la elaboración de la política y a los niveles de decisión. Su estrategia era doble: por un lado, llamaron la atención sobre un problema percibido y presentaron sus demandas, por otro lado, ofrecieron asesoramiento político para así conseguir acceso a los niveles de decisión. A partir de mediados de los años ochenta los sindicatos empezaron a dedicarse a la inmigración creando centros de información para los inmigrantes. Esto les posibilitó adquirir enormes experiencias en el tema y problemática de la inmigración. Para el Gobierno estos conocimientos y experiencias son de gran utilidad y convierten a los sindicatos en importantes abastecedores de datos y expertos asesores en el proceso del *policymaking.*

En ocasiones especiales los agentes sociales se aliaron, respectivamente, también con otros actores para fortalecer su posición, ejercer más presión y conseguir con ello acceso al nivel de toma de decisiones. Este fue el caso de CCOO y UGT. Según la necesidad del momento, los sindicatos se unieron, también con otros actores como ONGs, asociaciones de inmigrantes o

partidos políticos. Cabe destacar que, al contrario que las patronales, los sindicatos no comparten siempre las mismas opiniones sobre la gestión política del fenómeno inmigratorio. Sus posiciones variaban y, en parte, notablemente. Un ejemplo de ello fue la posición frente a los proceso de regularización anteriores a 2005 ante los que sólo UGT asumió una actitud generalmente negativa. No obstante, a menudo los sindicatos procuraron llevar posturas conjuntas y compartidas. Una explicación para ello es que esta alianza les ayudó para ejercer más presión colectiva logrando con ello más atención del Gobierno.

Un buen ejemplo del uso de estrategias múltiples por parte de los sindicatos fue el Reglamento de 1996: para conseguir un cambio legislativo y para presionar a los funcionarios del Estado, los sindicatos se valieron de sus prolongados contactos con el Ministerio de Trabajo. También solicitaron reuniones bilaterales con el presidente del Gobierno. La formación de alianzas estratégicas con actores como ONG y asociaciones de inmigrantes y la celebración de manifestaciones les ayudaron aumentar la presión y la información de la opinión pública sobre sus acciones de protesta. Como resultado de sus diferentes estrategias, los sindicatos consiguieron tener acceso institucional a la fase de elaboración del Reglamento. Aunque su papel se limitó a una función consultiva, las organizaciones obreras lograron que diferentes propuestas suyas fueran incluidas en la normativa. Por ejemplo, se creó por primera vez un permiso de trabajo y residencia permanente, lo que supuso una constante relajación de las condiciones de acceso al mercado laboral. El Reglamento de 1996 fue la primera normativa en materia de inmigración cuyo contenido fue abordado con los sindicatos (y otros actores extra-gubernamentales) antes de su aprobación. Esto pone de relieve que los responsables *policymakers* tenían la voluntad de *oír* y *escuchar* sus recomendaciones y alegaciones y desarrollar un Reglamento de manera consensuada. Esta actitud repercutió positivamente en el resultado final del texto del Reglamento.

Estas acciones de los sindicatos para conseguir una política de inmigración más liberal demuestran, entre otras, que con sus reivindicaciones los sindicatos asumieron una función que normalmente corresponde de forma exclusiva a las organizaciones patronales. El proceder sindical contrasta con la posición que normal y tradicionalmente se asocia con las representaciones obreras. En este caso también confluyeron los intereses de ambos agentes sociales, pero, al contrario que los sindicatos, las patronales asumieron una actitud pasiva. No existe evidencia directa de que las organizaciones patronales intentaran influir en el Gobierno para que éste diseñara en los años noventa una política de inmigración expansiva (véase

también Casey, 1998; Watts, 1998 y 2002). Así que las organizaciones patronales se beneficiaron claramente de las actividades sindicales a favor de moderar las políticas de inmigración.

Implementación

Una vez tomada una decisión comienza la fase de realización de los objetivos concretos de la medida política. La implementación es la secuencia programada de acciones. Es un proceso de gran complejidad. En esta fase pueden intervenir múltiples actores con intereses propios. La implementación la pueden realizar actores estatales y/o privados. Lipsky (1980: 20) destaca que "al final la implementación de la política se reduce a las personas que realmente la implementan: los practicantes o 'burócratas a nivel de la calle'".

¿Qué papel asumieron los agentes sociales en esta fase? Hay que diferenciar entre acciones oficiales y promovidas por el Gobierno y acciones independientes llevadas a cabo a título personal. A lo largo de los años el Gobierno atribuyó a los agentes sociales un papel destacado en la fase de implementación de las siguientes políticas: la de contingente, la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen para campañas agrícolas de temporada, en los procesos de regularización extraordinaria y en el establecimiento del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. Una explicación principal para ello es que la mayoría de las políticas en materia de inmigración laboral no se pueden implementar sin contar con el apoyo y la colaboración de los agentes sociales. Un ejemplo de la función imprescindible de los agentes sociales en esta fase es el caso de la contratación en origen: en función de su papel natural, las patronales y los empresarios tienen que presentar las ofertas de puestos de trabajos vacantes y colaboran en la coordinación y organización de los desplazamientos. Los sindicatos proporcionan por regla general asesoramiento e información en materia sociolaboral y velan por los derechos de los trabajadores extranjeros y el cumplimiento de las condiciones laborales acordadas.

En la fase de implementación se cristalizan las posiciones antagónicas de los actores involucrados en el proceso y ello puede conducir a conflictos entre las organizaciones sindicales y patronales. Estas discrepancias se proyectan sobre todo en la implementación de algunas políticas públicas, como, por ejemplo, el contingente o en el establecimiento del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. Por regla general, los sindicatos, fieles a su

ideología de proteger el mercado laboral nacional, favorecen concretar, delimitar y justificar la llegada de trabajadores extranjeros. Al contrario, las organizaciones empresariales se inclinan normalmente por incluir cuántas más ocupaciones mejor, cuánto más ámbito mejor y cuántas más provincias mejor para tener un amplio *pool* de mano de obra. Las patronales necesitan flexibilidad en el número de trabajadores en función de la demanda existente en el momento. Estas posiciones antagónicas motivan polémicos debates y confrontación a la hora de llevar a cabo la política. Un ejemplo de ello es el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura que fue introducido por primera vez en 2005 cuando el país aún estaba en una fase de crecimiento económico y empleo. En el marco de su establecimiento las patronales estuvieron confrontadas con la dificultad de convencer a los sindicatos de la necesidad de mano de obra en ciertos sectores y de incluir determinadas profesiones en el Catálogo con el fin de atraer a trabajadores extracomunitarios para cubrir las demandas. La obligación de justificar y presentar pruebas de la carencia de trabajadores resultaba para las patronales muy laboriosa y requería mucho tiempo. El proceso de negociación, por lo tanto, estuvo acompañado de tensas discusiones con los sindicatos y los representantes del Gobierno. El rechazo sindical, por regla general, se manifestaba cuando se trataba de empleo que requerían mano de obra poco o no cualificada. Los sindicatos se aferraban a la exigencia de que las patronales aumentaran los salarios ya que de este modo encontrarían a trabajadores autóctonos o inmigrantes que ya residían en el país y que estarían dispuestos a aceptar el empleo. Los sindicatos querían evitar el *dumping* social. Esto, en parte, puede explicar por qué los sindicatos no asumieron esta actitud reservada cuando se trataba de incluir en el Catálogo propuestas de empleo que requerían alta cualificación, como, por ejemplo, la propuesta para la contratación de médicos. No obstante, en sus primeros años el Catálogo incluía gran variedad de tipos de empleo. La persistente crisis económica y la alta tasa de paro hizo que cambiara esta situación y pocas ocupaciones continuaban incluidas en el Catálogo.

A lo largo del análisis se ha podido constatar que una característica destacada de los sindicatos durante los años analizados fue su postura racional, pragmática y activa a la hora de implementar una política, aunque no habían podido participar en la fase de formulación y diseño. Por ejemplo, en los procesos de regularización se evidencia que el Gobierno recurrió a la infraestructura ya establecida por los sindicatos y a sus experiencias y conocimientos profundos con el fenómeno inmigratorio. Una causa que puede explicar la importante implicación de los sindicatos en esta fase del proceso es el objetivo e intento táctico del Gobierno de valerse de las experiencias de los sindicatos para reducir costes en la

implementación de la medida. Los sindicatos y sus respectivos centros (CITE y Centros-Guía) fueron un punto central de contacto para los inmigrantes y ofrecían a los inmigrantes indocumentados apoyo e información sobre el proceso y su desarrollo y les ayudaban con la tramitación de sus solicitudes. Su participación activa puede ser explicada con su intención de aflorar la inmigración irregular a fin de reducir el volumen de economía sumergida y proteger a los trabajadores, tanto inmigrantes como autóctonos. Otra explicación posible puede ser su interés por encontrar posibles futuros afiliados entre los solicitantes de la regulación laboral y residencial. La inclusión de los sindicatos en la fase de implementación tenía además otra ventaja para el Gobierno: transmitió la sensación de que la política de regularizaciones gozaba del apoyo sindical y esto, a su vez, benefició al Ejecutivo porque daba la impresión de que su política estaba más legitimada.

El papel de las patronales en la fase de implementación era distinto y se concentraba, en buena parte, en la presentación de las demandas de mano de obra de sus asociados, en la participación en los procesos de selección de los trabajadores extranjeros en los países de origen, en los procesos de ida y vuelta, y, una vez que los trabajadores estaban en el país, en el tema del alojamiento y la formación profesional. Al contrario que los sindicatos, las patronales, por regla general, no se involucraron a iniciativa propia en la fase de implementación si el Gobierno no preveía su participación. Un ejemplo es el caso de los procesos de regularización. Hasta 2005 el Gobierno no contempló la colaboración de las patronales y tampoco éstas intentaron formar parte activa en las regularizaciones. Con la denominada “normalización” de 2005 el Gobierno cambió por primera vez los requisitos: en lugar de regularizar sólo a los trabajadores inmigrantes en situación irregular, estableció también la obligación de regularizar el empleo. Los empresarios fueron activamente implicados en el proceso y al final responsables de la regularización de sus trabajadores.

Evaluación y finalización

El *policy cycle* no termina con la aprobación y aplicación de un programa político. Por regla general se realiza una evaluación en la que se analiza los efectos positivos y negativos de la política y se compara la política oficialmente declarada con los resultados reales de la política implementada. Esta fase es crucial y en ella se evidencia la distancia entre los objetivos oficiales de una política y sus efectos y prácticas reales. La fase de evaluación ofrece diferentes posibilidades de proceder: la eliminación de los defectos detectados, lo que

significa que el *policy cycle* comenzaría de nuevo; el reforzamiento de los programas exitosos o ignorar los fallos detectados adoptando una actitud pasiva frente el problema. También existe la posibilidad de finalización de una política.

La fase de evaluación está estrechamente vinculada a la fase de percepción del problema porque una evaluación negativa de una política conduce automáticamente a una nueva definición subjetiva del problema, que requiere actuación política y la inclusión del tema en la agenda gubernamental. La evaluación no le incumbe sólo al Gobierno. Cualquier actor estatal, privado o político puede realizar un análisis evaluativo, tanto a iniciativa propia (accesible para el público o sólo el uso interno) como a petición del Gobierno. El Ejecutivo no es obligado a asumir posibles propuestas de mejora de una política o que sugieren la interrupción de una política.

Los sindicatos asumieron, a lo largo de los años, una actitud activa en la fase de evaluación de las políticas y dieron a conocer su opinión sobre determinadas políticas y sus efectos en la práctica de distintas formas con el fin de cambiar la política o aspectos de la misma. A tal fin elaboraron documentos e informes propios para el uso interno y/o visibles y accesibles para el público, declaraciones de prensa y también presentaron dictámenes o quejas. Un ejemplo de una reclamación oficial contra una política concreta y la orientación política del Gobierno en general es la Ley 8/2000 que entró en vigor a finales del 2000. Los sindicatos optaron por distintas vías para expresar su desacuerdo con la Ley y ejercer presión para que el Gobierno la cambiara: CCOO fue uno de los muchos actores que presentó un dictamen de inconstitucionalidad ante el Defensor del Pueblo. Por igual asunto UGT entregó una queja contra el Gobierno del Estado español ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Pero a pesar de la presión colectiva el Gobierno no modificó la Ley y se aferró a su curso político restrictivo en materia de inmigración. La situación cambió finalmente en 2007 cuando el Tribunal Constitucional resolvió el asunto y declaró inconstitucional aquellos artículos de la Ley que habían eliminado los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga para los inmigrantes en situación irregular.

Mientras que los sindicatos recurrieron a distintas prácticas y se dirigieron con su "evaluación" al público, las patronales se mantuvieron, por regla general, más reservadas, por lo menos en público. Esto se hace notar también en la falta de documentos propios sobre el

fenómeno inmigratorio en general y sobre las políticas de inmigración laboral en particular. Con frecuencia, las patronales expresaron su posible desacuerdo sobre una política y/o los requisitos establecidos en reuniones bilaterales y sin público con el Gobierno y/o en el marco de reuniones de cauces formales, como, por ejemplo, en las comisiones de seguimiento del contingente o en el marco de la Mesa del Diálogo Social. Raras veces recurrieron a declaraciones a la prensa para expresar su opinión sobre un asunto en esta materia.

Como hemos visto a lo largo del análisis, en materia de inmigración laboral los sindicatos y patronales persiguieron, en la mayoría de los casos, metas diferentes. En algunas ocasiones sus intereses confluyeron y entonces los dos actores se unificaron, aunque no de forma intencionada y organizada. Esta comunión ocasional, empero, les ayudó en sus acciones de presión sobre el Gobierno para que éste atendiera en mayor medida sus apreciaciones y aumentó las posibilidades de que subsanara problemas detectados en una determinada medida política. El contingente es un buen ejemplo para ilustrar una colaboración puntual e interesada, pero no intencionada que, sin embargo, les favoreció para poder imponer parte de sus objetivos. A pesar de las modificaciones del sistema de cupos a principio del nuevo milenio ambos agentes sociales seguían reivindicando repetidamente, aunque por motivos distintos, la necesidad de agilizar los trámites burocráticos. Para los sindicatos un sistema de contratación lento en atender las necesidades del empleo significaba un incentivo para la contratación de trabajadores irregulares y contribuía al aumento de la economía sumergida y la bolsa de irregularidad. Las patronales abogaron por trámites ágiles para poder cubrir sus demandas de empleo según las necesidades del momento. El Gobierno, al final, aceptó algunas de sus demandas y en 2003 introdujo nuevas vías para acelerar los trámites en la gestión de las ofertas de empleo.

