

**Carmen CARRETÓN
BALLESTER**

Licenciada en Sociología y doctora por la Universidad de Alicante (UA), Profesora de Planificación de las Relaciones Públicas en el Grado de Publicidad y Relaciones Públicas de la UA. Directora del grupo de investigación "Relaciones públicas y comunicación"

Correo:
mc.carreton@ua.es

La molécula conductual de relaciones públicas en la comunicación gubernamental con los inmigrantes en España

The behavioural molecule of public relations at the governmental communication with immigrants in Spain

A molécula comportamental das relações públicas na comunicação governamental com imigrantes na Espanha

Recibido: enero 2014
Aprobado: junio 2014



Resumen

La afluencia creciente de inmigrantes en España conforma una nueva estratificación social. De todos los actores que intervienen en este proceso migratorio y la integración de los acogidos, el Gobierno Central español tiene una responsabilidad legal, pero también comunicacional. De ahí que se plantee el análisis de cómo se diseña y se elaboran tres herramientas oficiales del Ministerio de Trabajo e Inmigración desde la disciplina de las relaciones públicas y, en concreto, desde las relaciones con los inmigrantes considerados públicos minoritarios. La conducta de comunicación del Gobierno que este trabajo evidencia deja entrever una estrategia de relaciones públicas poco definida.

Palabras clave: *conducta de comunicación, inmigración, públicos minoritarios, relaciones públicas.*

Abstract

The growing influx of immigrants in Spain formed a new social stratification. Of all the actors involved in this migration process and the integration of welcome, the Spanish central government has a legal responsibility but also communication. Hence the analysis of how design arises and tools developed three officers of the Ministry of Labour and Immigration from the discipline of public relations and, in particular, from relations with immigrants considered minority public. The communication behavior of government evidence that this work suggests a strategy poorly defined public relations.

Keywords: *conduct of communication, immigration, minority government, public relations.*

Resumo

O fluxo crescente de imigrantes em Espanha formaram uma nova estratificação social. De todos os atores envolvidos neste processo de migração e integração de boas-vindas, o governo central espanhol tem a responsabilidade legal, mas também de comunicação. Daí a análise de como o design surge e ferramentas desenvolvidas três oficiais do Ministério do Trabalho e Imigração da disciplina de relações públicas e, em particular, a partir de relações com os imigrantes minoritários considerados públicos. O comportamento de comunicação do governo evidência de que este trabalho sugere uma estratégia de relações públicas mal definidos.

Palavras-chave: *TIC; conduta de comunicação, imigração, minoria de governo, relações públicas.*

Una breve introducción a la inmigración en España

España, como sociedad de acogida, forma parte de uno de los procesos migratorios más extensos e intensos de la historia. Si bien, en general, los movimientos migratorios internacionales están motivados por evitar el riesgo a la exclusión social en sus países de origen, así como por disfrutar de un mejor futuro, los últimos datos publicados muestran que los factores que impulsan a afincarse en España se concentran entre obtener un mejor empleo o conseguir un primer empleo.

En palabras de Garzón (2006, p. 24), la mayoría de países europeos de acogida de estos movimientos recorren tres fases: la fase de exclusión, la de amenaza y la de conflicto e integración. En cada una de estas fases, las minorías (en referencia al colectivo inmigrante) cumplen roles diferentes. La tabla 1 resume el papel que asumen y las consecuencias según la autora. En las consecuencias se encuentran los problemas de relaciones públicas como se analiza más adelante en la tabla 1.

La evolución de la población extranjera en España por sexo, como se observa en la tabla 2, experimenta un aumento exponencial desde 1998 hasta 2013. Sin embargo, y coincidiendo con la crisis económica que atraviesa el país, es a partir de 2009, cuando los datos evidencian un descenso de la población inmigrante. Así, para Retis

“la crisis económica de 2008, que afectó a los principales países receptores de migrantes internacionales, propició una serie de complejos desplazamientos: desde dispersiones geográficas hasta procesos de retorno. En nuestro trabajo de campo hemos podido constatar procesos de arribo y establecimiento de ecuatorianos y colombianos provenientes de España en los barrios periféricos de Londres, así como la llegada y establecimiento de nuevos migrantes provenientes de la sierra de Puebla y Veracruz en barrios por antonomasia puertorriqueños” (2014, p. 16).

