

CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: ¿QUÉ REFORMULACIÓN DE AGENDA Y POLÍTICA?

Nieves Ortega Pérez

Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

El proceso de consolidación de la política de inmigración en España se ha dado a lo largo de la última década, dentro del marco que define el gobierno multinivel, con indicadores claros. Entre ellos, desde la dimensión sustantiva, destaco el mantenimiento de la inmigración en las agendas políticas, la institucionalización de algunas áreas de intervención gubernamental en materia de control, de integración y cooperación con los principales países emisores; y desde la dimensión operativa, considero la estructura político-administrativa e institucional de la política, en la mayoría de los casos con fuertes similitudes entre los gobiernos autonómicos, así como la gestión en sentido genérico, formas de organización y gestión de servicios, y pautas de intervención entre los actores públicos y privados.

En definitiva, se ha alcanzado un alto grado de institucionalización en la distribución de las competencias y de los recursos entre los gobiernos central, autonómico y local, y una fuerte continuidad en el uso de determinadas medidas de intervención con la población extranjera. La política de inmigración se ha confirmado como una política de confrontación con un proceso decisorio tradicionalmente controlado por el partido en el poder, y con tiempos de permeabilidad diferentes a su extenso grupo de actores intencionales y públicos interesados.

No obstante, la crisis económica de los últimos años ha afectado no solo a los flujos migratorios, y por tanto a parte del grupo objetivo, sino también a la política, llevando consigo en algunas arenas la redefinición de la misma. El objetivo de este trabajo es estudiar la potencial influencia que este reciente contexto económico ha tenido sobre la agenda institucional y la política de inmigración, e identificar también el tipo de cambio de la misma, en la arena estatal y andaluza.

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque de las políticas públicas se ha mostrado ciertamente ambiguo en cuanto a las etapas de cierre dentro del proceso. Sin embargo, el interés por el cambio en políticas públicas, por la "post-evaluación", o por la "post-implementación" si en el peor pero común de los casos la política no se evaluara, se hizo patente en la década de los setenta. Posteriormente, el enfoque y el análisis de las políticas "por etapas", junto con las aportaciones de autores como Hogwood y Peters (1983)¹, ofrecieron el vocabulario adecuado a este momento del proceso.

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

Hogwood y Peters (1983) proponen la innovación, sucesión, mantenimiento y terminación como variedades del cambio. La innovación política se da cuando un gobierno participa activamente en un problema y en una política pública nueva. Actualmente el nivel de innovación en esas áreas está saturado, y es más probable una política "nueva" quede enmarcada en la zona de otras ya existentes. La sucesión política implica el reemplazo de las políticas vigentes por otras. Esta variante no entraña cambios fundamentales en el enfoque. Los autores señalan cuatro tipos de sucesión: sucesión lineal: reemplazo directo de una política o programa por otra; consolidación: implica la modificación de la presentación del conjunto de la política en una disposición unificada; escisión: la separación de una política en distintos componentes; y sucesión no-lineal: se trata de una compleja combinación de otros tipos de sucesión. El mantenimiento de políticas se refiere al proceso de adaptación de las políticas o los ajustes para mantenerlas. Finalmente, la terminación de las políticas implica el abandono o la reducción paulatina de una política, y el recorte del gasto. Se trata de la muerte de una políti-

¹ Citado en Parsons, 2007: 587-594

ca pública, lo que la convierte en una *ex*-política, se decide terminar con un servicio (terminación funcional), con una organización (organizacional), con un enfoque, estrategia o definición de problema (terminación de políticas públicas) o con un instrumento o medida (terminación de programas). La identificación de este cambio conlleva la perspectiva de tiempo, y es resultado de una decisión política.

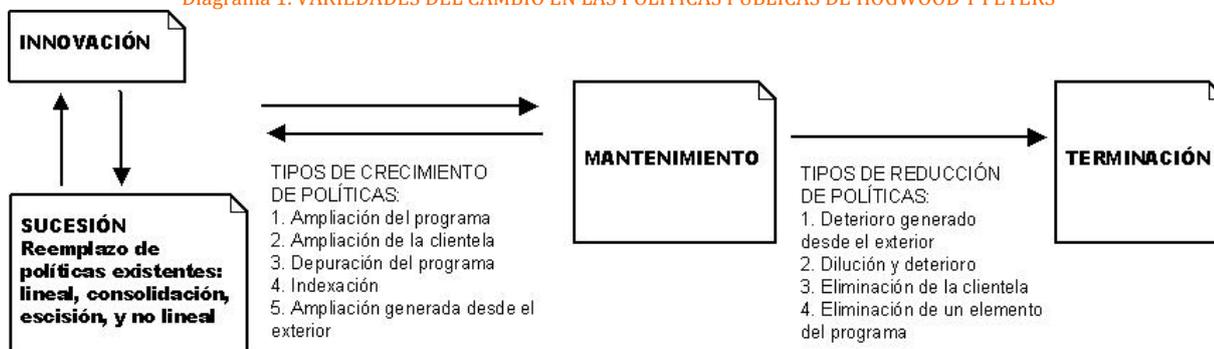
Cuadro 1. CARACTERÍSTICAS DE LA INNOVACIÓN, SUCESIÓN, MANTENIMIENTO Y TERMINACIÓN

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

Fuente: Hogwood y Peters (1983: 27)

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

Diagrama 1. VARIEDADES DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HOGWOOD Y PETERS



Fuente: elaboración propia a partir de Parsons (2007: 589)

El objetivo de las políticas de sucesión es mantener la continuidad de los medios y fines de la política, y participar en cierto grado de la innovación respecto a las disposiciones que garanticen su continuidad. La sucesión puede acercarse a la innovación. Las políticas públicas innovadoras son poco comunes ya que es difícil movilizar apoyos suficientes para llegar a la agenda política, que tiende a conformarse de políticas institucionalizadas. La innovación suele encontrarse más probablemente en la arena política local, y generalmente un área "nueva" queda enmarcada en el contexto de otras políticas relacionadas ya vigentes. La relación entre la innovación y mantenimiento se observa en el crecimiento de políticas a través de la depuración, de la indexación, o ampliación del programa de actuación o del grupo-objetivo. Se puede ingresar en un área nueva (innovación o sucesión) a partir de un proceso de mantenimiento de políticas, al ampliar un programa vigente, en su intensidad o extensión a otros grupos-objetivo, etc. Es también posible mantener una política mediante los ajustes económicos, o debido a demandas generadas externamente. Otra dimensión del mantenimiento es su relación con la terminación, se identifica cuando una política se mantiene en un contexto de recortes y reducciones, y que a la larga conlleva la eliminación absoluta del programa (terminación) y la introducción de una política que revierte la anterior. Esas reducciones de la política se observan en el deterioro generado desde el exterior, la desaparición del grupo objetivo o de la eliminación de un elemento del programa de actuación (Parsons, 2007: 589-590).

El estudio de estos cambios pasa por la identificación tanto de conductas como de modelos de poder y organizativos. En este trabajo me centraré en estos últimos. El modelo de poder es el resultado de la interacción y distribución del poder organizacional y de los intereses del Estado y de la sociedad. Por otro lado, el enfoque del ciclo de las políticas públicas reconoce que el cambio tiene una dimensión organizacional y que este supone un complejo y contradictorio ámbito de análisis que incluye la organización y el comportamiento del sector público. En los apartados sucesivos identificaré el cambio en la dimensión sustantiva y operativa de la política de inmigración, concretando en el caso andaluz, y expondré la influencia de la crisis económica sobre el mismo.

2. CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

La política de inmigración, al igual que el fenómeno que regula, es una política sectorial joven en España que ha sufrido convulsos cambios en función de la orientación ideológica del partido político en el Gobierno central. Desde la primera ley de extranjería en 1985, la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la práctica política muestra que una reforma en política de inmigración ha conllevado una reforma de su marco legal, marcando así distintas etapas en la evolución de esta política pública. A la mencionada ley, le siguió una nueva legislación en 2000, que se vio reformada por primera vez el mismo año de su nacimiento² por el gobierno mayoritario del Partido Popular, por segunda vez a partir de la reforma pactada en 2003³ por los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, y finalmente por el Gobierno Socialista en 2009⁴.

La legislación de extranjería en 1985 supuso la entrada por primera vez de la inmigración en la agenda política, la unificación normativa y la categorización del residente extranjero en un estatus legal diferente al de residente comunitario, inaugurando la política de extranjería en España. Sin embargo, no fue hasta el marco regulador de la inmigración diseñado en 2000 que se inaugura en España lo que en teoría migratoria se considera una política de inmigración integral y completa. Esta supone la consideración de tres dimensiones en el mismo marco normativo de la política: por un lado, el control de flujos, fronteras y política de admisiones, por otro, la política de integración y, finalmente, la cooperación con los principales países emisores (Monar, 1997).

La regulación político-administrativa y legal hasta ese momento ofrecía una regulación parcial del fenómeno migratorio, centrada en la regulación y control de flujos principalmente de trabajadores extranjeros. Las medidas relativas a la integración de los residentes extranjeros formaban parte de decisiones políticas reactivas con cierto desarrollo, pero sin un diseño establecido ni un marco normativo de soporte. Por otro lado, el proceso de construcción de la política de inmigración en España ha ido unido a su proceso de normalización y consolidación de la misma, cerrando un diseño determinado tanto por el eje ideológico como por el territorial.

El concepto de normalización ha sido aplicado a los procesos de estabilización y consolidación experimentados por el sistema político administrativo español tras la Transición política (Márquez, 1997: 145-146). Su aplicación al análisis de la política pública de inmigración me permite definir la normalización de esta política sectorial como el proceso de inclusión y mantenimiento de la inmigración en la agenda política del Gobierno central, y el diseño y continuidad de los instrumentos legales, políticos y administrativos de las instituciones gestoras de esta materia.