Ambos actores realizaron de forma conjunta evaluaciones a través de su pertenencia a órganos institucionales, tales como el Consejo Económico y Social (CES), el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes o en el marco de las reuniones de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Un buen ejemplo para ello es el Informe que realizó el CES, a iniciativa propia, en 2004, en el que analizaba la realidad inmigratoria en España y las políticas de inmigración laboral. El documento incluía sugerencias consideradas como necesarias para una adecuada gestión de la inmigración y, como ya hemos visto, influyó significativamente las acciones y la orientación política del Gobierno. Este ejemplo muestra también la transición fluida de la fase de evaluación a la de percepción del problema: el CES

no hizo simplemente una evaluación, sino también llamó la atención sobre deficiencias percibidas, ofreció posibles soluciones para los problemas identificados e hizo hincapié en la necesidad de acción. Dado que el CES es un alto órgano consultivo, su evaluación y opinión tenían un peso relevante, lo que aumentaba sus posibilidades de influir en el Gobierno. Esto se hizo notar claramente en la orientación política del Gobierno socialista a partir de 2004 y en el Reglamento de Extranjería de 2004 que recogía la filosofía del Informe de la "laboralización de la política de inmigración".

Al analizar las políticas de inmigración laboral a lo largo de los años se puede constatar que, una vez introducida una política, los diferentes Gobiernos daban continuidad a las estrategias de gestión de la inmigración laboral en España, desarrollando con ello "*path dependencies*" (inercias institucionales) (véase Faist *et al*., 2004). El contingente es un buen ejemplo de ello. Aunque fue objeto de importantes modificaciones conceptuales, desde su introducción en 1993 es una de las principales herramientas para los trabajadores extra-comunitarios o comunitarios con una circulación restringida para obtener un permiso de trabajo y residencia.

9.3 La orientación de la política de inmigración laboral en España

La distribución en diferentes fases ha permitido comprender y explicar el papel que han desempeñado las organizaciones sindicales y patronales a lo largo de los años en el proceso del *policymaking*. A partir de los resultados obtenidos se puede abordar la segunda pregunta de investigación: ¿*Cómo queda reflejada la participación de los agentes sociales en las políticas de inmigración laboral?* El interrogante que aquí surge es: ¿se adapta el modelo de "clientelismo político" de Freeman (1995a) al contexto español? ¿Han determinado en gran medida las organizaciones patronales la orientación de las políticas de inmigración laboral en España? O, como invita a considerar Joppke (1999: 18), la política de clientelismo es más bien un fenómeno temporal o ausente en el contexto europeo y se presta más para describir el caso estadounidense, un país clásico de inmigración donde la "inmigración ha coincidido con la construcción del Estado."

Representantes del enfoque de la política interna como Freeman asumen que los intereses organizados de grupos de interés, como sindicatos y patronales, desempeñan un papel clave en la construcción de las políticas de inmigración laboral. En su modelo de economía política

Freeman (1995a) argumenta que el modo típico de una política de inmigración en una democracia liberal es la política de clientelismo (*client politics*) que se desarrolla porque los beneficios de la inmigración tienden a ser concentrados y sus costes son difusos. Así que aquellos actores que se benefician más de la inmigración tienen más incentivos para organizarse e intentar influir en el proceso político que aquellos que sólo asumen los costes. Los beneficiarios principales de una política de inmigración laboral expansiva son mayoritariamente las organizaciones empresariales y los empresarios en industrias de trabajo intensivo que dependen de mano de obra semi- o no cualificada. En consecuencia, la política de clientelismo refleja entonces las preferencias políticas e intereses de los sectores económicos y es una política de inmigración expansiva.

El análisis ha mostrado que en España la política oficial de inmigración laboral nunca fue una política de clientelismo y ello por tres motivos: la política de inmigración oficial restrictiva hasta 2004, la propia lógica de acción del Estado español y la política inmigratoria laboral regulada y consensuada a partir de 2004.

Primero, el análisis presentado pone de relieve que en España los intereses del mercado y negocios siempre han tenido un protagonismo prioritario y el sistema de provisión de fuerza de trabajo inmigrante pivotaba en gran medida sobre la demanda de los empresarios que preferían tener un mercado libre y un acceso preferentemente ilimitado a mano de obra extranjera. La política de inmigración en España estaba en gran medida influenciada por las fluctuaciones en la economía y en el mercado de trabajo y determinada por las demandas de los empresarios. No obstante, esto no significa que la política de inmigración laboral en España fuera oficialmente expansiva, adaptada sólo a los intereses de las organizaciones patronales y los empresarios. Si consideramos las cuatro etapas del período de análisis (1985-2011) hasta 2004 la política oficial de inmigración laboral fue restrictiva y las vías legales fueron demasiado estrechas e inefectivas para ordenar la inmigración hacia España demandada desde el mercado laboral español.

Resumiendo a *grosso modo*, la primera Ley de Extranjería de 1985, vigente durante 15 años consecutivos y concretada por sólo dos Reglamentos en 1986 y 1996, tenía un carácter restrictivo y policial y se orientó más en las preocupaciones de sus socios europeos comunitarios que en las propias del país. Hubo que esperar al Reglamento de 1996 para que se creara, por primera vez, un permiso de trabajo y residencia permanente. A partir de los

años noventa el Gobierno pretendió poner en marcha una política activa de inmigración y más orientada en el mercado de trabajo. En este marco introdujo, en 1993, por primera vez el sistema de cuotas anuales para trabajadores extracomunitarios. No obstante, diversos estudiosos coinciden en que el contingente no fue la forma más adecuada para canalizar la inmigración laboral desde los países de origen (véase, por ejemplo, Arango, 2002; Pérez, 2004; Aja, 2006a) y no se alcanzó el objetivo previsto.

En los años noventa la demanda de trabajadores extranjeros empezó a crecer. La economía española comenzó a recuperarse de la crisis económica de 1991-1994 y entró en un período de expansión y de creación de empleo. La fase de máxima prosperidad económica empezó en 2000 y se caracterizó por una fuerte creación de empleo y una rápida disminución de la tasa de desempleo. La demanda de mano de obra alcanzó sus momentos más álgidos entre 2000 y 2007. En estos años uno de cada tres empleos creados en la UE-15 se generó en España. El rol clave en términos de creación de empleos lo asumía el sector de la construcción (OIT, 2011). La favorable situación económica y la creciente demanda de mano de obra por parte de los empresarios hizo que las organizaciones patronales empezaran, a partir del nuevo milenio, a ocuparse del tema de la inmigración e hicieron *lobbying* para abogar por una política de inmigración más expansiva. No obstante, a pesar de que por primera el contingente adquirió con la Ley 4/2000 vez rango de Ley y fue redefinido, en 2002 y 2003, constituyó prácticamente la única vía de acceso a un permiso de trabajo y residencia en España. Con un cupo anual en torno a 25.000 trabajadores extracomunitarios el contingente no pudo satisfacer la demanda de los empresarios. El Régimen General de entradas estuvo en estos años prácticamente cerrado, aunque, en la praxis, esta medida resultó inviable. Esto muestra que, a pesar de la situación económica favorable y el *lobbying* de las patronales a partir del nuevo siglo las políticas de inmigración laboral fueron hasta 2004 oficialmente restrictivas y no consiguieron satisfacer las necesidades de mano de obra del mercado de trabajo español. Se diferencia por lo tanto del modelo de Freeman (1995a) que postula que estas condiciones deberían ser el resultado de una política de inmigración expansiva. Pero, como hemos visto, el caso español es diferente y no es posible hablar de una “política de clientelismo”. No obstante, en estos años de *boom* económico entraron a España tantos inmigrantes como los empresarios querían. O, como era el caso en los años noventa (1993-1999), la práctica de la política de contingente se correspondía con los intereses de los empresarios: al contrario de su función original en estos años el contingente sirvió para realizar “regularizaciones encubiertas”, pues muchos de los trabajadores “admitidos” ya residían en España aunque de

forma irregular. Los empresarios se beneficiaron de esta práctica porque les permitía cubrir sus demandas. En estos años, tanto el Gobierno socialista (1993-1996) como el Gobierno del Partido Popular (1996-2000) no mostraron interés y ni intención de cambiar esta práctica.

¿Qué significa esto? ¿Por qué existía una diferencia entre la política restrictiva seguida oficialmente y la práctica tolerante o aplicación encubierta de medias políticas más liberales? La praxis revela que, aunque no es posible hablar de una "política de clientelismo" adaptada oficialmente a las necesidades de los empresarios, la realidad la práctica sí se respondió con sus demandas. De todo ello se extrae el principal interrogante: ¿se puede hablar de una política de clientelismo "oculta? O ¿persiguió el Estado, con sus acciones, intereses propios que también coincidían con los de los empresarios?

En estos años de una coyuntura favorable el Gobierno tuvo que reaccionar a la situación en el mercado laboral y la demanda de los empresarios para no frenar el crecimiento económico del país. Pese a su curso político y la restrictiva retórica oficial, toleró la entrada de un gran número de inmigrantes no documentados debidamente y que engrosaban las filas de los irregulares. Esta praxis extraoficial, junto con la limitación de la acción de la inspección de trabajo y sin una destacada intervención del Gobierno español para evitar la contratación ilegal, beneficiaron a los empresarios porque podían cubrir sus demandas con mano de obra extranjera irregular, lo que les permitió seguir creciendo. En consecuencia, la bolsa de irregularidad continuó ampliándose. La mejor prueba de ello son los resultados de los procedimientos de regularizaciones: las dificultades de entrada vinculadas con una fuerte demanda de mano de obra foránea reforzó la paradoja existente entre la demanda del mercado y las regulaciones estatales, convirtiendo la migración irregular producto de este *mismatch* en un rasgo estructural. Así que, para responder a este desarrollo y reestablecer el control del Estado sobre los flujos migratorios, el Gobierno recurrió a procesos de regularización. Curiosamente, y a pesar de su política oficial restrictiva, tan sólo entre 2000 y 2001 el Gobierno llevó a cabo cuatro procesos de regularización. Los resultados de todos los procesos de regularización evidenciaron no solamente la alta cifra de inmigrantes en situación irregular, sino también que la inmigración irregular ha sido más la norma que la excepción en España. Los procedimientos de regularizaciones han sido la principal vía para conseguir un estatuto legal en España (véase Arango y Jachimowicz, 2005; González, 2009).

Siguiendo la argumentación de Boswell (2007), la discrepancia entre la política oficialmente declarada y la práctica puede deberse en parte a una incapacidad del Estado

español para cumplir simultáneamente los cuatro imperativos funcionales para mantener su legitimidad, es decir, seguridad, acumulación de riqueza, justicia y legitimidad institucional. La inmigración laboral es para el Estado parte importante en su función de acumulación de riqueza. Pero a la hora de elaborar las correspondientes políticas el Gobierno está confrontado con un dilema político-económico: aunque la inmigración laboral contribuya a producir impactos económicos positivos, la aplicación de una política de inmigración (más) liberal y con ello un posible aumento de la inmigración puede no ser aprobado por la opinión pública o incompatible con la responsabilidad del Estado de garantizar la seguridad nacional. La decisión a favor de políticas (más) expansivas podría debilitar la legitimidad del Estado en otros capítulos. El Estado tiene que armonizar las necesidades políticas con las económicas.

A partir del 2000 el Gobierno popular intentó superar esta discrepancia al provocar deformaciones entre sus acciones políticas y la percepción pública recurriendo a una "estrategia de visibilidad" (Guiraudon y Joppke, 2001): se aferró a su curso político y retórica oficial restrictiva. Prueba de ello fue, a finales de diciembre de 2000, la aprobación de la Ley 8/2000. Gracias a la mayoría absoluta que el PP gozaba en las Cortes no dependía del apoyo de otros grupos parlamentarios y pudo diseñar la primera reforma de la Ley 4/2000 según sus intereses y llevarla a cabo sin obstáculos legislativos. Con ello generó la percepción de un control inmigratorio reforzado para relajar la presión nacional interna y dar seguridad a los Estados comunitarios. La cuotas anuales con carácter obligatorio a partir de su redefinición en la Ley 4/2000 contribuyeron a crear también la percepción de que el Gobierno "controlaba" la inmigración. Lo expuesto lleva a la conclusión de que tampoco se puede hablar de una política de clientelismo "oculta", aunque la práctica benefició a los empresarios. Más bien el Gobierno español tenía una agenda oculta y perseguía un interés propio al mantener esta distancia entre la política oficial restrictiva y la mencionada práctica tolerante para así cumplir su imperativo de acumulación de riqueza, pero de manera indirecta o encubierta, en una fase de alto crecimiento económico. La política declarada era más bien una política simbólica.

Con ello se aborda el segundo argumento: ¿por qué, en el caso de España, no se puede hablar de una política de clientelismo según Freeman? El antes mencionado proceder demuestra de modo ejemplar que el Estado español tiene su propia lógica de acción y utiliza la política inmigratoria para seguir y promover sus propios intereses. El Gobierno puede relajar las políticas de inmigración laboral si asume que los beneficios (in)directamente relacionados con los objetivos económicos predominan sobre los costes potenciales de estas

políticas y no ponen en peligro su legitimidad y la confianza de su población en otros terrenos de su legitimidad. Sus intereses pueden coincidir con los intereses de otros actores políticos y sociales y el Gobierno puede incorporar selectivamente algunos de ellos, pero no está obligado. A la hora de diseñar las políticas de inmigración el Gobierno tiene que responder a diferentes desafíos y demandas (véase Boswell, 2007) y, por lo tanto, no puede atender únicamente las necesidades empresariales. Esto aclara a la vez que el Estado no puede ser considerado como una "arena neutral" (Meyers, 2007: 6) al servicio del capital y de grupos de presión bien organizados. Tal como ha evidenciado el ejemplo, el Estado español no es un actor estático que reacciona sólo de manera pasiva a diferentes intereses. La apreciación de Freeman es en este contexto claramente insuficiente porque, tal como critican también otros autores (véase, por ejemplo, Statham y Geddes, 2006, para el caso del Reino Unido), desatiende el rol del Estado y de las instituciones estatales en el proceso del *policymaking* y concede demasiada importancia al poder de los grupos de interés bien organizados.

El tercer argumento que muestra la incompatibilidad del modelo de Freeman con el caso español tiene relación con el curso político en materia de inmigración a partir de 2004. Con la aprobación del Reglamento de Extranjería de 2004 el Gobierno socialista introdujo medidas políticas dirigidas a la "laboralización de la política de inmigración" (Rojo y Camós, 2005). A partir de entonces la gestión de la inmigración se realizaba desde la óptica laboral y no policial y se abrió un "sistema complejo de entrada regular" (Aparicio y Roig, 2006: 165). Otra novedad muy relevante fue que por primera vez el Reglamento había sido acordado en la Mesa del Diálogo Social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Esto superó la función participativa y consultiva que hasta entonces ocupaban en el proceso del *policymaking*. También significó reconocer el aspecto laboral de la inmigración y la necesidad de abordarlo desde el consenso con los agentes sociales, los actores principales del mercado laboral. Este acuerdo se institucionalizó, entre otros, con la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. El desarrollo de una política inmigratoria laboral que se pone en marcha a partir de 2004 había sido adaptado a las necesidades del mercado laboral y se orientaba en la situación nacional de empleo. En consecuencia, no era una política de clientelismo porque no reflejaba sólo los intereses de las organizaciones empresariales. Además, tanto las patronales como las organizaciones sindicales son grupos de interés bien organizados y se benefician de una política de inmigración no restrictiva, aunque por distinto motivos.