En 2012, y tras catorce años de cifras positivas, se produce una inflexión considerable ya que la tasa de población inmigrante destaca por disminuir con respecto al año anterior, siendo en 2013

Tabla 1. Papel de las minorías y consecuencias en las fases de inmigración

Fase de exclusión Años 80 en España	Papel de las minorías: las minorías son invisibles
	Consecuencias: No se plantean crisis ni problemas pero tampoco se les reconoce un estatus social
Fase de amenaza Años 90 en España	Papel de las minorías: las minorías son percibidas como amenaza al orden social
	Consecuencias: La crisis económica y el miedo se apoderan de la sociedad y las minorías se convierten en enemigo visible, culpable de los problemas y las frustraciones. España está amenazada por una invasión migratoria; la inmigración entra en competencia con la mano de obra nacional y ejerce una presión a labaja respecto a los salarios; los inmigrantes se benefician indebidamente de las leyes sociales favorables; España provoca un efecto de llamada en los países pobres o la inmigración amenaza con alterar la identidad.
Fase de conflicto e integración Siglo XXI	Papel de las minorías: las minorías comienzan a participar de manera activa en todos los ámbitos de la sociedad.
	Consecuencias: La aparición en los medios de información centrados en los procesos de integración de las minorías, como ciudadanos que se concretan en contenidos en tomo a la convivencia, a los asuntos socioculturales como la educación, la sanidad, las manifestaciones culturales propias, el asociacionismo, contribución a la economía nacional, entre otras. La información sobre la inmigración es permanente y abundante, con mayor incidencia en aquellos territorios que cuentan un mayor volumen de inmigrantes, pero con una generalizada presencia mediática que combina en todas las secciones y géneros disponibles: sucesos, decisiones gubernamentales y parlamentarias, artículos de opinión, informes y encuestas

Fuente: elaboración propia a partir de (Garzón, 2006, p. 24)

cuando los datos experimentan un descenso enormemente significativo. Pero esta evolución inmigratoria viene acompañada “en el presente, posiblemente más que nunca antes, de la comprensión de que los migrantes y las diásporas son parte de la nación y su vida política y cultural” (Retis, 2006, p.11). Además, “la convivencia entre españoles e inmigrantes evoluciona y se inician mecanismos de reacomodación de nuevos actores sociales que emergen como producto del nuevo contexto sociodemográfico” (Ibíd., p. 15).

Cabe señalar que la investigación documental sobre el empleo e inmigración nos remite al único documento de trabajo existente al respecto y que corresponde al 2/08 de la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007¹. De dicho informe cabe destacar que un porcentaje elevado de inmigrantes accede a España sin contrato laboral previo y sin seguir los cauces legales establecidos, y un 31% no estaba censado y no disponía de los permisos de residencia a comienzos de 2006. Estos factores conllevan nuevos procesos de precarización laboral y situaciones de exclusión social en los países de acogida. (Tezanos, 2007, pp. 18–19).

Si bien la década de los 90 fue prolífica en estudios sobre inmigración en España según edad, sexo u ocupación como las variables sociodemográficas más descriptivas², los últimos datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística datan del año 2007. De los 8,813.002 inmigrantes, el 53% son hombres y el 47% mujeres. Dado que las encuestas de población activa responden a personas de entre 16 a 64 años y considerando el empleo como motivo migratorio, la cifra de hombres y mujeres tiende a 1,765.002: del 20,02% que afirma venir a España en busca de un mejor empleo, el 59,45% son hombres y el 38,62% mujeres.