El inicio de este proceso de normalización se puede establecer en el intervalo de tiempo entre mediados de los años ochenta hasta la mitad de la siguiente década y está marcado por distintas medidas: en primer lugar, la anteriormente mencionada primera ley de extranjería en 1985 supuso la entrada de la inmigración en la agenda política, a partir de ese momento la inmigración ha formado parte de la agenda institucional de todos los gobiernos españoles; en segundo lugar, el primer proceso extraordinario de regularización en 1991, que como las siguientes regularizaciones masivas que se han sucedido, intentó abordar la problemática de la inmigración indocumentada, característica constante de la inmigración en España; y en tercer extremo, el primer programa de integración de los inmigrantes en 1994, el llamado Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta última medida contenía la estructura político-administrativa, en definitiva el entramado de agencias y oficinas gubernamentales, que se ha mantenido con algunas reformas en determinados momentos y que ha gestionado hasta hoy la política de inmigración como parte de la cartera de trabajo y asuntos sociales⁵ (Ortega-Pérez, 2009: 58-59).

La consolidación de una política pública sectorial, en definitiva la elaboración y desarrollo de cualquiera de las políticas de bienestar, está estrechamente relacionada en el caso español con la distribución de competencias entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas debido a la descentralización política y administrativa del Estado. "Así, además del gobierno central, existen ahora diecisiete gobiernos autonómicos con amplios poderes para configurar sus propias agendas y con capacidad de intervención en ámbitos sectoriales muy diversos" (Gallego *et al.* 2003: 213).

La consolidación de la política de inmigración en ambas dimensiones, tanto sustantiva como operativa, es un proceso de configuración de la política complejo que se retroalimenta. La consolidación sustantiva de la política se refiere a las tendencias en el tiempo, a las áreas de intervención de la política y al contenido de las inter-

² Ley 8/2000, de 22 de Diciembre, de Reforma de la Ley 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

³ LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003 de 20 de noviembre (LOExtS) (BOE 21 de noviembre de 2003).

⁴ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE Nº 299 de 12 de diciembre de 2009)

⁵ A excepción del periodo 2000-2004 en el que la inmigración dependió del Ministerio del Interior.

venciones gubernamentales. La operativa incluye los instrumentos de intervención y la estructura político-administrativa e institucional de la política; así como la gestión en sentido genérico, formas de previsión, organización y gestión de servicios, y las pautas de intervención entre los actores públicos y privados que se derivan de tales instrumentos. La consolidación como proceso puede entenderse como la concurrencia de varias circunstancias: la consolidación en la distribución de las competencias y de los recursos entre los gobiernos central, autonómico y local; y también, la ausencia de fuertes transformaciones estructurales en la agenda de los poderes públicos, incluyendo en los ámbitos de intervención pública definidos en extensión e intensidad y la relativa inexistencia de procesos de convergencia o solapamiento de las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno.

La aplicación de este concepto a la política de inmigración me lleva a destacar algunos factores de continuidad que confirman este proceso. Por un lado, el mantenimiento de las mismas agencias gubernamentales dedicadas a la inmigración nacidas a mediados de los noventa, dependientes del Ministerio de Trabajo y del Ministerio del Interior (entre 2000-2004); y por otro lado, el continuado uso de algunos instrumentos como las regularizaciones y la política de cuotas anuales de trabajadores extranjeros (a pesar de las reformas de las que han sido objeto en el tiempo) como elementos reguladores de la política de inmigración laboral, los planes de integración como elementos privilegiados de desarrollo de la dimensión integrativa de la política de inmigración, o los acuerdos de cooperación con los principales países emisores de inmigración son vértices del proceso de consolidación operativa de la política (Ortega-Pérez, 2009: 59).

Los mencionados factores de continuidad y consolidación de la política de inmigración se enfrentan a una mayor dispersión en cuanto a la dimensión sustantiva de la integración de las comunidades inmigrantes que cubre la política. Eso se debe no solo al hecho de que no hay un modelo de integración definido claramente en el caso español, sino también a que los planes de integración que desde 2001 elaboran las CCAA no tienen cerradas las áreas de intervención que cubren relativas a la integración, aunque sí hay continuidad en las más básicas (vivienda, educación, y sanidad entre otras). En suma, esto permite apuntar un proceso de consolidación no concluido y aún con fuertes transformaciones en el aspecto sustantivo de la dimensión autonómica de la política.

Más allá de la generalidad teórica de retroalimentación del ciclo de las políticas públicas, la descentralización del Estado español implica que la elaboración e implementación de una política pública se ve condicionada por los distintos niveles de gobierno: estatal, autonómico y local. El sistema de políticas públicas en España se ha visto definido por coordenadas históricas, la Transición política a la democracia se convirtió en un factor de ruptura sustantiva respecto al régimen anterior. La regulación pública del conflicto social fue (y es) determinada por un nuevo modelo territorial descentralizado. La literatura académica especializada explica tanto el sistema político como el andamiaje institucional a partir de dos ejes: el eje político-ideológico izquierda-derecha, y el eje territorial Estado central-Comunidades Autónomas (Gallego *et al.* 2003: 61-62). Ambas líneas divisorias marcan las pautas en el análisis, en este caso, de la política sectorial de inmigración.

El modelo de políticas sociales en España es caracterizado fundamentalmente por la dimensión autonómica del Estado de Bienestar. Su descentralización territorial como "proceso de transferencia de responsabilidades de toma de decisiones hacia los ejecutivos de las Comunidades Autónomas (...) no ha sido un proceso ni lineal, ni simétrico; tampoco ha sido un proceso de corte tecnocrático. Presenta complejidades y asimetrías, y solo puede entenderse desde las claves de negociación política permanente, como expresión de diferentes proyectos políticos en la concepción territorial del Estado" (Gallego *et al.* 2003: 76). El territorio se convierte así en una variable determinante de la gestión e implementación de la política de inmigración y de su proceso de consolidación. A los ejes ideológico y territorial como dimensiones de conflicto de las políticas públicas en España (Gomá y Subirats, 1998), hay que sumarles en el caso de la política de inmigración el impacto de la UE en las intervenciones en materia de inmigración; es importante señalar el carácter interdependiente de la política de inmigración, ya que su desarrollo depende de las relaciones del Estado con otros actores, tanto privados como internacionales.

3. EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN (1985-2000) Y CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN (2000-ACTUALIDAD)

En el contexto de la firma del Acuerdo Schengen a mediados de los ochenta firmado por Francia, Alemania y el Benelux que vinculó la garantía de la seguridad y el refuerzo de los controles fronterizos, España empezó a ser percibida como un país receptor de inmigración y Estado-frontera de la Unión Europea, en un marco de progresiva desregulación del mercado de trabajo, de desarrollo del Estado del Bienestar, y de coexistencia de altos niveles de desempleo con la demanda de mano de obra extranjera principalmente en la economía informal (Carrasco, 2000). Así la legislación de 1985 fue más el resultado de presiones políticas por la incorporación de España a la UE un año después y por clarificar el número de residentes extranjeros en España que de la necesidad de un fuerte control de flujos migratorios (Delgado, 2002).

Esta ley abordaba la inmigración como un fenómeno temporal y se centraba exclusivamente en los flujos procedentes de países no-comunitarios. El objetivo integrador se vio materializado en 1994 en el primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Hasta este momento, el gobierno nacional había adoptado una actitud pasiva ante la población inmigrante, que de hecho estaba en manos de los gobiernos locales. Las acciones integrativas desarrolladas no formaban parte de ningún cuerpo normativo, sino que se trata de medidas institucionales de carácter genérico a nivel local, a iniciativa a veces política y otras veces técnica, que se empezaron a desarrollar desde finales de los 80 y a lo largo de los 90 dependiendo del porcentaje de residentes extranjeros en el municipio. La lógica administrativa hacía que esas medidas dependieran de la administración local y se centraran de hecho en las áreas que afectaban a la integración de los inmigrantes. De este modo, las medidas integradoras, desarrolladas en cualquier nivel de gobierno, no tuvieron ni soporte material ni marco formal dentro de la política de inmigración. En los años 90 el desarrollo de las actividades de las ONGs fue indirectamente promovido por los gobiernos nacionales a través de programas de financiación y paquetes de subvenciones; financiando las actividades de las ONGs, el Estado había encontrado así el modo informal de operar sobre la población inmigrante.

Las medidas del PISI tenían naturaleza normativa y laboral, y abordaba temas como la educación y la participación de los inmigrantes en los espacios públicos. Sin embargo, su desarrollo se centró en las cuestiones relativas al mercado laboral. El PISI acabó girando de hecho en torno a tres temas principales, por un lado, se utilizó para introducir una política de visados más restrictiva; por otro lado, abrió un proceso extraordinario de reagrupación familiar, y por último, creó determinadas agencias gubernamentales especializadas en materia de extranjería y dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales bajo cuyos auspicios se desarrollaba el Plan. Esta estructura institucional que nace a partir de este plan abre la dimensión operativa (e inicia la normalización) de la actual política de inmigración. Tanto el Observatorio Permanente para la Inmigración, agencia centrada en el estudio del fenómeno migratorio y de la interacción de la población migrante con la de origen, como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, como órgano de representación a nivel nacional de la administración estatal, asociaciones de y pro-inmigrantes, empresarios y sindicatos se mantienen en la actualidad con las mismas funciones.