Si bien los tres argumentos presentados aclaran que en España la política de inmigración laboral no es una "política de clientelismo" según Freeman (1995a), su modelo y la perspectiva centrada en la sociedad en general son útiles para el análisis porque se concentran en actores políticos como los agentes sociales y su papel a la hora de definir la política de inmigración. También ha mostrado la eficacia de la combinación del enfoque centrado en la sociedad con la perspectiva orientada en el Estado para analizar el papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral en España.

9.4 Reflexiones finales

La inmigración en España es un fenómeno estructural del mercado de trabajo y de la sociedad española, pero como muestra el estudio el país careció, durante muchos años, de una estrategia de política inmigratoria real y, en contrapartida, admitió inmigración irregular. Hasta el 2004 la política de inmigración laboral adoleció de un análisis detallado del proceso inmigratorio. Especialmente en los años ochenta y noventa, la política inmigratoria laboral se asemejaba, en buena parte, a un intento de *trial-and-error* (ensayo y error), y se orientaba en modelos de otros países europeos y en una visión cortoplacista.

El punto de inflexión tuvo lugar en 2004. A partir de entonces se puso en marcha una política de inmigración vinculada al mercado de trabajo, con objetivos más claros y ambiciosos y caracterizados por atributos más abiertos para canalizar mejor la inmigración legal a España. En la nueva orientación política del recién elegido Gobierno socialista los agentes sociales, como actores centrales del mercado laboral, empezaron a asumir un papel clave a la hora de diseñar las políticas de inmigración laboral. A partir de entonces el proceso de toma de decisiones en materia de inmigración laboral se produjo, en gran medida, en base al consenso con los agentes sociales. Con la institucionalización del Diálogo Social en materia de inmigración y la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración los procesos aportan desde entonces más transparencia y conceden un papel equilibrado a ambos agentes sociales en el proceso del *policymaking*. Desde entonces son co-responsables de la política y diseño de algunos instrumentos políticos de gestión de la inmigración laboral. Este nuevo proceder del Gobierno socialista a la hora de abordar el fenómeno inmigratorio, así como su política pueden ser interpretados también como búsqueda de nuevas vías para poder realizar mejor sus preferencias y objetivos políticos. Junto a ello el consenso con los agentes sociales

a la hora de elaborar las políticas ha permitido formular e implementar una política de inmigración laboral que se adapta al mercado de trabajo y a la situación nacional de empleo. La concepción de las políticas de inmigración laboral, de naturaleza flexible, permite, desde entonces, una mejor adaptación de los mecanismos establecidos a las oscilaciones de la demanda de mano de obra y a la coyuntura del país. Esta capacidad de adaptar las políticas de inmigración laboral a las necesidades del momento se ha podido observar en los últimos años de la crisis económica y en las reacciones a la decreciente demanda de mano de obra.

Estudiando la política de inmigración seguida por el Gobierno desde 1996 hasta 2004, cabe preguntarse si, a partir de 2004, la política de inmigración hubiera transcurrido por iguales caminos de haberse producido otra constelación gubernamental en las elecciones generales de marzo de 2004. Si hubiera vuelto a ganar el PP los comicios ¿habría desarrollado una nueva política de inmigración focalizada en el mercado de trabajo o habría continuado su política? ¿Habría sido incluida en el Diálogo Social con los agentes sociales la inmigración para consensuar con ellos los aspectos sociolaborales del Reglamento de Extranjería de 2004? ¿También hubiera creado una comisión laboral tripartita que permitiera a las organizaciones sindicales y patronales tener un órgano específico en materia de inmigración? Un Gobierno presidido por los conservadores ¿habría concedido igual importancia que el Ejecutivo socialista a los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de las políticas de inmigración laboral?

Estas reflexiones nos conducen a pensar en el futuro y en ¿cómo será la política de inmigración una vez superadas la crisis económica y la correspondiente recesión? España volverá a necesitar mano de obra extranjera, tanto cualificada como no cualificada, no sólo para satisfacer las carencias del mercado de trabajo, sino también para contrarrestar el envejecimiento de la población autóctona y la progresiva disminución de la población potencialmente activa. Uno de los grandes interrogantes será si y cómo futuros Gobiernos integrarán a los agentes sociales en el proceso del *policymaking* de la política de inmigración laboral. Como ha quedado demostrado en el análisis el papel de las organizaciones sindicales y patronales a la hora de construir la política de inmigración laboral depende, en gran medida, del color y de la intención del Gobierno, de los propios intereses que persigue el Estado y de su voluntad de incluir o no a los agentes sociales en los procesos. Pero también de los intereses, reacciones y acciones de los propios agentes sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Achón Rodríguez, Olga (2011): *Contratación en origen e institución total. Estudio sobre el sistema de alojamiento de trabajadores agrícolas extranjeros en el Segriá (Lleida)*, Universidad de Barcelona, tesis doctoral.

Agrela Romero, Belén (2005): "El efecto dominó del levantamiento de fronteras", en Jorge Santibáñez y Ángel M. Castillo (Eds.), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos*, México: Colegio de México, pp. 1-49.

Aja, Eliseo (2006a): "La evolución de la normativa sobre inmigración", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Barcelona: CIDOB, pp. 17-44.

Aja, Eliseo (2006b): "Diferentes tipos de regularización en la legislación de inmigración", en Gemma Pinyol (Ed.), *Inmigración y derechos de ciudadanía*, Barcelona: CIDOB, pp. 11-27.

Aja, Eliseo (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería", en Eliseo Aja; Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso (Eds.), *La inmigración en tiempos de crisis*, Anuario de la inmigración en España, Barcelona: CIDOB, pp. 19-44.

Aja, Eliseo (2012): *Inmigración y democracia*, Madrid: Alianza Editorial.

Aja, Eliseo y Joaquín Arango (2006): "Presentación", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Barcelona: CIDOB, pp. 13-14.

Aja, Eliseo; Arango, Joaquín y Josep Oliver Alonso (2009): "Bajo el influjo de la crisis", en Eliseo Aja; Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso (Eds.), *La inmigración en tiempos de crisis*, Anuario de la inmigración en España, Barcelona: CIDOB, pp. 10-18.

Aja, Eliseo; Aparicio, Marco; Cabello, Miguel Ángel; Moya, David; Díez, Laura y Eduard Roig (2000): *La nueva regulación de la inmigración en España*, Valencia: Tirant Lo Blanch.

Alarcón Hernández, José (2008): "La intervención de los agentes sociales en las migraciones laborales", en Manuel Balado Ruiz-Gallegos (Coord.), *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI*, pp. 935-946.

Alemann, Ulrich von (1989): *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, segunda edición, Opladen: Leske + Budrich.

Alemann, Ulrich von (2000): "Das Politische an der Politik – Oder: Wider das Verschwinden des Politischen", en: Hinrichs, Karl; Kitschelt, Herbert y Helmut Wiesenthal (coords): *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*, Frankfurt/ New York: Campus Verlag, pp. 103-118.

Andrés, Javier y Rafael Doménech (2010): "Cambio de modelo y creación de empleo en España: ¿Podemos permitirnos no reformar el mercado laboral?", en Juan José Dolado y Florentino Felgueroso (Eds.), *Propuesta para la reactivación laboral en España*, FEDEA, pp. 8-15.

Ángel de Prada, Miguel (2005): "Flujos migratorios internacionales hacia España. Especificidad en la Región de Murcia", en Manuel Hernández Pedreño y Andrés Pedreño Canovas (Eds.), *La condición inmigrante, la: Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, Murcia: Universidad de Murcia, pp. 61-74.

Aparicio Wilhelmi, Marco y Ecduard Roig Molés (2006): "La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Barcelona: CIDOB, pp. 145-174.

Aprell Lasagabaster, Concha (1996): “El nuevo reglamento de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, (Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 140, pp. 313-333.

Aprell Lasagabaster, Concha (2010): “La cuarta reforma de la ley de extranjería en ocho años”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 24, pp.1-24.

Aragón Bombín, Raimundo (1990): “Hacia una política activa de inmigración”, en *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 11, pp. 97-108.

Aragón Bombín, Raimundo (1994): “Balance del proceso de regularización y los nuevos proyectos para la integración de los inmigrantes”, en *Itinera Cuadernos*, núm. 6, pp. 11-21.

Aragón Bombín, Raimundo (1996): “Diez años de política de inmigración: implicaciones de las distintas Áreas de Gestión: Educación, Cultura, Salud, Vivienda, Empleo y Servicios Sociales”, en *Migraciones*, pp.45-60.

Aragón Bombín, Raimundo y Juan Chozas Pedrero (1993): *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Arango, Joaquín (2000a): “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, pp. 33-47.

Arango, Joaquín (2000b): “Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: the Case of Spain”, en Russell King; Gabriella Lazaridis y Charalampos G. Tsardanides (Eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 253-276.

Arango, Joaquín (2002): “La fisonomía de la inmigración en España”, en *El Campo de las Ciencias y las Artes*, núm. 139, pp. 237-262.

Arango, Joaquín (2003): “La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra, en *Migración y Desarrollo*, núm. 1, pp. 1-30.

Arango, Joaquín (2005): “La inmigración en España: impactos demográficos, económicos y sociales”, en UGT-Asturias (Eds.), *Reinventando el Estado de Bienestar. ¿Nuevas políticas para iguales objetivos?*, VI Escuela Internacional de Verano, Oviedo: Fundación Asturias, pp. 141-169.

Arango, Joaquín (2009): “Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio”, en Eliseo Aja; Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso (Eds.), La *inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España*, Barcelona: CIDOB, pp. 52-74.

Arango, Joaquín (2013): “Exceptional in Europe? Spain´s Experience with Immigration and Integration”, Washington, DC: Migration Policy Institute, pp. 1-17.

Arango, Joaquín y Maia Jachimowicz (2005): “Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach”, Migration Information Source, Special Issue: The Unauthorized, September 2005, http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=331

Arendt, Hannah (1993): *Was ist Politik?* Fragmente aus dem Nachlaß, editado por Ursula Ludz, München: Pieper.

Argyris, Chris y Donald Schön (1978): *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading: Addison Wesley.

Avci, Gamze y Christopher McDonald (2000): “Chipping Away at the Fortress: Unions, Immigration and the Transnational Labour Market”, en *International Migration*, vol. 38, núm. 2, pp. 191-213.

Aysa-Lastra, María and Lorenzo Cachón (2011): “El impacto de la crisis global en el mercado de trabajo de los inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos y en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales*, núm. 95, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 47-82.

Balch, Alex (2010a): *Managing labour migration in Europe. Ideas, knowledge and policy change*, Manchester: Manchester University Press.

Balch, Alex (2010b): "Managing labour migration in Europe: ideas knowledge and policy change", *CCIS*, Working Paper núm. 184, pp. 1-37.

Balch, Alex y Concha Carrasco (2013): "¿Cerrando el grifo?: la experiencia de los principales órganos de gestión migratoria en Reino Unido y España durante la recesión", en *Migraciones*, núm. 30, pp. 199-214.

Baldwin-Edwards, Martin (1997): "The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, núm. 4, pp. 497-520.

Ballester Pastor, María Amparo (2001): "El contenido laboral de la Ley de Extranjería 8/2000: reducciones, cautelas y desconfianzas", en *Revista AequAlitas*, núm. 6, pp. 21-27.

Barrett, Susan M. (2004): "Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies", en *Public Administration*, vol. 82, núm. 2, pp. 249-262.

Bauder, Harald (2006): *Labor Movement. How Migration Regulates Labor Markets*, Oxford: Oxford University Press.

Beard, Charles Austin y Mary Ritter Beard (1944): *A Basic History of the United States*, New York: Doubleday, Doran & Company.

Bernauer, Thomas; Jahn; Kuhn, Patrick y Stefanie Walter (2009): *Einführung in die Politikwissenschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

Bhagwati, Jagdish (1984): "Incentives and disincentives: International migration", en *Review of World Economics*, 1984, vol. 120, núm. 4, pp. 678-701.

Bhagwati, Jagdish (2003): "Borders Beyond Control", en *Foreign Affairs*, vol. 82, núm.1, pp. 98-104.

Birkland, Thomas A. (2011): *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Tercera Edición, New York: M.E. Sharpe.

Blatter, Joachim; Janning, Frank y Claudius Wagemann (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Reihe: Grundwissen Politik*, Band 44, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Blum, Sonja y Klaus Schubert (2011): *Politikfeldanalyse*, segunda edición, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Borkert, Maren y Rinus Penninx (2011): "Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction", en Giovanna Zincone; Rinus Pennix y Maren Borkert (Eds.) (2011), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 7-17.

Boswell, Christina (2003): *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Oxford: Blackwell.

Boswell, Christina (2007): "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?", en *The International Migration Review*, vol. 41, núm. 1, pp. 75-100.

Brady, Henry E. y Davied Collier (2010): *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, New York: Rowman & Littlefield.

Bravo López, Fernando (2004): "La legislación de extranjería en el debate político", en Fernando Bravo López; Puerto García Ortiz; Ana Planet Contreras y Ángeles Ramírez Fernández (Eds.), *Atlas de la inmigración marroquí en España 2004*, Taller de Estudios Internacionales/ Universidad Autónoma de Madrid/ Observatorio Permanente de la Inmigración/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, pp. 109-111.

Brubaker, William Rogers (1989): "Membership without Citizenship: The economic and social rights of noncitizens", en William Rogers Brubaker (Ed.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, New York: Lanham, pp. 145-162.

Brubaker, Rogers (1995): "Comments on 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States'", en *International Migration Review*, vol. 29, núm. 4, pp. 903-908.

Bruquetas-Callejo, Maria; Garcés-Mascareñas, Blanca; Morén-Alegret, Ricard; Penninx, Rinus y Eduardo Ruiz-Vieytez (2008): "Immigration and integration policymaking in Spain", working paper, núm. 21, Amsterdam: IMISCOE, pp. 1-31.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (1995): "Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 69, pp. 105-124.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (1998): "Los sindicatos españoles y la inmigración" en *Migraciones*, núm. 4, pp.71-109.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (1999): *Prevenir el racismo en el trabajo en España*, Madrid: IMSERSO.