Gráfico 1. Evolución de la ocupación de la población inmigrante (Fuente: Informe Empleo e Inmigración 2007, p.104.)

Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) entre 1994 y 2007 se crearon casi 8 millones de empleos, siendo 2,5 millones de población

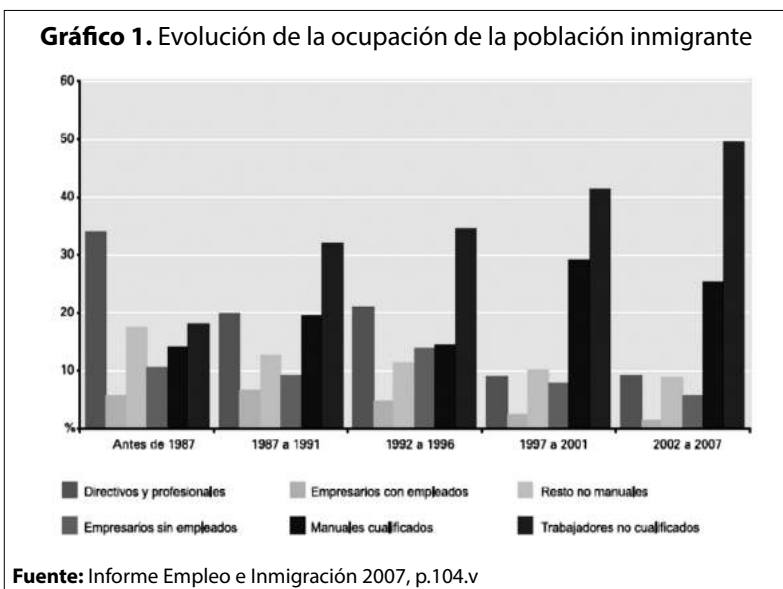
1 Estudios previos a esta fecha o posteriores son inexistentes hasta el año 2013. De ahí que el análisis que presentamos solamente recoja los resultados encontrados.

2 El estudio más reciente, elaborado por la ONU, afirma que España es uno de los diez países con mayor número de inmigrantes. 6 de los 6,5 millones que se afincan en España llegaron entre 1990 y 2013.

Tabla 2. Evolución de la población extranjera en España

	Hombres	Mujeres	Total	Diferencia
1998	322.261	314.824	637.085	
1999	379.336	369.619	748.954	111.869
2000	471.465	452.413	923.879	174.925
2001	716.837	653.820	1.370.657	446.778
2002	1.048.178	929.767	1.977.946	607.289
2003	1.414.750	1.249.418	2.664.168	686.222
2004	1.605.723	1.428.603	3.034.326	370.158
2005	1.992.034	1.738.576	3.730.610	696.284
2006	2.215.469	1.928.697	4.144.166	413.556
2007	2.395.685	2.123.869	4.519.554	375.388
2008	2.802.673	2.466.089	5.268.762	749.208
2009	2.992.636	2.656.035	5.648.671	379.909
2010	3.017.935	2.729.799	5.747.734	99.063
2011	2.998.707	2.752.780	5.751.487	3.753
2012	2.975.508	2.760.750	5.736.258	-15.229
2013	2.854.720	2.691.518	5.546.238	-190.020

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

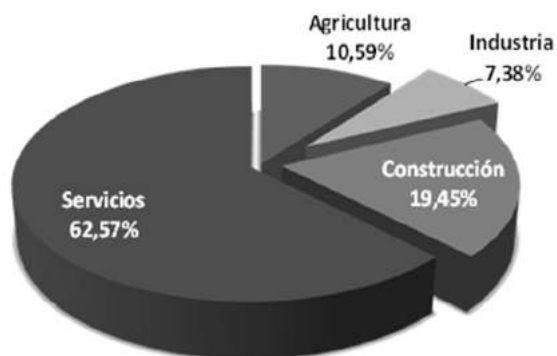


extranjera³. En este informe se apunta que una parte importante de la población inmigrante ocupada en España se concentra en las partes bajas de la escala sociolaboral⁴, frente al dato del 14% de la población inmigrante integrada por directivos y profesionales de alta cualificación

3 Según los datos de la EPA, entre el primer trimestre de 1994 y el primer trimestre de 2007 el aumento de la población total ocupada fue de 7.981 millones.