En el proceso político español se observa una tendencia a mimetizar en el ámbito autonómico la organización administrativa estatal, así desde finales de los 90 se localizan en las CCAA con mayor experiencia en inmigración foros y observatorios con funciones idénticas a los arriba mencionados. Este proceso de mimetismo no solo se da de modo vertical entre el Gobierno central y la Autonomía, sino también de modo horizontal entre Comunidades. De hecho, se repiten en los distintos territorios esquemas institucionales especializados en materias migratorias, como las figuras administrativas de las direcciones generales de política de inmigración o las comisiones inter-departamentales, que conectan las diferentes consejerías con competencia en materia de inmigración, lo que nos permite hablar no solo de la normalización sino también de la consolidación operativa de la política (Ortega-Pérez, 2009: 62).

Las reformas legislativas en materia de extranjería de los primeros años de la década de dos mil demostraron las distintas posiciones entre los partidos en materia migratoria. El Gobierno minoritario del PP vio aprobada la Ley 4/2000, a la que se oponía, con el apoyo del resto de Grupos Parlamentarios, que como en ningún otro tiempo desde el primer Gobierno de UCD, se tornaron en protagonistas del lance político en la arena parlamentaria. Esta Ley concebía la política de inmigración como una política pública que encaraba tanto el control de fronteras, como la integración de la población extranjera (patente hasta en la nomenclatura de la ley), y la cooperación con los principales países emisores; lo que en términos de teoría migratoria constituye una política integral y completa y cuyo contenido inicia la normalización sustantiva de la política. El Gobierno del Partido Popular la criticó por ser excesivamente permisiva y no adecuarse a las conclusiones de Tampere⁶. Su victoria mayoritaria en marzo de 2000 supuso el preámbulo de la reforma que daría lugar a la Ley 8/2000, más coherente con los objetivos de su segundo Gobierno (2000-2004) centrados en el control de fronteras y flujos migratorios, y en la reducción del número de residentes extranjeros.

Una pinza de irregularidad de 600.000 personas en España, la negativa del Gobierno del Partido Popular a abrir otro proceso extraordinario de regularización y la casi evidencia de que la política de cuotas de trabajadores extranjeros cada año más baja no respondía a las necesidades del mercado laboral fue el contexto que llevó a lo largo del segundo semestre de 2003 a abrir un nuevo proceso de reforma de la ley de extranjería, la LO 14/2003, de 20 de noviembre. Esta Ley salió adelante con el apoyo de los grupos parlamentarios

⁶ Los objetivos fijados en esta Cumbre Europea de 1999 giraban en torno a la colaboración con los países emisores en el control de la inmigración ilegal y la gestión de los flujos migratorios, y el trato igualitario a los nacionales de países terceros. La naturaleza de estas conclusiones, que no son otra cosa que el desarrollo del Acuerdo de Schengen, establecía un estatus diferenciado entre inmigrantes (regulares) extracomunitarios y comunitarios; en la medida en que la LO 4/2000 intentara un acercamiento entre el estatuto de derechos de ambos grupos se vulnera la diferenciación que intenta establecer y que suponen la base de la armonización de las políticas de extranjería en la Unión Europea (Rodrigo y Rebollo, 2001: 655)

mayoritarios en el Congreso de los Diputados, el GP Socialista, el Popular y de Coalición Canaria. Los objetivos de la reforma expuestos fueron, entre otros, la simplificación de los trámites administrativos y la del régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España, la determinación de los tipos de visado y los efectos de los mismos, la lucha contra el uso fraudulento de los procedimientos administrativos de gestión en esta materia, el reforzamiento de los medios e instrumentos sancionadores previstos, y de los procedimientos de devolución de extranjeros que acceden ilegalmente a España. Los puntos de la reforma giraron en torno a la introducción de la obligación de proveerse de tarjeta de identidad de extranjero, al visado y a la figura de la reagrupación familiar (Molina, Esteban y Arce, 2005).

A pesar de las distintas reformas legislativas apuntadas, el componente sustantivo de la política de inmigración, en el sentido en que acogía tres dimensiones, control fronterizo y gestión de flujos, integración de los inmigrantes y cooperación preventiva con los principales países emisores, en el mismo marco regulador se ha mantenido desde 2000. Así mismo ha permanecido en la actual ley de extranjería resultado de la tercera reforma en el segundo mandato del Gobierno Zapatero. La Ley 2/2009, de 11 de diciembre, en su artículo 2 bis ofrece una definición de política migratoria incluyendo las mencionadas dimensiones, lo que supone el reconocimiento en el articulado de la ley de una política integral. Tanto el control de flujos, y su política de visados y de cuotas como los acuerdos firmados desde mediados de los noventa para gestionar el contingente presentan una clara continuidad y mantenimiento en su uso. El punto crítico del proceso de normalización sustantiva de la política de inmigración es la intensidad y la extensión con que se trata la integración social de los inmigrantes que se juega en los gobiernos autonómicos y locales con claras diferencias en su contenido y gestión.

4. EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN SUSTANTIVA DE LAS POLÍTICA DE INMIGRACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICAS: EL TERRITORIO COMO FACTOR DETERMINANTE DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

4.1 Los planes nacionales de integración

A lo largo de la última década la política de integración de la población inmigrante ha sufrido una progresiva *compartimentarización*. La distribución competencial establecida por mandato constitucional y estatutario tiene sobre esta política sectorial un doble efecto, en términos analíticos y prácticos. En primer lugar, el eje Gobierno central-Comunidades Autónomas le confiere al territorio un máximo valor a la hora de definir, gestionar e implementar la política. Más que por las necesidades del número y características de los usuarios, por el hecho de que la descentralización político-administrativa de España tiene base territorial. En segundo lugar, en términos prácticos el marco formal de la política de inmigración se ha complicado extremadamente. El marco legal diseñado en 2000 dio paso no solo al desarrollo de dos planes de integración a nivel nacional sino también un mimetismo estructural de gestión de la inmigración vertical y horizontal dando lugar a planes autonómicos de integración de la inmigración. Por su lado, el poder local se enfrenta a la ampliación de la prestación de servicios comunitarios, que por mandato constitucional le son competentes, y al empadronamiento de la población inmigrante, hecho administrativo que sorprendentemente conlleva que la administración local tenga incidencia sobre los derechos de este grupo de residentes (Ortega-Pérez, 2009: 64-65).

En ese nuevo marco, la integración social de los inmigrantes vino en un primer momento plasmada en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración- también conocido como Plan GRECO- de 2001 a 2004, y coordinado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior. Este constituyó una disposición unificada que conformó un marco político-administrativo de referencia en materia de inmigración para los poderes públicos, y que inició la consolidación sustantiva de la política. Con independencia de que en distintos momentos se publicitara como un plan de integración, la línea que más recursos económicos e institucionales recibió en su desarrollo fue la relativa a control de flujos y ordenación de fronteras. Esta fue la posición y el discurso del PP en su segundo Gobierno (2000-2004), la mayoría absoluta en el Congreso le permitió abordar el tema de la inmigración de forma ideológica, frente a su primer Gobierno (1996-2000) que no contó con los apoyos parlamentarios necesarios para propuesta. Si bien fomentó el desarrollo formal de una auténtica política de inmigración en España, y participó en su proceso de consolidación, la dimensión ideológica de la política y sus diferencias respecto a las medidas implementadas por el Partido Socialista (PSOE) desde 1985-1996 quedaron claramente visibles en materia de integración de la población inmigrante.

Durante esos años el Partido Socialista utilizó un discurso y una política de consenso con el partido en el Gobierno que le llevó al pacto de estabilidad en materia de inmigración, firmado en septiembre de 2003. Sin embargo, tras la victoria socialista en marzo de 2004, la inmigración adquiere un lugar privilegiado en el discurso del nuevo Gobierno que buscaba marcar a partir de ese momento las diferencias con el anterior en las grandes políticas de Estado. Algunos hechos como el que la inmigración volviera a depender del Ministerio de Trabajo (en la actualidad tras la segunda victoria del PSOE en marzo de 2008 y nueva estructura del Gobierno, se llama Ministerio de Trabajo e Inmigración) o la apertura del proceso extraordinario de regularización en 2005 supuso una clara ruptura y cambio de dirección en la política de inmigración española. Las líneas expre-

sodas como pilares de la política de inmigración socialista en 2004 fueron la integración de los inmigrantes, la lucha contra la inmigración ilegal, la unión entre la inmigración legal y las necesidades del mercado de trabajo, y la cooperación con los principales países emisores. Estos objetivos no supusieron la innovación de los instrumentos de la política de inmigración pero sí las reformas en el uso de la política de cuotas o en la naturaleza de los convenios con los principales países emisores.

En materia de integración, el Gobierno lideró el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Este plan interministerial supone abordar a nivel nacional nuevas áreas de intervención que no cubría el Plan GRECO, y la consolidación de otras que se contemplaron tanto en ese programa como en el del 1994. En el intervalo de tiempo hasta la puesta en marcha de este Plan, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales implementó un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración Social de los Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo, distribuido entre las CCAA a través de los acuerdos de colaboración entre el MTAFSS, las CCAA, Ceuta y Melilla con una aportación común para cada territorio según situaciones específicas. Este despliegue de recursos en materia de integración no había tenido precedente en esta política. La apuesta que el Gobierno Socialista hizo por la dimensión integrativa de la política de inmigración y su implementación, a través de los gobiernos autonómicos y locales que se mantiene con subvenciones anuales, es clara en su práctica política.