Cachón, Lorenzo (2000): "Sindicatos e inmigración: caras nuevas para un viejo desafío", en *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 16, pp. 103-117.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2002): "La formación de la 'España inmigrante': Mercado y ciudadanía", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 97, pp. 95-126.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2003): "Inmigración y segmentación de los mercados de trabajo en España", Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces (CentrA), Documento de Trabajo, Serie Sociología 2003/02, pp. 1-46.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2004): "Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia", en Eduardo Geronimi; Lorenzo Cachón y Ezequiel Texidó, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos*, Ginebra: OIT, pp. 23-94.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2007): "Diez notas sobre la inmigración en España 2006", en *Vanguardia Dossier*, núm. 22, pp. 68-76.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona: Anthropos Editorial.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2011): "Aprender para una mejor convivencia: las experiencias europeas de conflictos ligados a la inmigración vistas desde la realidad española", en Lorenzo Cachón (Ed.), *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia*, Barcelona: Hacer, pp. 431-497.

Cachón Rodríguez, Lorenzo y Miguel S. Valles (2003): "Trade Unionism and Immigration: reinterpreting old and new dilemmas", en *Transfer Review. European Review of Labour and Research*, vol. 9, núm. 3, pp. 469-482.

Calavita, Kitty (1992): *Inside the State. The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.*, segunda edición, New Orleans: Quid Pro Books.

Campuzano, Carles (2001): "El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?", en *Afers Internacionals*, nº 53, pp. 31-41.

Caponio, Tiziana y Maren Borkert (Eds.) (2010): *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam: IMISCOE-AUP Research Series.

Casey, John (1998): "Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora", en Ricard Gomà y Joan Subirats (Eds.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Editorial Ariel, pp. 317-340.

Castellanos; Mari Luz y André Pedreños (2001): "Desde El Ejido al accidente de Lorca. Las amargas cosechas de los trabajadores inmigrantes en los milagrosos vergeles de la agricultura mediterránea", en *Sociología del Trabajo*, núm. 42, pp. 3-31.

Castells, Manuel (1975): "Immigrant Workers and Class Struggles in Advanced Capitalism: The Western European Experience", en *Politics and Society*, núm.5, vol. 1, pp. 33-66.

Castles, Stephen (1985): "The Guests Who Stayed - The Debate on 'Foreigners Policy' in the German Federal Republic", en *International Migration Review*, vol. 19, núm. 3, Special Issue: Civil Rights and the Socio-political Participation of Migrants, pp. 517-534.

Castles, Stephen (2000): "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues", en *International Social Science Journal*, vol. 52, núm. 165, pp: 269-281.

Castles, Stephen (2004a): "Why migration policies fail", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, núm. 2, pp. 205-227.

Castles, Stephen (2004b): "The factors that make and unmake migration policies", en *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration, pp. 852-884.

Castles, Stephen (2006): "Guestworkers in Europe: A Resurrection", en *International Migration Review*, vol. 40, núm. 4, pp. 741-766.

Castles, Stephen y Godula Kosack (1973): *Immigrant workers and Class Structure in Western Europe*, London: Oxford University Press.

Castles, Stephen y Mark J. Miller (2009): *The age of migration. International population movements in the modern world*, cuarta edición, London, Palgrave MacMillan.

Caviedes, Alex (2004): "The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?", en *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 2, pp: 289-310.

Caviedes, Alex (2006): "Corporatist Birds of a Feather? Labor Migration and Employer preferences in Austria and the Netherlands", Paper presented at the 15th Council for European Studies Conference, Chicago, Ill. March 29 - April 2, 2006, pp. 1-34.

Caviedes, Alex (2008): "Troubled Transnationalism. Diverging National and EU-Level Social Partner Preferences in Immigration Policy", Paper presented at the Conference: European Integration: Past, Present and Future Kitchener, Ontario, April 30-May 1, 2010, pp. 1-33.

Caviedes, Alex (2010): *Prying Open Fortress Europe: The Turn to Sectoral Labor Migration*, Lanham: Lexington Books.

Caviedes, Alex (2011): "Why do some EU members struggle to confer Freedom of Labor Movement", European Union Studies Association Twelfth Biennial International Conference, Boston, March 3-5, pp. 1-32.

CCOO (1987): *IV Congreso de la Confederación Sindical de CCOO*, Madrid: CCOO.

CCOO (1991): "Documentos, Ponencia, Estatutos, Resoluciones. V Congreso Confederal". Madrid: CCOO.

CCOO (1994): "Propuesta de reforma del RD 1119/86 de 26 de junio por el que se reglamenta la LO 7/1985 de extranjería", documento interno, CCOO, Centro de Documentación de las Migraciones de la Fundación 1ro de Mayo en Madrid.

CCOO (25.5.1995): "Organizaciones por la reforma del reglamento de extranjería, Nota informativa, documento interno, CCOO, Centro de Documentación de las Migraciones de la Fundación 1ro de Mayo en Madrid.

CCOO (2000): "Valoración sobre el final del proceso de regularización de 2000", documento interno, CCOO, Centro de Documentación de las Migraciones de la Fundación 1ro de Mayo en Madrid.

CCOO (2003): *Trabajadores extranjeros y acción sindical*, Cuadernos de Información Sindical, Madrid: CCOO:

CCOO (2006): "Documentos de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras", en Jorge Aragón Medina (Ed.), *Documentos del seminario sobre inmigración, políticas migratorias y sindicalismo*, 27 y 28 de junio de 2006, Madrid: Fundación 1º de Mayo, pp. 77-91.

CCOO (5.9.2008): "CCOO califica de 'improvisación' las declaraciones del ministro Corbacho sobre la contratación en origen", http://www.andalucia.ccoo.es/webandalucia/menu.do?Informacion:Noticias:34989

CCOO (8.9.2008): "CCOO apuesta por mantener la ordenación de flujos migratorios laborales en una planificación correcta de las campañas", http://www.comfia.info/noticias/44120.html

CCOO (2009): "Dictamen de Comisiones Obreras sobre proyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000", Madrid: Secretaría de Empleo y Migraciones. C. S. CCOO.

CCOO (10.1.2012): "CCOO denuncia el acuerdo sobre enrole de marinos extracomunitarios", http://www.fsc.ccoo.es/webfscmar/Actualidad:CCOOinterpuertos:Actualidad:293404--CCOO_denuncia_el_acuerdo_sobre_enrole_de_marinos_extracomunitarios

CCOO (14.4.2012): "CCOO ante la aprobación del Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería", http://www.andalucia.ccoo.es/csccoo/menu.do?Areas:Confederacion:163198

CCOO (16.7.2012): "CCOO reclama coherencia a la CEOE en sus opiniones sobre la población extranjera", http://www.ccoo.es/csccoo/Areas:Migraciones:Actualidad:368223--CCOO_reclama_coherencia_a_la_CEOE_en_sus_opiniones_sobre_la_poblacion_extranjera

CCOO, UGT et al. (1994): "Manifiesto. Contra el racismo: Igualdad de derechos. No a la actual ley de extranjería", documento interno, CCOO, Centro de Documentación de las Migraciones de la Fundación 1ro de Mayo en Madrid.

Corral, Ana (2006): "Una teoría sobre la política de inmigración laboral", en *Claridad*, cuarta etapa, pp.4-8.

Cea D'Ancona, Mª Ángeles y Miguel Valles (2011): *Evolución del racismo y la xenofobia en España: Informe 2011*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Cebolla Boado y Amparo González Ferrer (2008): *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CES (1995): *Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, Madrid: Consejo Económico y Social.

CES (2004a): *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, Madrid: Consejo Económico y Social.

CES (2004b): "Dictamen sobre el proyecto de Real Decreto 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", Pleno Ordinario de 24 de noviembre de 2004, Madrid: Consejo Económico y Social.

CES (2010): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2009*, Madrid: Consejo Económico y Social

CES (2011): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2010*, Madrid: Consejo Económico y Social.

CES (2012): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2011*, Madrid: Consejo Económico y Social.

Checa, Francisco (Ed.) (2001): *El Ejido: la ciudad cortijo. Claves socioeconómicas del conflicto étnico*, Barcelona: Icaria.

Chiswick, Barry R. y Timothy J. Hatton (2003): "International Migration and the Integration of Labor Markets", en Michael D. Bordo; Alan M. Taylor y Jeffrey G. Williamson (Eds.), *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 65-120.

Chueca Sancho, Ángel G. (2002): "La Ley de Extranjería viola directamente cinco tratados internacionales que vinculan a España", en *El vuelo de Ícaro*, 2-3, 2001-2002, pp. 237-248.

Cobb, Roger y Charles D. Elder (1983): *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Cobb, Roger y Marc Howard Ross (1997): "Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts", en Roger Cobb y Marc Howard Ross (Eds.), *Cultural Strategies of Agenda Denial*, Lawrence: University Press of Kansas, pp. 3-24.

Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith y Marc Howard Ross (1976): "Agenda Building as a Comparative Political Process", en *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, pp. 126-138.

Cochran, Clarke E.; Mayer, Lawrence; Carr, T.R. y N. Joseph Cayer (2009): *American Public Policy: An Introduction*, novena edición, Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Cohen, Michael D; March, James G. y Johan P. Olsen (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm.1, pp. 1-25.

Colectivo Ioé (1995): "La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España", en *Estudios sobre migraciones internacionales*, núm. 9, Ginebra: Departamento de Empleo Oficina Internacional del Trabajo.

Cornelius, Wayne A. (1994): "The uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer", en Takeyuki Tsuda; Martin, L. Philip y James F. Hollified (Eds.), *Controlling Immigration. A global perspective*, Stanford: Stanford University Press, pp. 331-370.

Cornelius, Wayne A.; Martin, Philipp y James Hollifield (Eds.) (1994): *Controlling Immigration*. *A global perspective*, Stanford: Stanford University Press.

Cornelius, Wayne A.; Tsuda, Takeyuki; Martin, L. Philip y James F. Hollified (2004): *Controlling Immigration. A global perspective*, segunda edición, Stanford: Stanford University Press.

Cornelius, Wayne A. y Marc R. Rosenblum (2004): "Immigration and Politics", en *Annual Review of Political Science*, vol. 8, pp. 99-119.

Cornelius, Wayne A. y Takeyuki Tsuda (2004): "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention", en Wayne A. Cornelius; Tsuda, Takeyuki; Martin, L. Philip y James F. Hollified (Eds.), *Controlling Immigration. A global perspective*, segunda edición, Stanford: Stanford University Press, pp. 3-48.

Creswell, John W. (1994): *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, Thousand Oaks: Sage.

Dearing, James W. y Everette M. Rogers (1996): *Agenda-Setting*, Thousand Oaks: Sage.

De la Dehesa, Guillermo (1997): "El mercado de trabajo en España. Problemas y propuestas de reforma", en *Revista Económica de Catalunya*, pp. 1-12.

DeLeon, Peter (1997): "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", en *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 1, pp. 5-17.

DeLeon, Peter (1999): "The Stages Approach to the Policy Process. What Has it Done? Where is it Going?", en Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Colorado, pp. 19-32.

De Lucas Martín, Javier *et al*. (Director) (2008): *La participación social y política de los inmigrantes*, Informes BBVA, Madrid: BBVA.
Delgado, Manuel (2000): "La producción legal de ilegales", en *El País*, http://www.elpais.com/articulo/opinion/produccion/legal/ilegales/elpepiopi/20001016elpepiopi_10/Tes
Denzin, Norman K. (1978): *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*, New York: McGraw-Hill.
Denzin, Norman K. y Yvonna S. Lincoln (2000): "Introduction: The discipline and practice of qualitative research", en Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research*, segunda edición, Thousand Oaks: Sage, pp. 1-28.
Dexter, Lewis A. (2006): *Elite and Specialized Interviewing*, ECPR Press.
Dunn, William N. (1981): *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
Dye, Thomas R. (1972): *Understanding public policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
Dye, Thomas R. (1976): *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It and What Difference It Makes*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
Easton, David (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Alfred A. Knopf.
Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*, Englewood: Cliffs.
Eberlein, Burkard y Edgar Grande (2003): "Entscheidungsfindung und Konfliktlösung", en Klaus Schubert y Nils C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg, pp. 175-201.
Elmore, Richard F. (1979): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, pp. 601-616.
Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich y Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria y Prachi Mishra (2007): "Do Interest Groups Affect Immigration?", IZA Discussion Paper, núm. 3183, pp. 1-65.
Faist, Thomas; Gedes, Jürgen y Beate Rieple (2004): "Dual Citizenship as a Path-Dependent Process", en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 4, pp. 913-944.
Favell, Adrian (1998): "The Europeanisation of immigration politics", en *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2, núm. 10, pp. 1-23.
Favell, Adrian (2001): *Philosophies of Integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, segunda edición, Hampshire: Palgrave.
Ferrer Sais, Antonio (2008): "Fundamentos del Diálogo Social: Actores, mecanismos y herramientas", en *Claridad. Revista Trimestral de Pensamiento y Análisis*, pp. 47-51.
Ferrero Turrión, Ruth y Ana López-Sala (2009): "Nuevas dinámicas de la gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con los países de origen", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 80, 119-132.
Ferrero, Ruth y Gemma Pinyol (2008): "Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 142, Madrid, pp. 139-170.
Finotelli, Claudia (2012): "Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Spain", FIERI working papers, LAB-MIG-GOV Project: "Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe?", pp. 1-54.
Fiol, Marlene y Marjorie A. Lyles (1985): "Organizational learning", en *Academy of Management Review*, vol. 10, núm. 4, pp. 803- 813.
FISI [Foro para la Integración Social de los Inmigrantes] (2007): *Memoria 2006*, Madrid: MTAS.
Fitzgerald, Keith (1996): *The Face of the Nation. Immigration, the State, and the National Identity*, Stanford: Stanford University Press.

Freeman, Gary P. (1992): "Migration Policy and Politics in the Receiving States", en *International Migration Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 1144-1167.

Freeman, Gary P. (1995a): "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", en *International Migration Review*, vol. 29, núm.4, pp. 881-902.

Freeman, Gary P. (1995b): "Rejoinder", en *International Migration Review*, vol. 29, núm.4, pp. 909-913.

Freeman, Gary (1996): "A Reply to Perlmutter", en International Migration Review, vol. 30, núm. 1, pp. 389-393.

Freeman, Gary P. (1998): "The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States", en Christian Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, pp. 86-108.

Freeman, Gary P. (2000): "Political Science and Comparative Immigration Politics", Presented at a Conference on The Political Economy of Immigration, Murphy Institute of Political Economy, Tulane University, New Orleans, 24-25 March 2000.

Freeman, Gary P. (2002): "Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration", en Anthony M. Messina (Ed.), *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*, Westport: Greenwood Pub Group, pp. 77-96.

Freeman, Gary P. (2006): "National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies", en *West European Politics*, 29: 2, pp.227-247.

Freeman, Gary P. y David K. Hill (2006): "Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S.", en *Knowledge, Technology, & Policy*, vol. 19, núm. 3, pp. 7-26.

Freeman, Gary P. y Alan E. Kessler (2008): "Political Economy and Migration Policy", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 34, núm. 4, pp. 665-678.