4 Así, dos de cada cinco inmigrantes realizan trabajos de carácter manual de poca o ninguna cualificación.

Gráfico 2. Paro del colectivo extranjero con empleo anterior por sector de actividad



Fuente: elaboración propia a partir de EPA, 2013

entre las mujeres” (Tezanos, 2007, p. 19); en 2013, el sector servicios es el mayor damnificado en los índices de paro seguido de la construcción. Dadas las ocupaciones, la realidad laboral para ambos es poco favorable. La precariedad laboral y la escasez de recursos provocados por los recortes de las administraciones públicas generan una sociedad cada vez más dividida. Como recoge Tezanos (2007), cambian los mercados, emergen nuevos estratos sociales, y surgen nuevas concepciones sobre la ciudadanía.

El gráfico 2 recoge el paro por sectores de actividad del colectivo extranjero con empleo anterior; es decir, porcentaje de desempleados tras haber trabajado en España.

La función de relaciones públicas

Todas las definiciones formuladas a lo largo de la historia sobre la disciplina de relaciones públicas comparten unos elementos comunes que describen cuál es su función en las organizaciones. Para Cutlip, et. al. , los elementos son los que se muestran en la tabla 3.

Tras la descripción de sus elementos, las relaciones públicas son una función directiva de la organización, por lo que sus directores desarrollan y mantienen una estructura funcional que contribuye a la organización a subsistir y controlar el sistema o subsistema que dirigen. En este sentido, las administraciones públicas son organizaciones y, por tanto, el Gobierno español debe disponer de una estructura que permita el desarrollo de los elementos de las relaciones con el colectivo de inmigrantes como públicos minoritarios y como parte de la comunidad.

En este sentido, las funciones del relacionista público en función de su conducta comunicativa se categorizan en cuatro (gráfico 3): la función del agente de prensa, cuyo principio conductual es la propaganda; la función de información pública que consiste en informar; la función asimétrica bidireccional con la persuasión científica como conducta y la función simétrica bidireccional basada en la comprensión mutua.

Los entornos dinámicos y complejos albergan los cambios tecnológicos, tienen un mínimo grado de mecanización y un gran dinamismo de la demanda de productos o servicios, existe alta

Tabla 3. Elementos que definen a las Relaciones Públicas

Actúan de acuerdo a un programa planificado y sostenido como parte de la dirección de una organización.
Tratan de las relaciones entre una organización y sus públicos.
Supervisan el conocimiento, las opiniones, las actitudes y el comportamiento dentro y fuera de la organización.
Analizan el impacto de estrategias, procedimientos y acciones sobre los públicos.
Ajustan aquellas estrategias, procedimientos y acciones que puedan estar en conflicto con el interés público o con la supervivencia de la organización.
Aconsejan a la Dirección sobre el establecimiento de nuevas estrategias, procedimientos y acciones que puedan ser mutuamente beneficiosas para la organización y sus públicos.
Establecen y mantienen comunicación bidireccional entre la organización y sus públicos.
Realizan cambios específicos en el conocimiento, opiniones, actitudes y comportamientos dentro y fuera de la organización.
Impulsan nuevas relaciones o mantienen las ya existentes entre una organización y sus públicos.

Fuente: elaboración propia a partir de Cutlip, et. al., (2001, p. 36)

quienes, en su mayoría, proceden de países desarrollados.

El Servicio Público de Empleo Estatal registra, en diciembre de 2013, 4,701.338 personas desempleadas: 48,81% hombres y 51,19% mujeres. Sin embargo, el paro del colectivo extranjero asciende al 55% en hombres y al 45% en mujeres.