El objetivo principal del Plan era, según el mismo, la cohesión social a través de las políticas públicas que fomentan la igualdad de derechos y obligaciones. Las áreas de intervención más importantes eran educación, empleo y vivienda; otras eran servicios sociales, salud, infancia, juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización, co-desarrollo y acogida. Este programa tenía un presupuesto calculado de 2.005.017.091€ donde destacan la financiación de la educación con un 40% del presupuesto, 20% a acogida y 11% a empleo.

Si bien las áreas de intervención más importantes y la ideología impulsora del Plan son distintas al programa de integración anterior, la continuidad del uso de los planes nacionales de integración como marcos de referencia en esta materia suponen un elemento de normalización y consolidación- desde este último en 2007- de la dimensión sustantiva de la política de inmigración.

No obstante, hasta ahora no se disponen de datos ni evaluaciones del cumplimiento de estos recursos presupuestarios. Los datos económicos de los dos últimos años, así como las reformas emprendidas por el Ejecutivo para afrontar la crisis económica generan un fuerte escepticismo en cuanto al mismo. Lo que sí se puede constatar ha sido el mantenimiento del Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes iniciado en 2005, que se desarrolla en el marco del Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de transferencias económicas a las Autonomías en base al principio de presión migratoria. Desde 2008, este no está consignado en los Presupuestos Generales del Estado, debido a las dificultades en su aprobación en el Congreso, y se decide a través de acuerdos o resoluciones del Consejo de Ministros. Como se verá en la última parte de este trabajo, también se detecta una importante reducción presupuestaria en 2010.

Por otro lado, los avances en la firma de convenios para habilitar la participación en las próximas elecciones municipales en mayo de 2011 de los nacionales residentes en España de Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú, muestran la importancia que la inmigración sigue teniendo en la agenda política del Ejecutivo central.

4.2 Las políticas de integración autonómicas

En la distribución y consolidación competencial del Estado español, "las Comunidades Autónomas (aún con distintos grados de autonomía) han tendido a convertirse en las principales instancias definidoras e implementadoras de las políticas sociales que les han sido transferidas" (Gallego *et al.*, 2003: 213). La consolidación del Estado del Bienestar en España hoy por hoy es incomprensible sin tener en cuenta la dimensión autonómica del mismo y el papel de ésta en su definición.

El art. 149.1.2 de la CE señala que la "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo" son competencias exclusivas del Estado. Este precepto daba el mismo tratamiento competencial al fenómeno de la extranjería (entendido éste como el estatuto administrativo diferenciado por carecer de la nacionalidad española) que al de la "inmigración", conceptos que adquirirían distinto significado después de la adhesión de España a la Unión Europea, y atribuía al Estado una competencia absoluta, exclusiva y excluyente sobre esta materia (Molina, 2009: 59). Esta regulación y la de los primeros estatutos, que no contemplaban la inmigración como un ámbito de actuación, se explica en un contexto en que España no ha experimentado aún la transición a país receptor de inmigración. No obstante, esta imprevisión constitucional en el reparto competencial no ha impedido que desde los años noventa las Comunidades Autónomas hayan implementado actuaciones y programas político-administrativos relativos a la integración de los inmigrantes en ejercicio de sus competencias sectoriales.

La actual ley de extranjería se refiere tímidamente a la competencia autonómica y local en la integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su artículo 68 plantea la "adecuada coordinación de las actuaciones

de las administraciones públicas con competencia sobre la integración". Si bien no hace un reconocimiento de la competencia autonómica, sí lo hace de su participación en las decisiones del Estado con la premisa de la competencia estatal. En la práctica se ha configurado un modelo de distribución competencial en materia de extranjería sin referencia formal o incluso jurisprudencial. Según este reparto *de facto*, los aspectos relacionados con la situación jurídico-administrativa del inmigrante son competencia del Estado, mientras que la prestación a las personas inmigradas de los diversos servicios públicos, que condicionan su proceso de integración en la sociedad de acogida, se incardinan en los títulos autonómicos de carácter sectorial aun siendo competencia compartida. La consecuencia es la posibilidad de un espacio competencial autonómico en inmigración, hecho que reconocen las recientes reformas de los Estatutos de Autonomías "incorporando esa «realidad» a la Constitución territorial" (Montilla, 2007: 10-16).

Sin embargo, las nuevas regulaciones estatutarias de Autonomías como Cataluña o Andalucía han sustituido el sistema del listado de sus competencias, que la Constitución no cerraba, por un tratamiento específico y detallado de las distintas materias, entre las que se encuentra la inmigración. El nuevo Estatuto de Autonomía andaluz (LO 2/2007) en su artículo 62 considera autonómicas las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes en el marco de sus competencias. De igual modo, entre los principios rectores de las políticas públicas de Andalucía se incluyen la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes (art. 37.1.9) (Montilla, 2007: 18). En definitiva, supone el reconocimiento del proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida como competencia sectorial de carácter prestacional de las CCAA.

A esta competencia en materia de integración hay que sumar dos ámbitos de intervención autonómica, reconocida tanto en el Estatuto andaluz como en el catalán, en cuestiones vinculadas a la gestión de los flujos de trabajadores extranjeros, siendo esta una dimensión de la política de inmigración que en sentido estricto es competencia del Estado. Por un lado, los estatutos se hacen eco de una previsión de la LO 4/2000 relativa a la participación de la CA en las decisiones del Estado sobre inmigración de especial trascendencia para ella, participación que es preceptiva en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros; y por otro lado, se menciona la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en la Comunidad, en coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia.

Por tanto se puede afirmar que las CCAA desarrollan políticas de inmigración, incluso en la definición más completa de esta política sectorial desde la teoría migratoria, que incluye actuaciones político-administrativas en materia de entrada, integración de los inmigrantes y cooperación con los principales países emisores. Las políticas de inmigración a nivel autonómico pueden ser definidas como el conjunto de acuerdos, planes y programas de actuación político-administrativos cuya objetivo es la acogida e integración laboral, social y cultural de los inmigrantes extranjeros, y su incorporación política, en el territorio de dicha Comunidad. El perfil de la política podrá ser específico, si se dirige exclusivamente a la población extranjera, o bien genérico, donde el sujeto de la integración no es exclusivamente el grupo de inmigrantes, independientemente de que con posterioridad la mayoría de usuarios sean de origen extranjero (Ortega-Pérez, 2009: 68-69).

Las Autonomías han ido ganado protagonismo a lo largo de los años noventa, en consonancia con el asentamiento de la población inmigrante en España. No obstante, no es posible definir un mapa homogéneo en cuanto a la extensión e intensidad de los ámbitos de intervención de las políticas autonómicas o de un modelo de acogida e integración definido. De hecho se dan claras diferencias entre algunos territorios autonómicos en cuanto a la dimensión sustantiva se refiere. Mientras que algunas Comunidades cuentan con un amplio bagaje en cuanto a medidas integrativas como Madrid, Murcia, Andalucía, Valencia, Baleares, Navarra o País Vasco, otras como Aragón, Castilla-La Mancha o Extremadura son neófitas en cuanto al desarrollo de estas políticas, frente a la especificidad fronteriza de Ceuta, Melilla o Canarias que tiene una problemática distinta.

En algunos casos, el origen de estas intervenciones ha dependido principalmente de la tasa de extranjería de su territorio, del aumento y asentamiento de la población inmigrante; mientras que en otros casos, el gobierno autonómico ha decidido tejer una red de servicios preventiva para los inmigrantes, aun cuando su presencia era menor que en otras Comunidades, como un modo de maximizar su capacidad de autogobierno y con el fin de disminuir el coste electoral y la opinión pública negativa que a menudo conllevan la ejecución y dotación presupuestaria de políticas públicas específicas cuyo grupo-objetivo son no-nacionales.

Independientemente de los tiempos de entrada de la inmigración en las agendas políticas de los gobiernos autonómicos, de la intensidad y extensión de los servicios prestados, y de las características de la inmigración en sus territorios, como factor común se puede afirmar que las autoridades político-administrativas han sido los actores que han provocado ese proceso inclusivo de la inmigración en la agenda política elaborando políticas activas y anticipativas. En estos casos de anticipación interna, los actores administrativos y las autoridades públicas han tenido un peso decisivo en la formación de la agenda política y la inclusión de la inmigración en la misma.

Los actores públicos desplazan a los actores privados en la definición del problema a abordar, y desarrollan su iniciativa en contextos donde, por un lado, no hay una demanda social claramente articulada y, por otro, la audiencia del problema (el alcance de los efectos negativos del problema sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados, la localización geográfica de tales efectos y el desarrollo del problema en el tiempo) es restringida con independencia de la mediatización que de él se haya hecho. Al hacerlo, esos actores se garantizan un plus de legitimidad, pudiendo preservar incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos. Los procesos de toma de decisión se soportan sobre las reglas institucionales de las autoridades públicas, lo que conlleva que los recursos para crear el componente institucional de la política o su estructura político-administrativa provengan de las agencias gubernamentales que elaboran la política.

Más concretamente, las políticas de inmigración de las CCAA son el resultado de un esquema de diseño operativo mimético del nivel estatal, y los planes de integración de las mismas no son una excepción respecto del Plan GRECO y el actual Plan Estratégico de Ciudadanía, es decir, la dimensión integrativa de la política de inmigración se desarrolla a través de planes o programas autonómicos. Esto convierte a los planes de integración autonómicos en el principal instrumento de las Comunidades en la elaboración de las políticas públicas de integración de los inmigrantes, y en un elemento de continuidad y normalización de la política de inmigración en España. Las nuevas características de la población inmigrante junto con el nuevo marco de la política de inmigración han marcado la necesidad de agrupar en una política global e integral todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando tiempo atrás, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, y de atención al menor entre otras (Ortega-Pérez, 2009: 70).