Garcés-Mascareñas, Blanca (2010): *Markets, Citizenship and Rights: The State's Regulation of Labour Migration in Malaysia and Spain*, Universidad de Amsterdam, tesis doctoral.

Garcés-Mascareñas, Blanca (2013): "Reconsidering the 'Policy Gap': Policy Implementation and Outcomes in Spain", en *GRITIM - UPF Working Paper Series*, núm. 18, pp. 1-24.

García Arriola, Andoni (2007): "Desarrollo económico: las perspectivas del empleo y el potencial de la inmigración en el sector de agricultura", en CCOO (Ed.), *Primer Encuentro Estatal de Migraciones*, Madrid, 29 y 30 noviembre de 2006, Madrid: CCOO, pp.57-68.

Geddes, Andrew P. (2003): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage: London.

Geddes, Andrew P. (2005): "Getting the Best of Both Worlds? Britain, the EU and Migration Policy", en *International Affairs*, vol. 81, núm. 4, pp. 721-740.

Gilroy, Paul (1987): *There Ain't No Black in the Union Jack*, London: Hutchinson.

Glyn, Andrew (2006): *Capitalism Unleashed. Finance Globalization and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.

Goig Martínez, Juan Manuel (2004): "Régimen jurídico y políticas sobre extranjería en España. Comentario a las STS de 20 de marzo de 2003", en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2003-2004, pp. 631-654.

Goldin, Claudia (1994): "The Political Economy of Immigration Restriction in the United States, 1890 to 1921", en Claudia Goldin y Gary D. Libecap (Eds.), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 223-258.

Gómez Gil, Carlos (2000): "La política de inmigración en España: crónica de un sin sentido", en *Pueblos*, p. 39-46.

Gómez, Sandalio; Contreras, Ignacio y María Dolores Gracia (2008): "Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el período 1985-2008", Cátedra SEAT de Relaciones Laborales, IESE, pp. 1-52.

González Beilfuss, Markus (2011): "Sobre el nuevo reglamento de extranjería 2011", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales*, núm. 95, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 13-25.

González Enríquez, Carmen (2008): *Los sindicatos ante la inmigración*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

González Enríquez, Carmen (2009): "Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe", Country Report Spain, European Union: Clandestino Project, pp. 1-35.

Gordo, Mercedes (2008): "La contratación en origen de rumanos para actividades agrícolas de temporada en España", en *Cuadernos de Geografía*, núm. 84, pp. 237-262.

Gordo, Mercedes (2011): "Los contratos en origen de temporada a las 'marroquinas': estrategia empresarial para sustituir a las trabajadoras del Este de Europa tras la incorporación de estos países a la UE, en Juan Antonio Márquez Domínguez (Coord.), *Cooperación transfronteriza Andalucía-Algarve-Alentejo*, Huelva: Universidad de Huelva, pp. 573-593.

Gualda, Estrella (2008): "De polacas a senegalesas: contratos en origen, sustitución étnica y segmentación del mercado agrícola onubense", en *Panorámica Social*, nº8, pp. 71-84.

Gualda, Estrella (2012): Migración circular en tiempos de crisis. Mujeres de Europa del Este y africanas en la agricultura de Huelva", en *Papers*, vol. 97 núm.3, pp. 613-640.

Gualda, Estrella y Marta Ruiz García (2004): "Migración femenina de Europa del Este y mercado de trabajo agrícola en la provincia de Huelva, España", en *Migraciones Internacionales*, vol. 2, núm. 4, pp. 36-65.

Guiraudon, Virginie (1999): "European Integration and Migration Policy. The Implications of Vertical Policy-Making", presented in the panel Migration, Citizenship, and Race in the European Union, European Community Studies Association, June 3-6, Pittsburgh, PA, pp. 1-49.

Guiraudon, Virginie y Christian Joppke (Eds.) (2001): *Controlling a New Migration World*, London: Routledge.

Haas, Peter M. (1992): "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, pp. 1-35.

Haba, Juan (2002): "Trabajadores inmigrantes y acción colectiva: una panorámica sobre las relaciones entre inmigrantes y sindicalismo en Europa", en *Papers*, núm. 66, pp. 155-186.

Hall, Peter A. y David Soskice (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Hammar, Tomas (Ed.) (1985): *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hammar, Tomas (2001): "Politics of Immigration Control and Politicisation of International Migration", en Muhammed Abu B. Siddique (Ed.), *International Migration into the 21st century: Essays in honour of Reginald Appleyard*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 15-28.

Hansen, Randall, (1999): "Migration, Citizenship and Race in Europe: Between Incorporation and Exclusion", en *European Journal of Political Research*, vol. 35, pp. 415-444.

Hardt, Michael y Antonio Negri (2000): *Empire*, Cambridge: Harvard University Press.

Haus, Leah (1995): "Openings in the Wall: Transnational Migrants, Labor Unions, and U.S. Immigration Policy", en *International Organization*, vol. 49, núm. 2, pp. 285-313.

Haus, Leah (1999): "Labor Unions and Immigration Policy in France", en *International Migration Review*, vol. 33, núm. 3, pp. 683-716.

Haus, Leah (2002): *Unions, Immigration, And Internationalization: New Challenges and Changing Coalitions in the United States and France*, New York: Palgrave Macmillan.

Heclo, Hugh (2009): "Issue Networks and the Executive Establishment", en Richard J. Stillman II (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases,* Wadsworth: Cengage Learning, pp. 413-421.

Heinelt, Hubert (2003): "Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?", en Klaus Schubert y Nils C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg, pp. 239-256.

Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David y Jonathan Perraton (1999): Global *Transformations: Politics, Economics, Culture*, Stanford: Stanford University Press.

Hjern, Benny y Chris Hull (1982): "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", en *European Journal of Political Research*, vol. 10, pp. 105-115.

Herbert, Ulrich (2003): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Hödl, Gerald; Husa, Karl; Parnreiter, Christof e Irene Stacher (2000): "Internationale Migration: Einleitung", en Karl Husa, Christof Parnreiter e Irene Stacher (Eds.), *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main: Brandes und Apsel/ Südwind, pp. 9-23.

Hollifield, James F. (1992): *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge: Harvard University Press.

Hollifield, James F. (2004): "The Emerging Migration State", en *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, pp. 885-912.

Hollifield, James F. (2008): "The Politics of International Migration. How Can We 'Bring the State Back In'?", en Carolin B. Bretell y James F. Hollifield (Eds.*) Migration Theory. Talking across Disciplines*, segunda edición, New York: Taylor & Francis Group, Routledge, pp. 137-185.

Howlett, Michael (2011): *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, Abingdon: Routledge.

Howlett, Michael y M. Ramesh (2003): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press.

Howlett, Michael; Ramesh, M. y Anthony Pearl (2009): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.

Ingram, Helen M. (1977): "Policy Implementation through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", en *Public Policy*, vol.25, pp.499-526.

Ingram, Helen M. y Dean E. Mann (1980): "Policy Failure: An Issue Deserving Attention", en H.M. Ingram y D.E. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills: Sage Publications, pp. 1-32.

Izquierdo Escribano, Antonio (1994): "Consecuencias de la regularización de trabajadores extranjeros: 1991-1992, en *Papers*, núm. 43, pp. 125-131.

Izquierdo Escribano, Antonio (1996a): *La inmigración inesperada*, Madrid: Trotta.

Izquierdo Escribano, Antonio (1996b): "Semejanzas y diferencias en el perfil demográfico y laboral de los marroquíes que solicitaron la regularización en 1985 y en 1991", en Ana Planet Contreras y Ángeles Ramírez Fernández (Eds.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 82-84.

Izquierdo Escribano, Antonio (2011): "Del sueldo al arraigo: La tarea de la política inmigratoria tras la crisis", en Eliseo Aja; Joaquín Arango y Josep Oliver (Eds.), *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro*, pp. 262-275.

Izquierdo Escribano, Antonio; López de Lera, Diego y Raquel Martínez Buján (2003): "The Favorites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain", en *Studi Emigrazione*, nº 149, pp. 98-124.

Jann, Werner (2009): "Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung", en *PVS- Politische Vierteljahresschrift, 50 Jahre PVS*, núm. 3, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 476-505.

Jann, Werner y Kai Wegrich (2003): "Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle", en Klaus Schubert y Nils C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg, pp. 71-103.

Jann, Werner y Kai Wegrich (2007): "Theories of the Policy Cycle", en Frank Fischer; Miller, Gerald J. y Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton: CRC Press, pp. 43-62.

Joppke, Christian (ed.) (1998a): *Immigration Challenges the Nation State. Immigration in Western Europe and the United States*, New York: Oxford University Press.

Joppke, Christian (1998b) "Why Liberal States Accept Unwanted ImmigrationC, en *World Politics*, vol. 50, núm. 2, pp. 266-293.

Joppke, Christian (1999): *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain*, New York: Oxford University Press.

Keller, Reiner (2012): *Das Interpretative Paradigma. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlaf für Sozialwissenschaften.

Kenis, Patrick y Volker Schneider (1991): "Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en Bernd Marin y Renate Mayntz (Eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Boulder, pp. 25-59.

Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown.

Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, segunda edición, New York: Longman.

Knoepfel, Peter; Larrue, Corrine; Varone, Frederic y Michael Hill (2007): *Public Policy Analysis*, Bristol: Policy Press.

Köhler, Holm-Detlev y Antonio Martín Artiles (2007): *Manual de la sociología del trabajo y de las relaciones laborales*, segunda edición, Madrid: Delta Publicaciones.

Köhler, Holm-Detlev y José Pablo Calleja (2013): *Die Gewerkschaften in Spanien*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Kolb, Holger 2004: *Einwanderungspolitik zwischen wohlverstandenem Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen Green Card*, Münster: LIT-Verlag.

Kolb, Holger (2007): "Client Politics and Labour Migration Outcomes: Perspectives from political Science", en Henrik Egbert y Clemens Esser (Eds.), *Migration and Labour Markets in the Social Sciences*, Berlin: LIT Verlag, pp. 9-30.

Koser, Khalid (2005): "Irregular migration, state security and human security", Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.

Kreienbrink, Axel (2004): *Einwanderungsland Spanien - Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen*, Frankfurt am Main/London: IKO - Verlag für Interkulturelle Kommunikation.

Lahav, Gallya (2003): "Migration and Security: The Role of Non-State Actors and Civil Liberties in Liberal Democracies", Paper presented to the United Nation Coordinator's Meeting on International Migration, General Assembly, New York, 15-16 October, pp. 89-106

Lahav, Gallya y Virginie Guiraudon (2006): "Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes" en *West European Politics*, vol. 29, núm. 2, pp. 201-223.

Lasswell, Harold Dwight (1951): "The Policy Orientation", en: Lasswell, Harold Dwight y Daniel Lerner (Coords.), *The Policy Sciences*, Palo Alto, CA: Stanford University Press, pp. 3-15.

Lasswell, Harold Dwight (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Lasswell, Harold Dwight (1958): *Politics: Who Gets What, When and How*, New York: Meridian Books.

Lasswell, Harold Dwight (1968): "Policy Sciences", en D.L. Sills (Coord.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The MacMillan Company of the Free Press, vol. 12, pp. 181-189.

Lasswell, Harold Dwight (1970): "The Emerging Conception of the Policy Sciences", en: *Policy Sciences*, núm. 1, pp. 3-14.

Lasswell, Harold Dwight y Daniel Lerner (Eds.) (1951): *The Policy Sciences*, Palo Alto: Stanford University Press.

Laubenthal, Barbara (2008): "The role of economic non-state actors in shaping labour migration policies: the German case in the European context", CeSPO Doc 4/09, pp. 1-12.

Lauth, Hans-Joachim y Christian Wagner (2010): "Gegenstand, grundlegende Kategorien und Entscheidungsfragen der 'Vergleichenden Regierungslehre', tercera edición, en Hans-Joachim Lauth (Eds.), *Vergleichende Regierungslehre: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 17-38.

Lauth, Hans-Joachim y Christian Wagner (Eds.) (2012): *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, sexta edición, Stuttgart: UTB.

Lauth, Hans-Joachim y Christoph Wagner (2002): "Gegenstand, grundlegende Kategorien und Entscheidungsfragen der 'Vergleichenden Regierungslehre'", en Hans-Joachim Lauth (Ed.), *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 15-40.

Lazarsfeld, Paul F. (1975): "The Policy Science Movement (An Outsider's View), en: *Policy Sciences*, 6:3, pp.211-222.

Lindblom, Charles E. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lipsky, Michael (1971): "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", en *Urban Affairs Review*, vol. 6, pp. 391-409.

Lipsky, Michael (1980): *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage.

López Cano, Damián (2000): "España - Unión Europea: los esfuerzos de una década de integración", en *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, núm. 42, pp. 173-191.

López Sala, Ana (2000): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria. El caso español en el contexto de las democracias occidentales*, Universidad Complutense de Madrid, tesis doctoral.

López Sala, Ana (2005): "Matters of State? Migration Policy-Making in Spain as a New Political Domain?", en *Migration: A European Journal of International Migration and Ethnic Relations*, Special Issue Spain, núm. 43. The European Migration Centre. Berlin Institute for Comparative Social Research, Berlin: Edition Parabolis, pp. 35-49.

López Sala, Ana (2007): "La política española de inmigración en las dos últimas décadas del asombro migratorio a la política en frontera y la integración", en Fundación Pedro García Cabrera (Ed.), *Inmigración en Canarias. Contexto, tendencias y retos*, Tenerife: Fundación Pedro García Cabrera, pp. 23-37.

López Sala, Ana (2012): "Donde el sur confluye con el norte: Movimientos migratorios, dinámica económica y seguridad en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos", en *Documentos CIDOB, Migraciones*, núm. 24, pp. 1-12.

López Pietsch, Pablo (2006): "Más allá de los *papeles*. El reglamento de extranjería como instrumento para la gestión de las migraciones", UNED, Anuario de la Escuela de Práctica Jurídica, núm. 1.

Lowi, Theodore J. (1964): "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", en *World Politics*, vol. 16, núm. 4, pp. 677-715.

Lowi, Theodore J. (1972): "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", en *Public Administration Review*, vol. 32, pp. 298-310.

Malo de Molina, José Luis (2001): "Los efectos de la entrada de España en la Comunidad Europea", Encuentro Luso Español de Economía, 15 y 16 de octubre de 2001.

Márquez Domínguez, Juan Antonio y Mercedes Gordo Márquez (2007): "Temporeros extranjeros en Huelva (España) con contratos en origen: colombianos y ecuatorianos", en *Orbis incognitvs: avisos y legajos del Nuevo Mundo*, vol. 2, pp. 765-779.

Martens, Albert (1999): "Migratory Movements: The Position, the Outlook. Charting a Theory and Practice for Trade Unions", en Andrea Rea; Ouali, Nouria y John Wrench (Eds.), *Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market: Integration and Exclusion in Europe*, New York: St. Martin's Press, pp. 219-228.