En España “el aumento en la tasa de paro también se refleja en el colectivo inmigrante y especialmente

competitividad, reciben apoyo social y político y contribuyen a la evolución del conocimiento. Con los públicos de los entornos dinámicos, la organización asume una conducta persuasiva o de comprensión mutua. Por el contrario, la comunicación de la organización en entornos estáticos sigue una conducta de propaganda o de información.

La afluencia de inmigrantes hace que la sociedad española sea dinámica y compleja y la comunicación oficial desde los organismos públicos debe ser bidireccional basada en el diálogo, el consenso y la comprensión mutua.

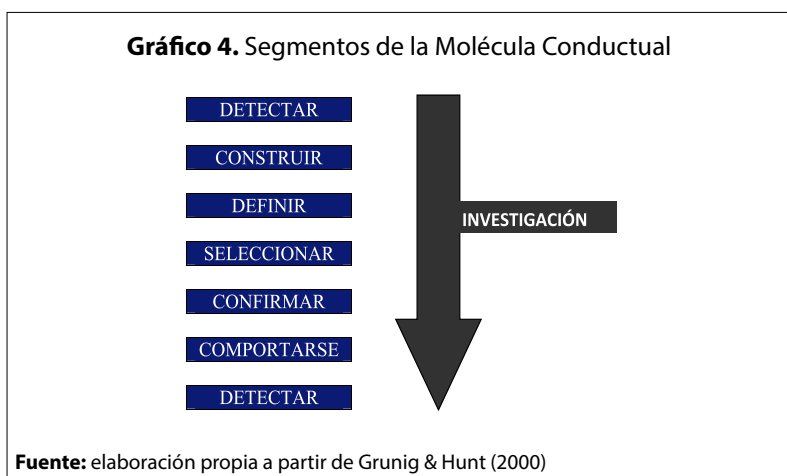
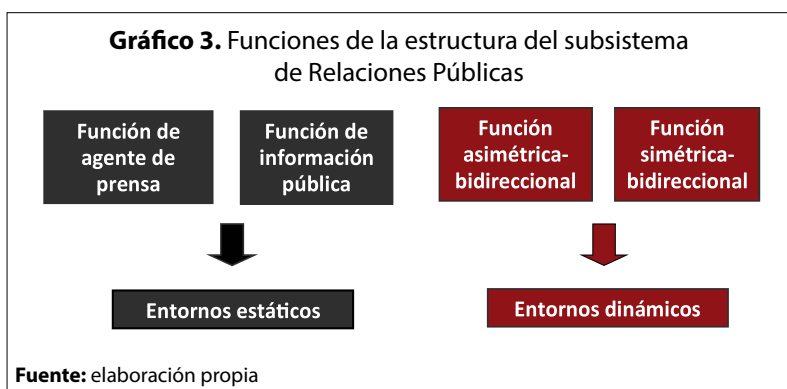
El comportamiento de las organizaciones tiene consecuencias en las conductas de sus públicos y las conductas de estos también afectan al comportamiento de las organizaciones. El carácter abierto implica necesariamente el diálogo con sus públicos. Este diálogo sólo será constructivo si se basa en la escucha de los públicos que interrelacionan con la organización.

Los objetivos de las relaciones públicas desde la naturaleza de su efecto son cinco: la comunicación, la retención del mensaje (objetivos informativos), la aceptación de cogniciones, la formación o cambio de actitudes y la conducta manifiesta (objetivos de motivación). Los tres últimos se logran aplicando conductas bidireccionales.

La conducta o el comportamiento, para Grunig y Hunt se refiere a los

"otputs producidos por el sistema" Por tanto, cualquier acción o actividad de la organización o de sus miembros refleja la conducta o el comportamiento de la misma. Si la molécula es *"la unidad estructural más sencilla que tiene las características de las unidades mayores que la componen"*, la molécula conductual *"es el modelo que describe la manera en que la gente toma decisiones respecto a lo que hace"* (2000, pp. 184-185).