Los planes de integración desarrollados a partir del diseño de la política de inmigración de 2000 presentan diferencias en cuanto a su contenido sustantivo, la estructura operativa-institucional de los mismos y su duración, que va desde dos (Murcia en su primer plan) a cuatro años (Andalucía también en su primer plan) dependiendo de la Autonomía que lo desarrolle. Sin embargo, estudios comparados (e.j. Vidal, 2007) señalan que coinciden en tres principios rectores: normalización, transversalidad e igualdad. Paradójicamente, aunque los planes son políticas públicas de acción sobre un grupo-objetivo de la población determinado, en este caso el inmigrante, la mayoría de ellos han partido del principio de *normalización* que busca la integración de los inmigrantes en los sistemas generales de prestación de servicios. Como el capítulo IV del I Plan Andaluz expresó, "no se trata de crear una red paralela (a la de los ciudadanos autóctonos) para la prestación de los servicios o la dotación de equipamientos, sino de dotar a esas redes de medios y de estrategias adecuadas para responder al fenómeno de la inmigración". La transversalidad implica la adopción de un enfoque multidimensional de la integración social; y la igualdad supone la equiparación de derechos, deberes y oportunidades de la población inmigrante con respecto a los nacionales. El desarrollo de estos planes de acción, constitutivos de una política integral de inmigración a nivel autonómico, se orientan hacia políticas genéricas de acción específica. Ahora bien, más allá de esta nota común, no es posible plantear la existencia de un modelo de integración definido.

En cuanto a la estructura de los planes se puede hablar de una clara heterogeneidad entre ellos, no obstante, los más completos como el andaluz, el catalán o el balear, suelen incluir: 1) un análisis de la situación y características de la inmigración en sus territorios; 2) una enumeración de los principios, objetivos y áreas de intervención del plan (dimensión sustantiva de la política); 3) incorporan un presupuesto detallado por objetivos, áreas y administraciones que van a implementar el plan; 4) establecen unos indicadores de seguimiento y evaluación lo suficientemente concretos para evitar que el plan sea tan solo una declaración programática; y 5) determinan una estructura político-administrativa que desarrollan la política de integración (dimensión operativa). Estos elementos convierten los planes en sentido estricto en políticas públicas autonómicas, en la medida en que no solo estudian el grupo-objetivo al que se dirige, sino que hace una previsión de recursos disponibles para la implementación de las medidas.

La dimensión operativa presenta ciertos perfiles comunes entre las CC.AA. y un grado destacable de mantenimiento continuado de las estructuras político-administrativas competentes en inmigración y de normalización del componente institucional de la política. Las estructuras administrativas especializadas en inmigración están compuestas básicamente por cuatro cuerpos: un órgano interno, intra-administrativo de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración; un órgano gestor, una dirección general, un servicio, etc.; un órgano de participación, consultivo en el que se reúnen la Administración y ONGs, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y patronales, que posibilita la comunicación horizontal; y un sistema de información o agencia con criterios de calidad definidos que ofrecerá valoraciones de las actitudes ante la inmigración e informes estadísticos sobre cómo se está produciendo la incorporación de la población extranjera a la sociedad de acogida (Ortega-Pérez, 2005).

En cuanto a la dimensión sustantiva, los objetivos generales que abordan los planes de integración de las distintas Comunidades son favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en la sociedad andaluza; y asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la

población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda y los servicios sociales. Las áreas de intervención de la política varían, pero coinciden en los aspectos más importantes como son las áreas socio-laboral, que abarcaría la inserción laboral, la orientación y la formación para el empleo de la población inmigrante, el área socio-sanitaria, con atención normalizada a toda la población, independientemente de su situación administrativa, el área socio-educativa, con plena integración educativa de los inmigrantes en los diferentes tramos de edad, y la vivienda, con adopción de soluciones efectivas en colaboración con los ayuntamientos para favorecer el acceso a las de promoción pública, y el alojamiento en régimen de alquiler para temporeros.

5. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ENTRE LA NORMALIZACIÓN Y EL MANTENIMIENTO

5.1 La normalización de la política en el contexto español de gobierno multinivel

La visión integral de la política y global del fenómeno migratorio supone un instrumento de planificación que define principios, objetivos y ámbitos de actuación. Andalucía ha desarrollado hasta ahora dos planes de integración, el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 (aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 14 de Febrero de 2001) y el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-09 (aprobado el 9-5-2006 por el Consejo de Gobierno). El impasse entre el primero y el segundo coincide con el cambio de Gobierno en 2004, y la nueva definición que promovió el primer Gobierno Zapatero (2004-2008) de la política de inmigración. Éste es un ejemplo más de la influencia que la política estatal tiene sobre la iniciativa autonómica andaluza que en su segundo plan se mantuvo a la espera de que el Gobierno central PSOE normalizara sus cambios en inmigración. Esta tendencia no se ha dado en todos los territorios autonómicos, en la mayoría de los casos por tener distinto color político al del Ejecutivo central⁷.

Respecto a la dimensión operativa en el caso de la CA de Andalucía, la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, la Dirección General de Políticas Migratorias, el Foro Andaluz de la Inmigración, y el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones y el Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía respectivamente responderían a la estructura organizativa expuesta en el apartado anterior. Como es observable, la estructura organizativa creada en la dimensión autonómica de la política de inmigración responde a un diseño con clara correspondencia con el que existe en la Administración Central. Esta característica no es exclusiva de esta política, el mimetismo operativo Estado-CA y CA-CA en el desarrollo de políticas sectoriales sociales es común desde los primeros procesos de descentralización competencial en cuanto al uso de esquemas organizativos que se han demostrado eficaces y como iniciativas regionales que intentan evitar "agravios comparativos" entre Autonomías.

Este diseño organizativo señalado se ha mantenido en Andalucía desde el I Plan, lo que confirma esa tendencia de normalización operativa que se señalaba anteriormente, superior a la continuidad en cuanto al contenido de la política (dimensión sustantiva). No obstante, no podemos hablar en este sentido de consolidación operativa en la medida en que el II Plan ha incorporado cambios en la estructura de gestión de la política de hondo calado, como son los planes provinciales de integración y los foros provinciales de la inmigración, y se ha dado una traspaso competencial en 2009 de Gobernación a Empleo con el nuevo Presidente Andaluz Griñán.

Estos nuevos instrumentos están en proceso de definición, pero también son muestra de que, a pesar de la experiencia de Andalucía en la gestión del fenómeno migratorio en términos comparados, la política de inmigración andaluza está en proceso de normalización tanto operativa como sustantiva. La Junta de Andalucía muestra con los planes y foros provinciales tener una política extremadamente activa y expansiva abarcando hasta la gestión provincial del fenómeno migratorio, lo que implica *per se* un control sobre otros ámbitos administrativos y una limitación de su capacidad de autogobierno. Frente a esta regulación, la perspectiva que da el tiempo y permite la evaluación de las políticas es imprescindible para señalar los efectos de la misma (Ortega-Pérez, 2009: 72).

En cuanto a la dimensión sustantiva, el II Plan andaluz ha ampliado sus principios rectores y objetivos. Los cambios introducidos en este segundo plan son resultado de las sugerencias de mejora contenidas en las evaluaciones anuales y en la final que del primer plan se han hecho. Los principios rectores del II Plan Andaluz son la adaptabilidad, cooperación, coordinación, descentralización, integralidad, integridad, interculturalidad, normalización, participación, socialización y transversalidad. Los principios comunes a ambos planes son: 1) El principio de coordinación se impone de forma intra- e inter-administrativa, entre los organismos de la JA, y entre ésta y la Administración del Estado y los ayuntamientos. 2) La descentralización queda definida de forma sorprendentemente explícita al establecer que la ejecución del Plan y su concreción final se hagan en un

⁷ Conviene señalar que el I Plan Andaluz es un caso distinto, éste se aprobó antes del Plan GRECO del segundo Gobierno Aznar basándose en el marco de la Ley 4/2000. En estas circunstancias, el diferente color político del Gobierno de la Junta de Andalucía y el central PP, convirtió el plan autonómico en una baza de claro valor político, siendo junto con el de Madrid y Cataluña uno de los primeros planes autonómicos de integración aprobados en el país (Ortega-Pérez, 2005).

nivel profundamente descentralizado, mediante la firma de Convenios singulares de la Junta de Andalucía con cada Ayuntamiento en cuestión. 3) La inclusión de los aspectos de prevención, atención y promoción, en la medida en que abarca distintas formas de actuación, responden al principio de integralidad. 4) El principio de la interculturalidad queda unido a la pluralidad cultural como el respeto a las culturas propias y a sus peculiaridades. 5) Junto a ellos, se contempla también el ya comentado principio de normalización. 6) El principio de participación se define como la implicación e intervención activa de las organizaciones sociales, civiles y culturales tanto en la elaboración del plan como en la implementación del mismo. 7) Finalmente el llamado principio de socialización, donde se fija la obligación de los poderes públicos de impulsar la integración plena de los inmigrantes compatibilizándolo con la participación y colaboración activas de la iniciativa social en materia de inmigración. Se han añadido los principios de 8) adaptabilidad del Plan a los ámbitos territoriales y características de la población, 9) el principio de cooperación por parte de las distintas administraciones local, estatal y europea, 10) el principio de integridad que orienta la política de inmigración desde una perspectiva no fragmentaria donde la sociedad andaluza se entiende en su totalidad sin diferenciar grupo de población, y 11) el principio de transversalidad de la inmigración en todas las actuaciones que se realicen en el ámbito de las competencias de la JA. Los principios de igualdad y globalidad que aparecían en el primer plan no se contemplan ya en este segundo.