Martin, Philip R. (2005): "Migrants in the global labor market", Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.

Martin, Philip R. y J. Edward Taylor (2001): "Managing Migration: The Role of Economic Policies", en Aristide R. Zolberg y Peter M. Benda (Eds.), *Global migrants, global refugees: problems and solutions*, New York: Berghan Books, pp. 95-120.

Martínez Veiga, Ubaldo (2001): *Ejido: discriminación, exclusión social y racismo*, Madrid: Los Libros De La Catarata.

Massey, Douglas S. (1999): "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: the Role of the State", en *Population and Development Review*, vol. 25, núm. 2, pp: 303-322.

Massey, Douglas S. (2003): "Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century", Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003, pp. 1-42.

Massey, Douglas S.; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouchi, All; Pellerino, Adela y J. Edward Taylor (1993): "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", en *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, pp. 431-466.

May, Peter (1992): "Policy Learning and Failure", en *Journal of Public Policy*, vol. 12, núm. 4, pp. 331-354.

Mayntz, Renate y Fritz W. Scharpf (1995): "Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus", en Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf (Eds.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, pp. 39-72.

Meardi, Guglielmo (2009): "Labour mobility, union immobility? Trade unions & migration in the EU", Paper for the Sociological Workshop Social Inequalities and Migration in Post-Communist Societies Poznań, Poland, 21-22 September 2009.

Menz, Georg (2007): "Employers, Trade Unions and Labor Migration Policies: Examining the Role of Non State Actors", Paper prepared for presentation at the European Unions StudiesAssociation Tenth Biennal Conference in Montreal, Canada, pp. 1-33.

Menz Georg (2010): "Employers, Trade Unions, Varieties of Capitalism, and Labour Migration Policies", en Georg Menz y Alexander Caviedes (Eds.) (2010), *Labour Migration in Europe. Migration, Minorities and Citizenship*, New York: Palbrave Macmillan, pp. 25-53.

Menz, Georg (2011a): *The Political Economy of managed Migration. Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*, Oxford: Oxford University Press.

Menz, Georg (2011b): "Employer Preferences for Labour Migration: Exploring 'Varieties of Capitalism'-Based Contextual Conditionality in Germany and the United Kingdom", en *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 13, núm. 4, pp. 534-550.

Menz, Georg y Alexander Caviedes (Eds.) (2010): *Labour Migration in Europe. Migration, Minorities and Citizenship*, New York: Palbrave Macmillan.

Meyers, Eytan (2000): "Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis", en *International Migration Review*, vol. 34, núm. 4, pp. 1245-1282.

Meyers, Eytan (2002): "The causes of convergence in Western immigration control", en *Review of International Studies*, vol. 28, pp. 123–141.

Meyers, Eytan (2004): *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, New York: Palgrave.

Milkman, Ruth (2000): *Organizing Immigrants. The Challenge for Unions in Contemporary California*, Ithaca: Cornell University Press.

Milkman, Ruth (2006): *L.A. Story: Immigrant Workers and the Future of the U.S. Labor Movement*, New York: Russell Sage Foundation.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2012): *Retrato de las Pyme 2012*, Madrid: Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Ministerio del Interior (2001): *Balance 2001*, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1991): "La situación de los extranjeros en España: líneas básicas de la política española de extranjería", en *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 11, pp. 263-273.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004): "Principales elementos del proyecto de reglamento de extranjería", http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/doc222_Principales_Elementos_del_Proyecto_del_Reglamento_de_Extranjeria.pdf

Money, Jeanette (1997): "No Vacancy: The Political Geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries", en *International Organization*, vol. 51, núm.4, pp. 685-720.

Money, Jeanette (1999): *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control in Advanced Marked Economy Countries*, Ithaca: Cornell University Press.

Morén-Alegret, Ricard (2005): "Immigrants and Immigration Policy-Making. The Case of Spain", working paper, Amsterdam: IMISCOE, pp. 1-20.

Moreno, José Antonio (2011): "Nuevo reglamento de extranjería", en *Revista de Estudios. Análisis, reflexión y debate*, núm. 30, pp. 24-27.

Moya, David (2006): "La evolución del sistema de control migratorio de entrada en España", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Barcelona: CIDOB, pp. 47-84.

Moya, David (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería", Documento de trabajo, Real Instituto Elcano, pp. 1-27.
Moya, David (2010): "¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40, pp. 1-25.
Nakamura, Robert T. (1987): "The Textbook Policy Process and Implementation Research", en *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, pp. 142-154.
Nakamura, Robert T. y Frank Smallwood (1980): *The politics of policy implementation*, New York: St. Martin's Press.
Ochoa de Michelena, Carmen (1993): "La inmigración hacia España de los naturales de países terceros a la CEE: un nuevo fenómeno", en *Política y Sociedad*, núm. 12, pp. 97-120.
OIM (2009): *Migración Laboral, Temporal y Circular: Experiencias, Retos y Oportunidades*, Serie de investigaciones en migración, núm. 2, Ginebra: OIM.
OIM (2014): *Labour migration*, https://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/labour-migration.html
OIT (2011): *España. Empleos de calidad para una nueva economía*, Ginebra: OIT.
Oliver Alonso, Josep (2009): "Inmigración y crisis del mercado de trabajo en España 2008-2009: el fuerte aumento del desempleo de la inmigración y sus razones", en Eliseo Aja; Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso (Eds.), *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España*, Barcelona: CIDOB, pp. 74-110.
Ortega, Nieves (2011): *Las políticas de inmigración en España. Actores y proceso en la arena migratoria*, Universidad de Granada, tesis doctoral.
OSCE, IOM e ILO (2007): *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean edition*, OSCE, IOM e ILO.
Pajares, Miguel (2007): "El proceso de regularización en 2005: sus efectos posteriores sobre la inserción laboral de la población inmigrada", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (Eds.), *La inmigración en España en 2006*, CIDOB: Barcelona, pp. 212-225.
Pajares, Miguel (2008): *Inmigración y Mercado de Trabajo, Informe 2008*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
Pajares, Miguel (2011): "El sindicalismo español ante la inmigración: más solidario que antidiscriminatorio", en Miguel Pajares y Olga Jubany (Eds.), *Sindicatos e inmigración en Europa, 1990-2010: análisis comparativo de las dinámicas y acciones en siete países de la Unión Europea*, Barcelona: Icaria editorial, pp. 89-114.
Pajares, Miguel y Olga Jubany (Eds.) (2011): *Sindicatos e inmigración en Europa, 1990-2010: análisis comparativo de las dinámicas y acciones en siete países de la Unión Europea*, Barcelona: Icaria editorial.
Paltridge, Brian (2006): *Discourse Analysis. An Introduction*, London/New York: Continuum.
Parsons, Wayne (1995): *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Peña, Lorenzo (2005): "Extranjero hermano. Algunos defectos de la nueva Ley de Extranjería, en *Arbor*, núm. 713 (mayo-junio de 2005), pp. 117-131.
Penninx, Rinus y Judith Roosblad (Eds.) (2000): *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993, A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*, New York: Berghahn Books.
Pérez, Manuel (2004): "La evolución de los residentes extranjeros en España", en *Migraciones*, núm. 15, pp. 7-15.
Pérez Infante, José Ignacio (2009): "La concertación y el dialogo social en España: 1977-2007", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 81, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 41-69.

Perlmutter, Ted (1996): "Bringing Parties Back In: Comments on Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", en International Migration Review, vol. 30, núm. 1, pp. 375-388.

Phizacklea, Annie y Robert Miles (1992): "The British trade union movement and racism", en Peter Braham; Rattansi, Ali y Richard Skellington (Eds.), *Racism and antiracism. Inequalities, opportunities and policies*, London: Sage, pp. 30-45.

Piedrafita, Sonia; Steinberg, Federico y José Ignacio Torreblanca (2006): *20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Pinyol, Gemma (2008): "La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior", en Esther Barbé (Ed.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Piore, Michael J. (1979): *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, New York: Cambridge University Press.

Portes, Alejandro (1978): "Towards a Structural Analysis of (Illegal) Undocumented Migration", en *International Migration Review*, núm. 12, vol. 4, pp. 469-484.

Portes, Alejandro (1999): "Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities", en Charles Hirschman; Philip Kasinitz y Josh DeWind (Eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York: Russel, SAGE Foundation, pp. 21-33.

Prieto, Carlos (1993): "Sindicalismo", en Salustiano del Campo Urbano (Ed.), *Tendencias sociales en España: 1960-1990*, Bilbao: Fundación BBV, vol. II, pp. 363-390.

PSOE (2008): *El libro blanco del debate*, Madrid: PSOE.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1973): *Implementation. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.

Relaño Pastor, Eugenia (2005): "Los continuos cambios de la política de inmigración en España", en *Migraciones Internacionales*, vol. 2, núm. 3, pp. 110-141.

Requena, Miguel y Mikolaj Stanek (2010): *Migración Temporal y Circular: evidencia empírica, políticas actuales y opciones futuras en España*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Red Europea de Migraciones.

Roig Molés, Eduard (2007): "La entrada por razones laborales en Cataluña", en Fundación BBVA (Ed.), *Inmigración y Transformación Social en Cataluña*, Madrid: Fundación BBVA and Generalitat de Catalunya, pp. 287-334.

Rojo, Eduardo y Victoria Camós (2005): "La laboralización de la inmigración en España. Estudio del Real Decreto 2394/2004, de 30 de diciembre, y de su impacto sobre la problemática laboral de la inmigración", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 8, pp. 83-106.

Rosenblum, Marc R. (2004): *The Transnational Politics of U.S. Immigration Policy*, La Jolla: Center for Comparative Immigration Studies.

Ruggie, John Gerard (1982): "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, pp. 379-415.

Ruhs, Martin (2006): "Designing viable y ethical immigration policies", en IOM (Ed.), *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, Academic Foundation: New Dehli, pp. 203-220.

Ruhs, Martin (2008): "Economic research and labour immigration policy", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, núm. 3, pp. 403-426.

Sabatier, Paul A. (1986): "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", en *Journal of Public Policy*, vol. 6, pp 21-48.

Sabatier, Paul A. (1988): "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", en *Policy Sciences*, 21, 2/3, pp. 129-168.
Sabatier, Paul A. (1993): "Advocacy Koalitionen, Policy Wandel und Policy Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik", en Adrienne Héritier (Ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH, pp. 116-148.
Sabatier, Paul A. (Ed.) (1999): *Theories of the Policy Process*, Colorado: Westview Press.
Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (Eds.) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
Saliba, Ghassan (2001): "Proceso de regularización 2000-2001", en SOS Racismo (Ed.), *Informe Anual 2001 sobre el racismo en el estado español*, Barcelona: Icaria, pp. 56-58.
Santel, Bernhard (2001): "Zwischen Abwehr und Normalität: Einwanderung in Italien und Spanien", en Klaus J. Bade (Ed.), *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Osnabrück: Rasch, pp. 105-115.
Santolaya, Pablo (2005): "España", en Eliseo Aja y Laura Díez (Eds.), *La regulación de la inmigración en Europa*, Colección Estudios Sociales, núm. 17, Madrid, Fundación La Caixa, pp. 242-276.
Santolaya, Pablo (2009): "La gestión de la inmigración en la VIII legislatura (2004-2008), en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 80, pp. 81-95.
Sassen, Saskia (1990): *The Mobility of Labor and Capital A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.
Sassen, Saskia (1996): *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York: Columbia University Press.
Sassen, Saskia (1999): "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today", en Susanne Jonas y Suzie Dod Thomas (Eds.), *Immigration: A Civil Rights Issue for the Americas*, Wilmington: Scholary Resources, pp. 15-26.
Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
Scheuch, Erwin K. (1973): "Das Interview in der Sozialforschung", en René König (Ed.), *Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 2. Grundlegende Methoden und Techniken*, Stuttgart: Ferdinand Enke, pp. 66-190.
Schmitter, Barbara E. (1981): "Trade Unions and Immigration Politics in West Germany and Switzerland", en *Politics & Society*, vol. 10, pp: 317-334.
Schneider, Volker (2003): " Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung", en Klaus Schubert y Nils C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg, pp. 107-146.
Schneider, Volker y Frank Janning (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
Schubert, Klaus 1991: *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
Schubert, Klaus (2003): "Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Policy Analyse", en Klaus Schubert y Nils C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg, pp. 37-70.
Schubert, Klaus y Nils C. Bandelow (2003): "Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse", en Klaus Schubert y Nils C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien: Oldenbourg, pp. 1-24.
Schubert, Klaus y Martina Klein (2006): *Das Politiklexikon*, cuarta edición, Bonn: Dietz.
Schulz, Winnfried (2008): *Politische Kommunikation: Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*, Segunda edición, Wiesbaden: VS.
Seiler, Alexander J. (1965): *Siamo Italiani. Die Italiener*. Prólogo de Max Frisch, Zürich: EVZ.

Serrano, José Francisco (2008): "La residencia por circunstancias excepcionales. El arraigo", en Manuel Balado Ruiz-Gallegos (Coord.), *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI*, pp. 553-578.

Skocpol, Theda (1985): "Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research", en Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-43.

Shughart, William F.; Tollison, Robert D. y Mwangi S. Kimenyi (1986): "The political economy of immigration restrictions ", en *Yale Journal on regulation*, vol. 4, núm. 79, pp. 79-97.

Spencer, Sarah (2003): *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Oxford: Blackwell.

Solanes, Ángeles (2010): "Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 90, pp. 77-101.

Solé, Carlota; Parella, Sònia; Alarcón, Amado; Bergalli, Valeria y Francesc Gibert (2000): "El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, pp. 131-157.

Somerville, Will (2007): *Immigration under New Labour*, Bristol: The Policy Press, University of Bristol.

Soriano, Francisco y Fernando Galán (1997): "Inmigración y Sindicalismo: los CITEs", en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 10, pp. 119-129.

SOS Racismo (2002): *Informe anual 2002 sobre el racismo en el Estado español*, Barcelona: Icaria.

Soysal, Yasemin N. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago/ London: University of Chicago Press.

Statham, Paul y Andrew Geddes (2006): "Elites and the 'Organised Public': Who Drives British Immigration Politics and in Which Direction?", en *West European Politics*, vol. 29, núm. 2, pp. 248-269.

Stone, Diane L. y Andrew Denham (2004): *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester: Manchester University Press.

Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2002): *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Colombia: Universidad de Antioquia.

Streeck, Wolfgang y Anke Hassel (2003): "Trade unions as political actors", en John T. Addison y Claus Schnabel (Eds.), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham: Elgar, pp. 335-365.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Frederic Varonne (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

Taylor, Steven Jon y Robert Bogdan (2000): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, tercera edición, Barcelona. Paidós.

Toharía, Luís (2004): "El mercado de trabajo en España: situación y perspectivas", en *CLM. Economía*, núm. 4, pp. 77-106.

Torgerson, Douglas (1985): "Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell", en: *Policy Sciences*, 18:3, noviembre, pp. 241-261.