La molécula descrita por estos autores y estudiada por Huertas y Ordeix (2012) en el ámbito empresarial en España, atraviesa los segmentos que el gráfico 4 presenta y que son: detectar, construir, definir, seleccionar, comportarse y detectar.



Las relaciones con los públicos inmigrantes

La investigación es pilar fundamental en el proceso que siguen los segmentos de la molécula conductual. De hecho, sin investigación no tendría cabida el planteamiento de la molécula. En la fase de investigación de la estrategia de relaciones públicas (Marston, 1979), se define el problema o se determina la situación en la que se encuentra la organización, bien a través de una evidencia existente, bien a través de una investigación planeada.

Cualquier acontecimiento en la actividad de una organización tiene consecuencias sobre sus públicos, pero ellos también desarrollan comportamientos que afectan a la organización. En esa relación surge el posible problema de relaciones públicas. Los relacionistas públicos investigan para ser proactivos ante problemas potenciales o investigan la situación de conflicto existente y reaccionan para proponer soluciones.

La investigación, entonces, se realiza analizando las consecuencias del comportamiento de la organización en la diversidad del mapa de públicos de la misma, así como las consecuencias del comportamiento de dichos públicos con respecto a la organización. Míguez, tras una revisión de la literatura sobre el concepto de público desde la perspectiva directiva de las relaciones públicas (Baskin & Aronoff, 1992; Bernays, 1990; Black, 1990; S. M. Cutlip, Center, Broom, & Xifra, 2001; J. E. Grunig & Hunt, 1984; Newsom, Turk, & Kruckeberg, 2000; Seitel, 2002) concluye que

“la mayoría de los enunciados hacen referencia al público como un colectivo concreto, es decir, como un grupo limitado y con unas características establecidas, ya sean determinadas por quien lo define, por el asunto o interés común que motiva su formación o derivadas de su relación con la entidad promotora de las relaciones públicas” (2006, p. 185).

Así, la perspectiva directiva no habla del público en sentido genérico sino de diversos públicos, propios y distintos para cada organización. Los públicos “resultan de segmentar el público en general en función de determinados criterios y de seleccionar los grupos que interesan al profesional y a la organización según sus objetivos” (Míguez, I., 2010, p. 39)

Desde esta acepción de ‘públicos’, la investigación incluye la definición de públicos que intervienen en el problema de relaciones públicas en función de las consecuencias recíprocas de sus comportamientos para lograr el diálogo constructivo.

Dentro del mapa de públicos de las organizaciones, los públicos minoritarios surgen de problemas minoritarios y se consideran – desde las relaciones públicas – públicos activistas. La Teoría Situacional de Grunig y Hunt (2000, p. 475) clasifica a las minorías en cuatro categorías y los inmigrantes quedarían catalogados de la siguiente forma:

- 1. Inmigrantes activos generales.** Se caracterizan por tener un alto reconocimiento del problema, un alto nivel de implicación y un bajo reconocimiento de las restricciones.
- 2. Inmigrantes sólo de problemas involucrantes.** A pesar de tener un alto reconocimiento del problema así como de

implicación en el problema o tema que les afecta directamente, también se caracterizan por tener un elevado reconocimiento de las restricciones.

- 3. Inmigrantes apáticos.** Son públicos minoritarios que no reconocen el problema, no se implican y tienen un alto reconocimiento de restricciones.
- 4. Inmigrantes de temas especiales.** Son las minorías con una conducta activa en problemas muy específicos.

Pero, en general, se espera que los inmigrantes tengan un alto o elevado nivel de reconocimiento de las restricciones ya que su problema parte de una situación discriminatoria.