El II Plan ha mantenido las mismas áreas de intervención que establecía el primero con algún cambio en la nomenclatura. Las áreas de intervención de este plan son las siguientes: 1) área socio-educativa, que desarrolla las actuaciones destinadas a la integración de las personas de origen extranjero en la política educativa de la Junta; 2) área socio-laboral, que incluye la formación de empleo, la inserción laboral y el fomento del autoempleo; 3) área socio-sanitaria, con atención normalizada a toda la población, independientemente de su situación administrativa; 4) área de inclusión y bienestar social, antes llamada de recursos sociales, que busca el acceso de la población inmigrante en los servicios sociales comunitarios; 5) área de equipamientos, alojamiento y vivienda, antes solo llamada área de vivienda, que aborda soluciones en colaboración con los ayuntamientos para favorecer el acceso a la misma en régimen de alquiler o compra, con especial referencia al alojamiento de temporeros; 6) área de cultura, ocio y participación, antes llamada socio-cultural, que promueve y favorece el intercambio de culturas en todas sus manifestaciones; 7) área de atención jurídica que promueve la asistencia jurídica a las personas extranjeras que la soliciten con independencia de su situación administrativa; 8) área de formación, orientada a garantizar la especialización y cualificación de los recursos humanos profesionales vinculados al fenómeno; 9) área de investigación, antes unida a la de formación, fomenta el estudio de la realidad migratoria que permita que en la toma de decisiones de las políticas públicas se cuenten con elementos objetivos; 10) área de sensibilización social, que busca la promoción de los valores solidarios a partir del "conocimiento veraz" del fenómeno migratorio; y 11) área de cooperación al desarrollo, que integra el conjunto de actuaciones de los poderes públicos dirigidos a mejorar las condiciones de desarrollo económico y cohesión social en los países de procedencia de la población inmigrante.

No obstante, lo que supone una gran diferencia con respecto al primer plan es la dotación presupuestaria de este segundo. Frente a los 306 millones de euros del I Plan, para el actual se ha presupuestado la cifra de 1.177 millones de euros, concentrando las áreas de educación y sanidad el 80% de la misma. A pesar de que existe continuidad en el contenido sustantivo de los planes andaluces, la profundización presupuestaria unida al hecho de que quedan por determinar las áreas de intervención, comunes y específicas, que van a abordar los planes provinciales no permite afirmar la *consolidación* de la política autonómica andaluza en materia de inmigración, pero sí su *normalización* (Ortega-Pérez, 2009: 72-74).

5.2 El mantenimiento de la política en contexto de crisis económica o de cambio político

Algunos elementos son muestras de un proceso de adaptación de la política de inmigración andaluza y de su mantenimiento: el cambio de estructura competencial, el retraso del desarrollo del III plan, y el mantenimiento de las transferencias a los ayuntamientos como instrumento prioritario de integración de los inmigrantes.

El discurso de investidura de José Antonio Griñán el 21 de abril de 2009 mostró continuismo respecto a las líneas fundamentales de gobiernos anteriores desde 2001 en materia de inmigración. Entre sus compromisos de 2008-2012, este expuso las medidas de su Ejecutivo en una "triple dirección: fomentando la inmigración legal y ordenada, ligada al contrato de trabajo; favoreciendo la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes; y contribuyendo al desarrollo de los países de origen de las personas que emigran. Para ello, entre otras medidas, elaboraremos y pondremos en marcha un nuevo Plan integral de inmigración en Andalucía"⁸.

El III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía saldrá adelante con considerable retraso. En el momento en que este artículo se escribe fuentes gubernamentales han afirmado que su redacción ya ha terminado, no

⁸ http://www.juntadeandalucia.es/compromisos20082012/compromisos.php?capitulo=6#medidas_resultados [Consulta del 28 de enero de 2011]

obstante no se ha dado ningún acto de presentación. Al mismo tiempo, por estas razones la periodicidad del plan ha cambiado. El borrador mostraba un plan para el periodo 2009-2013, que nació en el nuevo marco y las competencias otorgadas explícitamente por el nuevo Estatuto de Autonomía en su artículo 62. En otoño de 2009 todavía no tenía el visto bueno del Foro Andaluz y se preveía que se aprobara en los primeros meses de 2010. En ese mismo documento, el área socioeducativa era mayor dotación presupuestaria tenía, siguiendo con los requerimientos que imponen las transferencias estatales, como se verá a continuación. El seguimiento actualizado que de los compromisos adquiridos por Griñán en su discurso se hacen, presenta a veintiocho de enero de 2010 la voluntad de aprobar el III Plan de Inmigración de Andalucía 2010-2014. Este evidente retraso tanto en la aprobación como en su inicio no es una cuestión extraordinaria en el caso de la Junta, como mostró el II Plan previsto para 2006-2009 que se presentó oficialmente la primavera de 2007.

En este mismo documento, se ofrece una breve valoración de los resultados del II Plan, que terminó en 2009 con una inversión final de 1.400 millones de euros. Esta cantidad debe entenderse también conjuntamente con el desarrollo de los planes sectoriales -en concreto al de empleo, donde se plantea un eje específico relativo a la integración laboral de los trabajadores extranjeros-, y la transferencia de fondos de la AGE a la Junta y esta a los municipios, en los que se han reforzado los servicios públicos, especialmente atención sanitaria, educativa y de servicios sociales.

Vinculado a este aspecto y a su ejecución se encuentra el traspaso de competencias en materia de inmigración de la Consejería de Gobernación a la de Empleo, que ha supuesto otro cambio en la adaptación de esta política, no solo al marco económico, donde se desarrollan los mencionados planes sectoriales, sino también a cuestiones de un cambio de liderazgo político. El Decreto del Presidente 3/2009, de 23 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, recogía en su artículo 5 las competencias que le corresponden a la Consejería de Empleo, asignándoles la coordinación de políticas migratorias. La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias⁹ tiene asignadas las mismas competencias relativas a impulso y coordinación de las políticas públicas de las distintas Consejerías en los ámbitos sanitario, social, cultural, educativo y en cualquier otro ámbito de intervención sobre la realidad migratoria, así como la evaluación de sus resultados, y al estudio de la evolución de la migración como realidad social.

Dos hechos hacen que la dotación presupuestaria en materia de inmigración no haya disminuido en los últimos años de cierre del II Plan: por un lado, la integración laboral de los inmigrantes, y el traspaso competencial a Empleo, suman a los recursos en materia de inmigración los destinados a los programas de integración laboral de los trabajadores extranjeros; y por otro lado, las transferencias a los ayuntamientos andaluces, como aportación conjunta tanto de la Administración General de Estado como de la Autonómica, para la acogida e integración de inmigrantes.

Respecto al primer punto señalado, el II Plan recogía las actuaciones tendentes a mejorar la formación para el empleo, la orientación laboral, la incorporación al mercado de trabajo o el fomento del autoempleo, entre otras acciones, bajo la premisa de igualdad de oportunidades. Para este fin, se han abierto convocatorias específicas, con partidas presupuestarias independientes, como la del Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los programas para la inserción laboral de la Junta de Andalucía, o el Decreto 149/2005, de 14 de junio y la Orden de 21 de julio de 2005 que regulaban los incentivos a la contratación indefinida, donde se reconoce como uno de los colectivos objeto de atención preferente a las personas inmigrantes. También hay una consideración específica a estas en el Plan General de Prevención de Riesgos Laborales, y en las actividades de inspección laboral relativas a la elaboración de manuales de buenas prácticas en determinadas campañas agrícolas.

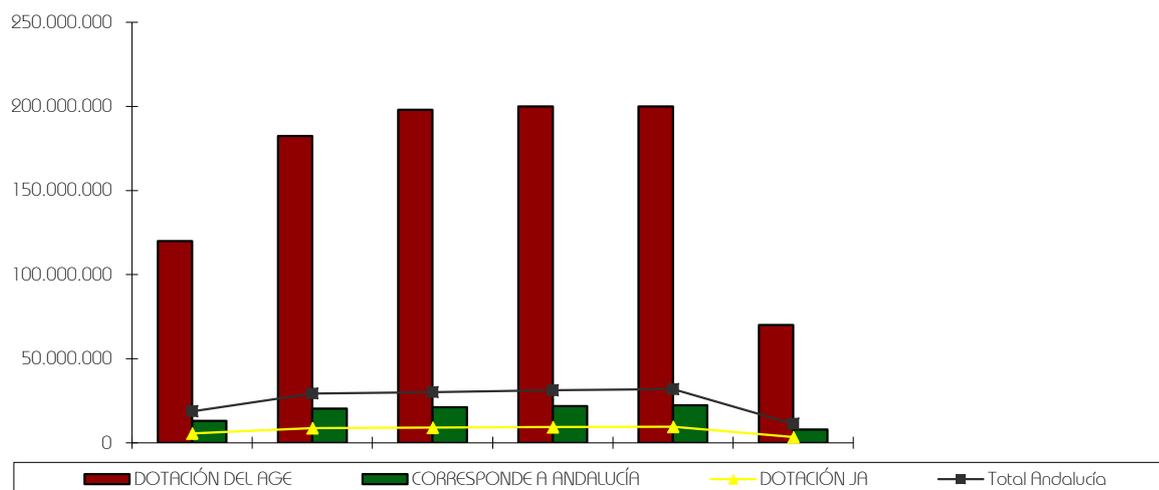
Finalmente, con relación a la financiación de los ayuntamientos para servicios de acogida e integración de inmigrantes, desde 2005 el Gobierno central ha consignado una partida presupuestaria destinada a ese fin, el llamado Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes (FAIREA). El porcentaje que gestionan directamente los municipios para el desarrollo de políticas municipales de integración de los extranjeros en su territorio varía anualmente. En 2009, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma recogían la creación específica de un Fondo Autonómico para la Inmigración, que completaba las mencionadas partidas transferidas desde la Administración General de Estado.