Treichler, Andreas (1998): *Arbeitsmigration und Gewerkschaften*, Münster: Lit-Verlag.

Trinidad García, María Luisa (2002): "Aspectos generales valorativos de la nueva Ley de Extranjería", en *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorio, economía y personas*, núm. 1, pp. 265-283.

UGT (1991): "Resolución adoptada por CCOO y UGT sobre proceso de regulación de trabajadores extranjeros", documento interno, UGT, Archivo Fundación Francisco Largo Caballero.

UGT (1993): “UGT e inmigración: Un programa sindical. Resolución y documentos base”, VI Comité Confederal, Junio 1993, Secretaria Confederal de Acción Social, Área de Migraciones.
UGT (1997): “Comunicado”, documento interno, UGT, Archivo Fundación Francisco Largo Caballero.
UGT (1998): *37º Congreso Confederal*, Informe de Gestión que presenta la Comisión Ejecutiva Confederal, Secretaría de Acción Social, Madrid: UGT.
UGT (23.3.2001): “Queja presentada por UGT, ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, contra el Gobierno de España por violación de derechos humanos fundamentales y libertades sindicales respecto a los extranjeros en España”, http://www.ugt.es/inmigracion/quejaoit.htm
UGT (22.2.2001): “Inmigración y trabajo tras la entrada en vigor de la LO 8/2000”, http://www.ugt.es/inmigracion/inmigra1.htm
UGT (20.3.2001): “Trabajo e inmigración”, http://www.ugt.es/inmigracion/inmigra2.htm
UGT (26.4.2001): “Valoración de UGT al borrador de Desarrollo Reglamentario de la LO 4/2000, de 11 de enero, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre”, http://www.ugt.es/inmigracion/inmigra3.htm
UGT (28.5.2001): “Bases para una política migratoria laboral consensuada”, http://www.ugt.es/inmigracion/bases.htm
UGT (30.5.2001): “Valoraciones de UGT ante un posible Acuerdo Social entre Gobierno, Sindicatos y Empresarios, sobre Inmigración”, http://www.ugt.es/inmigracion/valoracion.htm
UGT (14.7.2001): “Valoración y sugerencias de UGT al tercer borrador 'Acuerdo Social en Inmigración Laboral'”, http://www.ugt.es/inmigracion/tercer.htm
UGT (27.7.2001): “Documento conjunto sobre la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Extranjería”, http://www.ugt.es/inmigracion/extranjeria.htm
UGT (31.7.2001): “El Reglamento de la Ley de Extranjería, que entra en vigor el 1 de agosto, es otra equivocación del Gobierno”, http://www.ugt.es/inmigracion/extranjeria1.htm
UGT (17.8.2001): “La Ley de Extranjería ha mostrado su cara represiva”, http://www.ugt.es/inmigracion/inmigra5.htm
UGT (19.12.2001): Jornadas Confederales “Inmigración y Trabajo”, http://www.ugt.es/inmigracion/blanca.htm
UGT (23.1.2002): “UGT considera que es negativo el balance de la política migratoria del Gobierno durante el año 2001”, http://fccortes.galeon.com/index_archivos/extranjeria/politmigr.htm
UGT (22.3.2002): “La libertad de sindicación, es un derecho fundamental”, http://www.ugt.es/inmigracion/oit.htm
UGT (17.9.2002): “Los errores del Contingente”, http://fccortes.galeon.com/index_archivos/extranjeria/contingente.htm
UGT (18.9.2002): “UGT pide la paralización del procedimiento del Contingente 2003”, http://fccortes.galeon.com/index_archivos/extranjeria/contingente1.htm
UGT (2003): “La inmigración en doce preguntas”, Folleto, Madrid: UGT. http://fccortes.galeon.com/index_archivos/extranjeria/politmigr.htm
UGT (2004): “Situación de los trabajadores inmigrantes en España”, Lima y Buenos Aires, abril y mayo de 2004, http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/actívid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/exp_inmig_ugt.pdf
UGT (11.2.2004): “Dictamen sobre la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 14/2003”, http://www.ugt.es/comunicados/2004/febrero/dictamenfinal.pdf

UGT (20.3.2004): “Hacia una sociedad de iguales. Informe de UGT ante la celebración, el 21 de marzo, del Día Internacional contra el Racismo y la Xenofobia”, http://www.ugt.es/inmigracion/sociedadiguales.pdf

UGT (2005): *39° Congreso Confederal de UGT*, 1.-4. de junio de 2005, Informe de Gestión, Madrid: UGT.

UGT (2006): “Valoración de UGT al cumplirse un año del inicio del proceso de normalización de trabajadores inmigrantes en situación irregular”, Madrid: UGT.

UGT (21.2.2011): “El Ministerio de Trabajo e Inmigración y los interlocutores sociales alcanzan un acuerdo sobre el Borrador del Reglamento de Extranjería”, http://www.ugt.es/actualidad/2011/febrero/c21022011.html

UGT (25.11.2011): “UGT rechaza las propuestas del PP en torno a la inmigración, pues suponen un retroceso en los derechos y una vulneración de lo acordado en el Diálogo Social”, http://www.ugt.es/actualidad/2011/noviembre/b25112011.html

UGT (2011): *Situación de la población trabajadora extranjera*, Madrid: Secretaría Confederal para la Igualdad- Departamento Confederal de Migraciones.

UGT y CCOO (2004): “Declaración sindical por la dignidad de los trabajadores inmigrantes”, http://www.ugt.es/inmigracion/declaracionsindical.pdf

Usabiaga, Carlos (2007): “La reforma del mercado de trabajo: el caso español”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 111, pp. 177-197.

Valles, Miguel S. (2002): *Entrevistas cualitativas*, Madrid: CIS.

Van Dijk, Teun A. (2000): “El estudio del discurso”, en Teun A. Van Dijk (Ed.), *El discurso como estructura y proceso*, Barcelona: Gedisa, pp. 21-66.

Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn (1975): “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”, en *Administration and Society*, vol. 6, núm. 4, pp. 445-488.

Villa, Paolo (1990): *La estructuración de los mercados de trabajo*, Madrid: MTSS.

Vink, Maarten (2002): “European Immigration Politics”, en *West European Politics*, vol. 25, núm. 3, pp. 203-210.

Von Prittwitz, Volker (1994): *Politikanalyse*, Opladen: UTB.

Watts, Julie R. (1998): “Strange Bedfellows: How Spanish Labor Union Leaders and Employers Find Common Ground on Immigration”, en Policy Studies Journal, vol. 26, núm. 4, pp. 657-675.

Watts, Julie R. (1999): “Italian and Spanish Labour Leaders’ Unconventional Immigration Policy Preferences”, en Martin Baldwin-Edwards y Joaquín Arango (Eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Londres: Frank Cass Publications, pp. 129-149.

Watts, Julie R. (2000): *An Unconventional Brotherhood: Union Support for Liberalized Immigration in Europe*, San Diego: CCIC.

Watts, Julie R. (2002): *Immigration Policy and the Challenge of Globalization Unions and Employers in Unlikely Alliance*, Ithaca: Cornell University Press.

Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, quinta edición, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Weber, Max (1994): “Politik als Beruf“, en Wolfgang J. Mommsen y Wolfgang Schluchter (eds.), *Max Weber, Wissenschaft als Beruf 1917/1919. Politik als Beruf 1919. Studienausgabe, MWS I/17*, Tübingen: Mohr Siebeck, pp. 35-88.

Wildavsky, Aaron (1979): *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown.

Wilson, Thomas P. (1970): “Conceptions of Interaction and Forms of Sociological Explanation”, en *American Sociological Review*, vol. 35, núm. 4, pp. 697-710.

Wilson, James Q. (1980): *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt am Main/ New York: Campus.

Wrench, John (1987): "Unequal Comrades: Trade Unions, Equal Opportunity and Racism", en Richard Jenkins y John Solomos (Eds.), *Racism and Equal Opportunity Policies in the 1980s (Comparative Ethnic and Race Relations)*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 160-187.

Wrench, John (2003): "European Trade Union Stances on Immigration, Immigrants and Discrimination", Paper prepared for the Eight International Metropolis Conference, http://www.international.metropolis.net/events/8th_vienna_conf_2003/en/Wrench.pdf pp. 1-12.

Wrench, John (2004a): "Trade Union Responses to Immigrants and Ethnic Inequality in Denmark and the UK: The Context of Consensus and Conflict", en *European Journal of Industrial Relations*, vol. 10, núm. 1, pp. 7-30.

Wrench, John (2004b): *Breakthroughs and blind spots. Trade union responses to immigrants and ethnic minorities in Denmark and the UK*, Oslo: Fafo.

Wright, Christopher Frederick (2010): *Policy Legacies and the Politics of Labour Immigration Selection and Control: The Process and Dynamics shaping national-Level Policy Decisions during the Recent Wave of International Migration*, Universidad de Cambridge, Australia, tesis doctoral.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*, Newbury Park: Sage.

Zahariadis, Nikolaos (2003): *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*, Georgetown University Press.

Zahariadis, Nikolaos (2005): *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, & Greek Foreign Policy*, New York: Peter Lang.

Zahariadis, Nikolaos (2007): "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", en Paul Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, segunda edición, Boulder: Westview Press, pp. 62-92.

Zapata Barrero, Ricard (2003): "The 'discovery' of immigration in Spain. The politicization of immigration in the case of El Ejido", en *Journal of International Migration and Integration*, vol. 4, pp. 523-539.

Zincone, Giovanna y Tiziana Caponio (2006): "The multilevel governance of migration. State of the art report Cluster C9", Working Paper, Amsterdam: IMISCOE, pp. 1-34.

Zincone, Giovanna; Pennix, Rinus y Maren Borkert (Eds.) (2011): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zolberg, Aristide R. (1981): "International Migrations in Political Perspective", en Mary M. Kritz; Keeley, Charles B. y Silvano M. Tomasi (Eds.), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*, Staten Island: The Center for Migration Studies of New York, pp. 3-27.

Zolberg, Aristide R. (1989): "The next waves: Migration theory for a changing world", en *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3, pp. 403-430.

Zolberg, Aristide R. (1990): "Reforming the backdoor: the Immigration Reform and Control Act of 1986 in historical perspective", en Virginia Yans-McLaughlin (Ed.), *Immigration Reconsidered: History, Sociology, and Politics*, Oxford/ New York: Oxford University Press, pp. 315-538.

Zolberg, Aristide R. (1999a): "Matters of State: Theorizing Immigration Policy", en Charles Hirschman; Kasinitz, Philip y Josh DeWind (Eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York: Russel Sage Foundation, pp. 71-93.

Zolberg, Aristide R. (1999b): "The Politics of Immigration Policy. An Externalist Perspective", en *The American Behavioral Scientist*, vol. 42, núm. 9, pp. 1276-1279.

BIBLIOGRAFÍA DE TEXTOS LEGALES

Dictamen del Consejo de Estado núm. 2864/1995 de 11 de Enero de 1996.

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. Diario Oficial de la Unión Europea, L 155/17, 18 de junio de 2009.

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE núm. 158, de 3 de julio de 1985.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12/01/2000.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000.

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 núm. 234, 30 de septiembre de 2003.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

Orden de 13 de marzo de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones públicas en apoyo de las migraciones interiores. BOE núm. 79, 2 de abril de 1998.

Orden TAS/1713/2005, de 3 de junio, por la que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. BOE núm. 138, de 10 de junio de 2005.

Orden TIN/3364/2010, de 28 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2011. BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010.

Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE núm. 140, de 12 de junio de 1986.

Real Decreto 1458/1991, de 11 de octubre, por el que se crea la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social., BOE núm. 245, 12 de octubre de 1991.

Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo. Se crea la Comisión Interministerial de Extranjería para coordinar la actuación de los Departamentos ministeriales con competencia sobre el régimen de entrada, permanencia, trabajo e integración social de los extranjeros en España. BOE núm. 134, de 04 de Junio de 1992

Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. BOE núm. 87, de 12 de abril de 1995.

Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996.

Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2000.

Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración. BOE núm. 121 de 20 de Mayo de 2000.

Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero, por el que se establecen los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 44, de 22 de febrero de 2001.

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005.

Real Decreto 3/2 006, 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 núm. 14, de 17 de enero de 2006.

Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE núm. 92, de 16 de abril de 2008.

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 2/2009. BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011.

Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros. Publicación en el BOE, núm. 137, de 8 de junio de 1991.

Resolución de 9 de julio de 1992, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las instrucciones para la renovación de los permisos de trabajo y residencia tramitados al amparo de lo establecido en el acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991, sobre regularización de trabajadores extranjeros. Publicación en el BOE, núm. 166, de 11 de julio de 1992.

Resolución de 14 de junio de 1993, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la de 4 de mayo de 1993, por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre determinación de un contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros para 1993, conjunta de los Directores generales de Asuntos Consulares, de la Policía, de Política Interior y de Migraciones. BOE núm. 144, de 17 de junio de 1993.

Resolución de 28 de julio de 1994, de la Subsecretaria, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio que fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1994. Publicación en el BOE, núm. 180, el 29 de julio de 1994.

Resolución de 23 de septiembre de 1994, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la de 21 de septiembre de 1994, por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios y el procedimiento para su cobertura, conjunta de los Directores generales de la Policía, de Asuntos Consulares, de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y de Migraciones. BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1994.

Resolución de 9 de junio de 1995, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de junio de 1995, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1995. BOE núm. 141, de 14 de junio de 1995.

Resolución de 15 de abril de 1996, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 1996, por el que se desarrolla el proceso de documentación de extranjeros en situación irregular, previsto por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. BOE núm. 93, de 17 de abril de 1996.

Resolución de 14 de noviembre de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 1997 por el que se adecua el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1997, fijado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de enero de 1997. BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1997.

Resolución de 25 de marzo de 1998, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 16 de marzo de 1998 por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario en el año 1998 y el procedimiento para su cobertura. BOE núm. 73, de 26 de marzo de 1998.

Resolución de 11 de enero de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 23 de diciembre de 1998, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros del régimen no comunitario para el año 1999. BOE núm. 14, de 16 de enero de 1999.

Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración. BOE núm. 101, de 27 de abril de 2001.

Resolución de 11 de enero de 2002, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002. BOE núm. 11, de 12 de enero de 2002.

Resolución de 14 de enero de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2002, por el que se regulan los procedimientos de contratación y se fija el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen para el año 2003 a extranjeros residentes legales en España y a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en ella. BOE núm. 14, de 16 de enero de 2003.

Resolución de 4 de febrero de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de diciembre de 2004, por el que se prorroga la vigencia del Acuerdo de 19 de diciembre de 2003, por el que se determinó el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2004. BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2005.

Resolución de 8 de febrero de 2005, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establece el procedimiento para la elaboración del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura regulado en el artículo 50.a) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. BOE núm. 47, 24 de febrero de 2005.