La discriminación ha sido estudiada por diferentes autores desde la sociología y desde la economía (Arrow, 1998; Becker, 1957; Freeman, 1994; Giménez & Malgesini, 1997; Holzer & Neumark, 2000; Wrench & Modood, 2000). En este estudio, recogemos la definición de 1998 de Poiret y Vourc’h citado en Garganté, et. al.: “la discriminación es entendida aquí como trato diferenciado y desigual en diversos ámbitos de la vida social sobre un grupo (y/o los individuos que componen ese grupo por el hecho de formar parte de él) en función de uno o varios rasgos (reales, atribuidos o imaginarios), socialmente contruidos como diferencias negativas en relación al grupo dominante” (2003, p. 45).

El Gobierno español en sus relaciones con la comunidad debe, no sólo eliminar esta ‘discriminación’, sino incluir en su política responsable, acciones afirmativas o positivas en beneficio de los inmigrantes y de su integración.

Consideramos, en consecuencia, el modelo de los autores Solé y otros (2000) sobre el impacto de la inmigración en la sociedad receptora en cuanto a que deben considerarse, los aspectos simbólicos que rodean al inmigrante desde el discurso político o los medios de comunicación y las reacciones sociales. Estas reacciones dependen de factores como la oferta de empleo, la incidencia del paro o las condiciones de la vivienda entre otros, sumados a la normativa reguladora existente. “Ante esta nueva realidad, los poderes públicos se han visto obligados a reaccionar políticamente a través de distintos instrumentos como la ley o la comunicación” (Gaona & Martínez, 2008, p. 328).

El Gobierno español se ha de regir por la Ley 29/2005 de 29 de diciembre de Publicidad y Comunicación Institucional y en las campañas publicitarias realizadas con el ánimo de sensibilizar e integrar a unos y a otros, en la nueva España multicultural. En su artículo 3.3 dicta que “Las campañas institucionales contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetarán la diversidad social y cultural presente en la sociedad”.

Objetivos

1. El análisis de las acciones del Gobierno Central en sus relaciones con este público minoritario puede evidenciar si, desde la Institución, el diseño parte de una estrategia de relaciones públicas activas bidireccionales que vela por la aplicación real de la Ley.
2. Se pretende averiguar, a través del análisis de las herramientas oficiales de comunicación del Gobierno español con y para el colectivo inmigrante, su estilo de comunicación según la molécula conductual de la función de relaciones públicas y de los objetivos de las relaciones públicas.
3. El análisis persigue, en última instancia, poder explicar el comportamiento comunicativo del organismo competente.

Metodología

En lo que respecta al método y apoyados en la clasificación de Dankhe (Fernández-Collado, Dahnke, & Macotela, 1986) sobre los tipos de investigación, se aborda como estudio exploratorio porque si bien sólo se analizan tres instrumentos de comunicación oficiales, proporciona la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa. Sin embargo, también se considera que es un estudio descriptivo puesto que buscamos medir o evaluar los aspectos de la comunicación del gobierno español con el colectivo inmigrante. A partir de este momento, y a tenor de los resultados, el estudio puede llegar a ser explicativo.

Con el método cuantitativo del análisis de contenido conseguimos la información pertinente para alcanzar el objetivo. Los autores Wimmer y Dominick lo definen como “método de estudio y análisis de comunicación de forma sistemática, objetiva y cuantitativa, con la finalidad de medir determinadas variables” (1996, p. 170). El análisis

de contenido es una herramienta muy utilizada para analizar el contenido de periódicos y es la segunda técnica de investigación cuantitativa más utilizada en relaciones públicas.

Las variables a medir, incluidas en la matriz del análisis de contenido, y que están directamente relacionadas con los objetivos de las relaciones públicas, son: información, comunicación, participación, comprensión, formación de cogniciones, cambio de actitudes y conducta manifiesta.

Se analizan, entonces, los tres instrumentos oficiales que el Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España promueve para su comunicación: el Observatorio Permanente de Inmigración, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y la campaña “Todos diferentes, todos necesarios”.