El FAIREA nace en el "Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como su refuerzo educativo" donde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y después el Ministerio de Trabajo e Inmigración, estableció tanto los principios que deben regir la intervención en esta materia como los ejes en que debe inscribirse la actuación pública al respecto. Este se articula a través de los convenios de colaboración anuales entre el Ministerio y la Junta de Andalucía, que añade entre el 30 y

⁹ DECRETO 170/2009, de 19 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo (BOJA núm. 95 de 20 de mayo de 2009).

el 40% a la cantidad percibida, cuyo total gestionan las Consejerías de Educación, Igualdad y Bienestar Social y, antes Gobernación, ahora Empleo.

Gráfico 1. FONDO DE APOYO PARA LA ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES 2005-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en

http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/pmigratorias/fondo_apoyo_2010.php?nav=1&valnav=28&sidreg=264 [Consulta 28 de enero de 2011]

En 2005 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dotó con 120 millones de euros el Fondo de apoyo para la acogida e integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos, correspondiendo a Andalucía 13.127.895,90 euros. La Junta de Andalucía, con cargo a los presupuestos de 2005, aportó la cantidad de 5.626.232,5 euros, lo que hacía un total de 18.754.108,43. Un año después, en 2006 el incremento total del fondo fue del 56,25% respecto a la cifra correspondiente al ejercicio anterior. La AGE destinó 182,4 millones de euros, de los que la CAA recibió 20.446.796,81, añadiendo de los presupuestos autonómicos 8.807.298,43 euros. La Administración central distribuyó en 2007 a través del FAIREA un total de 198 millones de euros entre las comunidades autónomas para la acogida, integración y el refuerzo educativo de la población inmigrante, suponiendo un 3,1% respecto a 2006. Andalucía percibió la cifra de 21.126.276 a la que hay que añadir la dotación de la Junta de 9.054.118 euros.

En 2008, el Consejo de Ministros aprobó un crédito extraordinario que dotaba al Fondo con 200.000.000 euros¹⁰, asignando 7.500.000 euros para la atención a menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias; de los 192.500.000 euros restantes, el 55% se destinaba a la partida de Acogida y el 45% a la de Refuerzo Educativo. Andalucía percibió 21.857.184 euros, lo que suponía un incremento del 3,46% respecto a 2007; a lo que había que sumar el 30% aportado por la Junta de Andalucía, 9.367.365 euros, obteniendo un presupuesto total del Fondo de 31.224.549 euros. Un año después el Consejo de Ministros¹¹ aprobaba otra vez un presupuesto de 200 millones de euros, de los que la Comunidad Autónoma de Andalucía percibió 22.364.252 euros, más 9.584.680 euros de dotación autonómica, quedando un total de 31.948.932 euros en el Fondo de 2009. Finalmente, en 2010 la dotación presupuestaria del Fondo aprobada por el Consejo de Ministros¹² fue de 70.000.000, la menor desde su comienzo, correspondiéndole a la Comunidad Autónoma de Andalucía 7.908.397,00 euros, más el 30% que aporta la Autonomía, 3.389.313 euros, quedando un total de 11.297.710 euros.

La Junta tiene el compromiso de derivar a las corporaciones locales de su territorio con una mayor presión migratoria un porcentaje de la asignación atribuida que se revisa anualmente en cada una de las convocatorias, hasta ahora se ha transferido la parte íntegra de lo que le correspondía a Gobernación y ahora a Empleo como competentes en la materia. Por su lado, la Junta de Andalucía encaja esta partida en la distribución de transferencias a los ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales que viene incluyendo en sus presupuestos desde 1989, con el fin de asumir los efectos que sobre los mismos ejerce la asimétrica presión del fenómeno migratorio. El principio de "presión migratoria" es el determinante de este fondo, para lo que en cada convocatoria se incorporan los criterios de distribución y el modelo de baremación. Como se observa en la siguiente tabla, se ha mantenido con cierta regularidad hasta el año 2010, donde se da una importante reducción del mismo.

¹⁰ Real Decreto-ley 1/2008, de 18 de enero que modificaba la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

¹¹ Resolución de 24 de marzo de 2009 (BOE núm. 80) y Resolución de 24 de junio de 2009 (BOE núm. 157).

¹² Resolución de 18 de mayo de 2010 (BOE núm. 127)

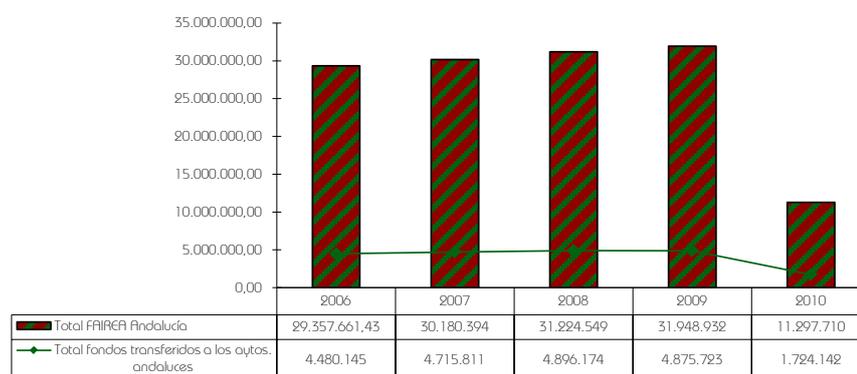
Tabla 1. FONDO DE APOYO A LA ACOGIDA Y A LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES 2006-2010 TRANSFERIDO A LOS AYUNTAMIENTOS ANDALUCES

| | ALMERÍA | CÁDIZ | CÓRDOBA | GRANADA | HUELVA | JAÉN | MÁLAGA | SEVILLA | Total |
|------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| 2006 | 933.733,73 | 373.920,02 | 415.991,59 | 505.335,80 | 520.962,24 | 355.736,59 | 864.366,90 | 510.098,13 | 4.480.145 |
| 2007 | 943.268,42 | 383.967,21 | 425.075,68 | 519.741,89 | 532.261,68 | 369.629,80 | 975.535,53 | 566.330,79 | 4.715.811 |
| 2008 | 974.483,41 | 401.138,74 | 441.460,83 | 554.467,51 | 546.394,44 | 380.563,82 | 997.323,33 | 600.341,92 | 4.896.174 |
| 2009 | 1.004.205,24 | 397.897,11 | 429.899,58 | 545.327,53 | 569.956,32 | 373.207,95 | 951.796,03 | 603.433,24 | 4.875.723 |
| 2010 | 350.210,75 | 142.553,55 | 152.372,57 | 192.092,07 | 208.438,70 | 134.365,30 | 328.587,63 | 215.521,43 | 1.724.142 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en BOJA¹³

El resto de la dotación presupuestaria es gestionada, como ya he comentado anteriormente, por la Junta de Andalucía desde las Consejerías de Educación, e Igualdad y Bienestar Social. En el gráfico 2 se observa el total de fondos transferidos a los ayuntamientos andaluces sobre el total del FAIREA. Esta situación revela dos puntos importantes, por un lado la dificultad en el seguimiento de esas partidas ya que no aparecen desglosadas, obteniéndose tan solo los totales de lo destinado a la integración de los inmigrantes; y en segundo, se confirma la política de tutelaje que ejerce la Junta sobre los recursos e intervenciones del gobierno local -como en otras muchas materias- también en inmigración, al transferir una limitada parte del total del Fondo.

Gráfico 2. TRANSFERENCIAS A LOS AYUTAMIENTOS ANDALUCES DEL TOTAL DEL FAIREA



Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en

http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/pmigratorias/fondo_apoyo_2010.php?nav=1&valnav=28&sidreg=264 [Consulta 28/01/2011]

La Junta de Andalucía ha definido un marco en materia de inmigración a partir de su Estatuto de Autonomía y del II Plan para la Integración. En el primero, como ya se ha comentado en este trabajo, entre sus objetivos básicos y principios rectores se encuentran "la integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes" (artículo 62) y la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas y el respeto a la diversidad cultural de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales dentro de los valores y principios constitucionales. En el segundo documento se han sentado las bases de un modelo participativo de intervención donde la colaboración con las corporaciones locales es fundamental en la medida que son ejecutores directos de los servicios públicos necesarios en los lugares con mayor presencia de población inmigrante.

El Fondo Autonómico de Inmigración nace en 2009 con el objetivo formal de reforzar la cooperación con las corporaciones locales e impulsar las políticas en materia de inmigración garantizando los servicios en los lugares con mayor presencia de población inmigrante. Este fondo complementa el FAIREA antes comentado, y ha resultado imprescindible este último año dada la reducción presupuestaria del primero.