Resolución de 14 de noviembre de 2005, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establece un nuevo procedimiento de elaboración del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. BOE núm. 292, de 7 de Diciembre de 2005.

Resolución de 30 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2006. BOE núm. 14, de 17 de enero de 2006.

Resolución de 26 de diciembre de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 22 de diciembre de 2006, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2007. BOE núm. 8, de 9 de enero de 2007.

Resolución de 28 de febrero de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 16 de febrero de 2007, por el que se aprueban las Instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurran razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación y desarrollo, o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural. BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2007.

Resolución de 26 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2007, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2008. BOE núm. 11, de 12 de enero de 2008.

Resolución de 26 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2008, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2009. BOE núm. 6, de 7 de enero de 2009.

Resolución de 24 de agosto de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes por la que se convocan subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes. BOE núm. 209, de 29 de agosto de 2009.

Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 295 Suplemento, de 10 de diciembre de 2007.

Sentencia de 14 de mayo de 2010, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se declara la nulidad únicamente del apartado e) de la instrucción primera.1, del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de febrero de 2007, que aprueba las Instrucciones por las que se determinan el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España de extranjeros en cuya actividad profesional concurran razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación y desarrollo, o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural. BOE núm. 171, de 15 de julio de 2010.

BOCG, Congreso de los Diputados, IV legislatura, serie D, Proposición no de Ley, 22 de marzo de 1991, núm. 165, pp. 1-2.

BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, serie D, Moción consecuencia de interpelación urgente, 24 de septiembre de 2008, núm. 70, pp. 22-24.

BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados, núm. 127, 26 de noviembre de 2009, pp. 42-44.

CG, Diario de Sesiones del Senado, VI Legislatura, Dictámenes de Comisiones, 16 de diciembre de 1999, núm.156, pp. 7607-7634.

DSC, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Moción consecuencia de interpelaciones urgentes, 26 de junio de 1990, núm. 46, pp. 2259-2266.

DSC, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Proposición no de Ley, 9 de abril de 1991, núm. 100, pp. 4885-4895.

DSC, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Comisiones, Justicia e Interior, Comparecencias, 18 de diciembre de 1991, núm. 376, pp. 11076-11085.

DSC, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Proposición de Ley Orgánica, 22 de diciembre de 1999, núm. 273, pp. 15225-15269.

DSC, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, 25 de abril de 2000, núm. 2, pp. 22-94.

DSC, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Comparecencia, 10 de septiembre de 2008, núm. 24, pp. 37.

DSC, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Interpelación urgente, 11 de septiembre de 2008, núm. 25, pp. 27-38.

BIBLIOGRAFÍA DE ARTÍCULOS DE PRENSA

ABC (20.3.2001): "Rajoy negocia con CEOE y sindicatos el desarrollo de la Ley de Extranjería" http://www.abc.es/hemeroteca/historico-20-03-2001/abc/Nacional/rajoy-negocia-con-ceoe-y-sindicatos-el-desarrollode-la-ley-de-extranjeria_18961.html

ABC (1.10.2002): "El Gobierno rechaza cambiar el sistema de cupos para trabajadores inmigrantes", http://www.abc.es/hemeroteca/historico-01-10-2002/abc/Nacional/el-gobierno-rechaza-cambiar-el-sistema-de-cupos-para-trabajadores-inmigrantes_133130.html

ABC (4.10.2002): "Empresarios y sindicatos piden gestionar las ofertas de empleo de los inmigrantes", http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-10-2002/abc/Nacional/empresarios-y-sindicatos-piden-gestionar-las-ofertas-de-empleo-de-los-inmigrantes_133809.html

ABC (10.10.2002): "UGT critica el 'oscurantismo' del Gobierno sobre el contingente de trabajadores extranjeros para 2003", http://www.abc.es/hemeroteca/historico-10-10-2002/abc/Toledo/ugt-critica-el-oscurantismo-del-gobierno-sobre-el-contingente-de-trabajadores-extranjeros-para-2003_135051.html#

ABC (29.11.2002): "Los empresarios solicitan formar a los trabajadores inmigrantes en sus países de origen", http://www.abc.es/hemeroteca/historico-29-11-2002/abc/Nacional/los-empresarios-solicitan-formar-a-los-trabajadores-inmigrantes-en-sus-paises-de-origen_146682.html

ABC (13.7.2012): "Rosell: 'La inmigración ha agravado el problema del paro'", http://www.abc.es/20120713/economia/abci-rosell-problema-inmigrantes-201207131127.html

El Mundo (5.8.1999): "Pimentel asegura que la nueva Ley de Extranjería evitará brotes de racismo", http://www.elmundo.es/elmundo/1999/agosto/05/nacional/ley.html

El Mundo (9.12.1999): "CiU manifieta su rechazo al fondo y la forma de las enmiendas del PP a la Ley de Extranjería", http://www.elmundo.es/elmundo/1999/diciembre/09/nacional/extranjeria.html

El Mundo (13.12.1999): "Coalición Canaria sólo apoyará la Ley de Extranjería si se recupera el consenso", http://www.elmundo.es/elmundo/1999/diciembre/13/nacional/extranjeria.html

El Mundo (24.3.2001): "El Defensor del Pueblo no recurrirá la Ley de Extranjería", http://www.elmundo.es/elmundo/2001/03/23/espana/985347905.html

El Mundo (9.12.1999): "CiU manifiesta su rechazo al fondo y la forma de las enmiendas del PP a la Ley de Extranjería", http://www.elmundo.es/elmundo/1999/diciembre/09/nacional/extranjeria.html

El Mundo (4.9.2008a): "El Gobierno reducirá 'al punto cero' las contrataciones en origen en 2009", http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/09/03/economia/1220474223.html

El Mundo (4.9.2008b): "Los sindicatos y la oposición critican a Corbacho por culpar a la inmigración de la subida del paro", http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/09/04/economia/1220532557.html

El País (30.3.1989): "10 organizaciones presentan un documento contra la marginación de los inmigrantes", http://elpais.com/diario/1989/03/30/espana/607212014_850215.html

El País (2.3.1992): "De la boina al turbante", http://elpais.com/diario/1992/03/02/espana/699490802_850215.html

El País (11.3.1993): "10.100 inmigrantes serán autorizados a trabajar permanentemente en España", http://elpais.com/diario/1993/03/11/espana/731804421_850215.html

El País (12.3.1993): "El Gobierno aprobará hoy el cupo de trabajadores inmigrantes de 1993", http://elpais.com/diario/1993/03/12/espana/731890806_850215.html

El País (13.3.1993): “El Gobierno rechaza el cupo anual de 20.600 emigrantes y ordena reducirlo”, http://elpais.com/diario/1993/03/13/espana/731977206_850215.html
El País (4.7.1993): “Fracasa el plan de cupos para inmigrantes porque los empresarios no ofertan empleos”, http://elpais.com/diario/1993/07/04/espana/741736813_850215.html
El País, (10.7.1993): “Criterios policiales rigen los permisos de los inmigrantes, según los sindicatos”, http://elpais.com/diario/1993/07/10/espana/742255207_850215.html
El País, (27.11.1994): “16.500 inmigrantes han pedido trabajo en España acogiéndose al plan de cupos”, http://elpais.com/diario/1994/11/27/espana/785890813_850215.html
El País (28.11.1994): “Una cadena contra el racismo”, http://elpais.com/diario/1994/11/28/portada/785977205_850215.html
El País (31.1.1996): “CC OO y UGT piden a González que se apruebe el Reglamento de Extranjería”, http://elpais.com/diario/1996/01/31/espana/823042810_850215.html
El País (29.8.1996): “40.000 inmigrantes son 'expulsables' tras la regularización, según los sindicatos”, http://elpais.com/diario/1996/08/29/espana/841269602_850215.html
El País (19.11.1999): “Aznar da la razón a Mayor frente a Cascos y frena la Ley de extranjería”, http://elpais.com/diario/1999/11/19/portada/942966003_850215.html
El País (20.11.1999): “El ponente del PP replica a Mayor que la ley no es 'insensata'”, http://elpais.com/diario/1999/11/20/espana/943052413_850215.html
El País (22.11.1999): “CiU cree que los ataques del Gobierno a la Ley de Extranjería alientan el racismo”, http://elpais.com/diario/1999/11/22/espana/943225207_850215.html
El País (8.12.1999): “Interior dirige las enmiendas del PP en el Senado para endurecer la Ley de Extranjería”, http://elpais.com/diario/1999/12/08/espana/944607601_850215.html
El País (10.12.1999): “Sindicatos y ONG convocan protestas contra la 'burla a la democracia' de las enmiendas del PP”, http://elpais.com/diario/1999/12/10/espana/944780409_850215.html
El País (11.12.1999): “CiU arranca al PP más derechos para los inmigrantes legales a costa de los 'sin papeles'”, http://elpais.com/diario/1999/12/11/espana/944866825_850215.html
El País (12.12.1999): “La oposición acusa al PP y a CiU de 'cargarse' la Ley de Extranjería”, http://elpais.com/diario/1999/12/12/espana/944953207_850215.html
El País (23.12.1999): “'Un éxito de la democracia, una grave derrota del Ejecutivo ', http://elpais.com/diario/1999/12/23/espana/945903606_850215.html
El País (1.2.2000): “ONG y centrales piden al Gobierno más plazo para la regularización de inmigrantes”, http://elpais.com/diario/2000/02/01/espana/949359624_850215.html
El País (8.2.2000): “Sindicatos, organizaciones sociales y oposición acusan al Gobierno de la pasividad policial”, http://elpais.com/diario/2000/02/08/espana/949964426_850215.html
El País (10.2.2000): “Matutes achaca los incidentes racistas de Almería al aumento de los inmigrantes clandestinos”, http://elpais.com/diario/2000/02/10/espana/950137204_850215.html
El País (20.2.2000): “Pimentel dimite por el 'caso Aycart'. El ministro anuncia su 'decisión irrevocable' a la prensa antes de comunicársela al presidente”, http://elpais.com/diario/2000/02/20/espana/951001219_850215.html
El País (17.5.2000): Mayor: “'La inmigración será el principal problema de convivencia en España'”, http://elpais.com/diario/2000/05/17/espana/958514404_850215.html
El País (3.6.2000): “Pimentel rechaza el recorte de derechos a los inmigrantes indocumentados”, http://elpais.com/diario/2000/06/03/espana/959983223_850215.html#despiece2
El País (7.7.2000): “Democracia e inmigración”, http://elpais.com/diario/2000/07/07/opinion/962920808_850215.html

El País (8.7.2000): “El PSOE pedirá en el Congreso la retirada del proyecto de reforma de la Ley de Extranjería”, http://elpais.com/diario/2000/07/08/espana/963007211_850215.html
El País (22.11.2000): “El ex ministro Pimentel firma un documento contra la reforma de la Ley de Extranjería”, http://elpais.com/diario/2000/11/22/espana/974847603_850215.html
El País (7.1.2001): “Los agricultores de Lorca se sienten abocados al fraude sistemático Víctor Lirón sigue detenido a la espera de comparecer ante el juez”, http://elpais.com/diario/2001/01/07/espana/978822005_850215.html
El País (9.1.2001): “El delegado del Gobierno en Murcia emplaza a los empresarios a contratar parados españoles”, http://elpais.com/diario/2001/01/09/espana/978994808_850215.html
El País (10.1.2001): “El Gobierno no hará excepciones para regularizar más inmigrantes”, http://elpais.com/diario/2001/01/10/espana/979081220_850215.html
El País (18.2.2001): “Los primeros ecuatorianos vuelan hacia Quito en busca de un permiso de residencia”, http://elpais.com/elpais/2001/02/18/actualidad/982487819_850215.html
El País (18.4.2001): “Rajoy descarta pactos para el reglamento de Extranjería si pretenden modificar la ley”, http://elpais.com/diario/2001/04/18/espana/987544814_850215.html
El País (24.10.2001): “El Gobierno estudia suspender el contingente de trabajadores extranjeros de 2002 por falta de ofertas”, http://elpais.com/diario/2001/10/24/espana/1003874421_850215.html
El País (11.2.2002): “Gobierno y sindicatos culpan a los empresarios de no cubrir el cupo”, http://elpais.com/diario/2002/06/11/espana/1023746411_850215.html
El País (12.6.2002): “La CEOE afirma que advirtió al Gobierno hace dos meses de los fallos del cupo para inmigrantes”, http://elpais.com/diario/2002/06/12/espana/1023832807_850215.html
El País (21.2.2004): “El Defensor del Pueblo pide al Gobierno que abra vías para regularizar a los 'sin papeles'”, http://elpais.com/diario/2004/02/21/espana/1077318026_850215.html
El País (19.4.2004): “Los sindicatos pedirán al Gobierno que desarrolle el arraigo laboral en el Reglamento de Extranjería”, http://elpais.com/diario/2004/05/19/espana/1084917624_850215.html
El País (29.4.2004): “España 'no contempla regularización extraordinaria' de inmigrantes”, http://historico.elpais.com./04/04/29/ultmo_91275.asp
El País (22.8.2004): “Rumí dice que se darán papeles a los extranjeros con contrato que el PP dejó en la ilegalidad”, http://elpais.com/diario/2004/08/22/espana/1093125604_850215.html
El País (24.8.2004): “Los sindicatos calculan que más de 500.000 inmigrantes podrán ser regularizados”, http://elpais.com/diario/2004/08/24/portada/1093298405_850215.html
El País (20.11.2004): “El padrón no será la única prueba para regularizar inmigrantes”, http://elpais.com/diario/2004/11/20/espana/1100905220_850215.html
El País (26.4.2005): “Iglesia, asociaciones de inmigrantes, IU y PNV piden que se amplíe el plazo de regularización”, http://elpais.com/diario/2005/04/26/espana/1114466417_850215.html
El País (2.5.2005): “Patronal y sindicatos rechazan prolongar la regularización más allá del 7 de mayo”, http://elpais.com/diario/2005/05/02/espana/1114984815_850215.html
El País (4.11.2006): “Kofi Annan alaba la 'innovadora' regulación de 'sin papeles' en España”, http://elpais.com/diario/2006/11/04/espana/1162594825_850215.html
El País (5.9.2008): “Corbacho rectifica su postura sobre los contratos en origen”, http://elpais.com/elpais/2008/09/05/actualidad/1220602630_850215.html

El País (26.6.2009): “El Consejo de Ministros aprueba la nueva Ley de Extranjería”, http://elpais.com/elpais/2009/06/26/actualidad/1246004227_850215.html

El País (16.5.2010): “Dos minutos que cambiaron a España”, http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953_850215.html

La Vanguardia (22.8.2004): “El Gobierno regularizará a los inmigrantes que demuestren una relación laboral 'fehaciente'”, http://www.lavanguardia.com/vida/20040822/51262796903/el-gobierno-regularizara-a-los-inmigrantes-que-demuestren-una-relacion-laboral-fehaciente.html