Tabla 2. FONDO AUTONÓMICO DE INMIGRACIÓN 2009-2010

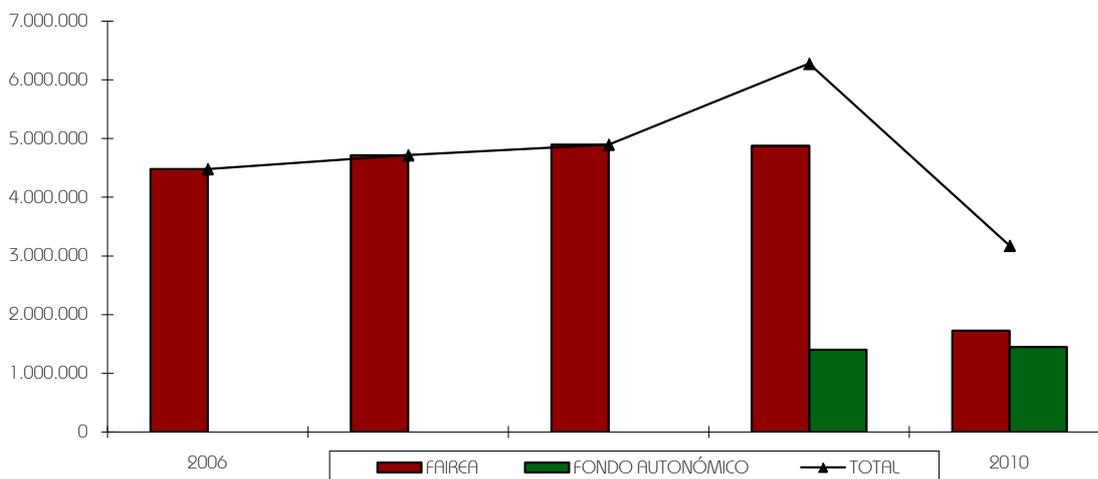
| | 2009 | 2010 |
|---------|------------|------------|
| ALMERÍA | 247.645,39 | 247.563,56 |
| CÁDIZ | 169.999,81 | 175.382,37 |
| CÓRDOBA | 115.581,07 | 113.534,53 |
| GRANADA | 165.333,56 | 180.757,26 |
| HUELVA | 153.766,42 | 152.721,97 |
| JAÉN | 128.779,44 | 125.008,23 |
| MÁLAGA | 222.720,48 | 232.953,74 |
| SEVILLA | 196.173,83 | 222.078,34 |
| Total | 1.400.000 | 1.450.000 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en BOJA¹⁴

¹³ Orden de 27 de junio de 2006, por la que se regula la distribución de transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes (BOJA núm. 130 de 7 de julio de 2006), Orden de 19 de junio de 2007 (BOJA núm. 128 de 29 de junio de 2007), Orden de 23 de junio de 2008 (BOJA núm. 136 de 9 de julio de 2008), Orden de 15 de septiembre de 2009 (BOJA núm. 191 de 29 de septiembre de 2009), y Orden de 5 de octubre de 2010 (BOJA núm. 211 de 28 de octubre de 2010).

Como se observa en el gráfico 3, las cantidades de los fondos casi se han igualado y en 2010 ha resultado más que necesario el autonómico dado el contexto estatal en materia presupuestaria. En el año 2009, primero de aplicación del Fondo Autonómico, la dotación total de recursos de la que dispusieron los ayuntamientos andaluces destinada a inmigración fue de 6.275.723 euros, 4875723 procedentes del FAIREA a través de la transferencia de la Consejería de Empleo, y el resto (1.400.000 euros) del Fondo Autonómico. El año siguiente, esta dotación se redujo a la mitad, los fondos recibidos por las corporaciones locales del FAIREA fueron 1.724.142 euros, a los que se le sumó casi la misma dotación (1.450.000 euros) desde el Fondo Autonómico Andaluz.

Gráfico 3. TOTAL DE TRANSFERENCIAS DEL FAIREA Y DEL FONDO AUTONÓMICO DE INMIGRACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS ANDALUCES 2006-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en BOJA

Podemos afirmar que es en este caso donde se ha visto de modo más claro y directo el efecto de la crisis económica sobre los presupuestos. Si bien es cierto que la llegada de irregulares¹⁵ ha disminuido al igual que el número de residentes extranjeros¹⁶, la reducción de recursos de la política de inmigración ha sido muy superior a la disminución del grupo-objetivo al que se dirige.

6. CONCLUSIONES

A pesar de los cambios sufridos en el marco normativo de la política de inmigración, existe continuidad en el uso de algunos instrumentos de la política como el contingente y los procesos extraordinarios de regulación relativos al control de flujos migratorios, los convenios con los principales países emisores, o los planes estatales y autonómicos como principales instrumentos de la política de integración. En cuanto a la continuidad de la dimensión operativa de la política de inmigración, existe un mantenimiento del componente institucional de la política y de la estructura administrativa gestora creada a mediados de los años noventa a nivel estatal. El contenido sustantivo definido con el marco de 2000, en la medida en que se abordó por primera vez una política integral de inmigración con las dimensiones de control, integración y cooperación con los principales países de origen, se ha mantenido a pesar de las distintas reformas acometidas. Se puede afirmar que estamos ante una política consolidada a nivel estatal, con un diseño institucional que no ha sufrido grandes cambios, con continuidad en su estructura y en el uso de instrumentos fundamentales como los planes de integración nacionales y autonómicos.

En el actual contexto económico, no se han dado cambios sustanciales a nivel estatal, y seguimos ante una política consolidada. La inmigración se ha mantenido en la agenda política como demuestran no solo el mantenimiento de los fondos transferidos a las Comunidades Autónomas para la integración de los inmigrantes, a pesar de su reducción en 2010, sino también porque se ha abordado una nueva zona de la política: la firma de convenios con algunos países emisores para posibilitar la participación de sus nacionales en las próximas elecciones municipales.

¹⁴ Orden de 24 de julio de 2009, por la que se regula la distribución de transferencias del fondo autonómico de inmigración a los ayuntamientos andaluces (BOJA núm. 155 de 11 de agosto de 2009), y Orden de 6 de octubre de 2010 (BOJA núm. 211 de 28 de octubre de 2010).

¹⁵ "Los 'sin papeles' llegados en patera bajan un 50% en 2010", El País, 19/1/2011 http://www.elpais.com/articulo/espana/papeles/llegados/patera/bajan/2010/elpepiesp/20110119elpepinac_10/Tes [Consulta 28 de enero de 2011]

¹⁶ "Los extranjeros no comunitarios bajan un 6,5% en España" El País, 3/1/2011 http://www.elpais.com/articulo/espana/extranjeros/comunitarios/bajan/65/Espana/elpepuesp/20110103elpepunac_6/Tes [Consulta 28 de enero de 2011]

Por su lado, las administraciones autonómicas muestran un mapa heterogéneo en cuanto a sus intervenciones con la población inmigrante. Los planes de integración autonómicos son por sí mismos instrumentos de consolidación de la política de inmigración nacional. No obstante, el hecho de que los planes de la misma Comunidad Autónoma en sus distintas ediciones no estén cerrados en la construcción de su contenido básico y de su estructura gestora, como evidencian el I y II Plan Integral Andaluz para la Integración, no permite afirmar la consolidación de las políticas autonómicas de inmigración. Ahora bien, es pertinente señalar que sí estamos ante políticas de inmigración autonómica normalizadas tanto con relación a su contenido sustantivo como a su estructura operativa político-administrativa como muestran el mantenimiento de la inmigración en las agendas políticas autonómicas y la continuidad en el tiempo del uso de los planes y sus cuadros administrativos de ejecución.

Los recientes cambios de la política de inmigración a nivel autonómico en el caso de andaluz nos remiten a un proceso de mantenimiento de la política, frente al de consolidación a nivel estatal. El cambio de liderazgo político y en la gestión del Ejecutivo andaluz ha afectado tanto como la situación económica misma, que sin duda se ha hecho ver en la reducción presupuestaria de 2010, pero no antes. Esta ha ejercido un efecto indirecto que se observa en una reorientación de la gestión de la inmigración y su traspaso a Empleo. En este sentido, la disponibilidad de recursos económicos marca la dimensión sustantiva de la política de inmigración, centrándose en el área laboral y educativa para las que el FAIREA establece porcentajes concretos, y la operativa con su traspaso a la Consejería de Empleo como principal actor decisor en el proceso de elaboración de la política de inmigración.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrasco, C. (2000). *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Delgado, L. (2002). La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional. En M. Grau y A. Mateos. (Eds.). *Análisis de políticas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Galllego, R., Gomá, R. y Subirats, J. (Eds.). (2003). *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos.
- Gomá, R. y Subirats, J. (Coords.). (1998). *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Hogwood, B. y Peters, G. (1983). *Policy dynamics*. Brighton: Wheatheaf books.
- Márquez, G. (1997). Transición y normalización del sistema político local en España. En C. Alba y F. Vanaclocha. (Eds.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2007). *Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010*. Recuperado de <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Indice.htm>
- Molina, C. (2009). El nuevo papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de la inmigración económica extranjera: el caso andaluz. En F. Manoto. (Coord.). *Inmigración y Unión Europea*. Jaén: Blanca.
- Molina, C., Esteban, G. y Arce, E. (2005). *La inmigración extranjera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.
- Monar, J. (1997). Comprehensive migration policy: the main elements and options. En K. Hailbronner, D. Martin y H. Motomura. (Eds.). *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*. Oxford: Berghahn Books.
- Montilla, J. A. (2007). La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico. En J. A. Montilla y M. C. Vidal. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ortega-Pérez, N. (2005). Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo. En *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ortega-Pérez, N. (2009). Continuidad y cambio en la política de inmigración española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En G. Esteban. (Ed.). *Estudios e Informes del Observatorio Permanente para la Inmigración en la Provincia de Jaén de la Universidad de Jaén 2007-2008*. Granada: Ed. Comares.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Rodrigo, Ma. C. y Rebollo, J.C. (2001). La Ley 8/2000, ¿una ley para la integración de los inmigrantes? *Revista de Fomento Social*, 56.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Vidal, Ma. C. (2007). Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006. En E. Aja y J. Arango. (Eds.). *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: CIDOB.