Resultados

En lo que respecta a las plataformas de información a los inmigrantes, el Gobierno de España cuenta con un Órgano Colegiado, el **Observatorio Permanente de Inmigración** que tiene las siguientes funciones⁵:

- Actuar como órgano permanente de recogida, análisis e intercambio de la información cuantitativa y cualitativa que se recabe de los órganos de la Administración General del Estado en materia de extranjería, inmigración y asilo.
- Recopilar, promover y orientar la difusión de la información obtenida.
- Promover, elaborar, difundir y distribuir investigaciones, encuestas, estudios y publicaciones.
- Elaborar un informe anual e informes periódicos sobre la realidad inmigratoria.
- Creación y mantenimiento de una base de datos estadística.

Como consta, ninguna de las funciones vela por la igualdad en el empleo o en los salarios, factores a considerar en situaciones de discriminación. Las funciones son eminentemente cuantitativas de datos, encuestas y estadísticas.

⁵ Recogidas en el Real Decreto 345/2001 de 4 de abril (Ministerio del Interior, España, 2010)

Se trata de una acción de carácter permanente que sigue un *modelo conductual unidireccional* de naturaleza propagandística y, como mucho, informativa. En cualquier caso, su finalidad dista mucho de interactuar con los inmigrantes para atender sus problemáticas y necesidades.

Sin embargo, el **Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014** (Ministerio de Trabajo e Integración, 2011)⁶ tiene como principal objetivo “fortalecer la cohesión social [...] y viene avalado por un proceso de elaboración basado en el consenso y en la participación de todos los actores implicados en la gestión de la integración”, y presenta una conducta de comunicación diferente⁷. El fin que persigue el acuerdo es reforzar tanto los instrumentos y políticas de integración como los servicios públicos y de participación, para garantizar el acceso de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.

En su presentación, Anna Terrón i Cusí, Secretaria de Estado de Emigración e Inmigración dice que el Plan se desarrolla en

“ el contexto de crisis general que nos afecta a todos; contexto que ha contribuido a la conformación de un nuevo escenario migratorio caracterizado por un notable descenso en la llegada de inmigrantes, un alto nivel de desempleo, un amplio sector de nacionalizados españoles, una concentración residencial que plantea urgente necesidad de intervención, un nutrido segmento de jóvenes nacidos en España de padres extranjeros y un número de inmigrantes extracomunitarios con capacidad para ejercer el derecho al voto”(Ministerio de Trabajo e Integración, 2011, p. 9).

6 De la Secretaría General de Inmigración y Migración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Gobierno de España.

7 Tal y como se indica en su contenido, para su elaboración “han participado las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, los agentes sociales, las asociaciones de inmigrantes, las organizaciones no gubernamentales y los expertos en esta materia del mundo académico. Además, previamente a su redacción definitiva, fue objeto de un proceso de consulta social, abierto a todos los ciudadanos, y se ha sometido a la consideración de los órganos consultivos en materia de integración” (Ministerio de Trabajo e Integración, 2011)

De la misma forma, el Plan “se ha sometido a la consideración de los órganos consultivos en materia de Integración de los Inmigrantes como son: el foro para la Integración social de los Inmigrantes, el Consejo para la promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación por origen racial o étnico y la Comisión Interministerial de Extranjería”(Ministerio de Trabajo e Integración, 2011).

Por tanto, la escucha de los actores que intervienen en el proceso migratorio en España como país receptor⁸, ha sido fundamental en la fase de investigación previa al diseño del Plan Estratégico. Se comprueba que el comportamiento comunicacional seguido en esta fase de la molécula conductual es bidireccional con la intencionalidad de averiguar las necesidades e inquietudes que se plantean desde los públicos inmigrantes.

Los públicos inmigrantes de temas especiales quedan reflejados con la participación de las asociaciones de defensa de asuntos muy concretos dentro del tema general de la inmigración. Los públicos generales, como los Ayuntamientos o los agentes sociales también se implican en el Plan. Los públicos involucrados, en cuanto a personas afectadas directamente por el tema de la inmigración a través del foro para la integración social de inmigrantes, también son públicos activos en la confección del Plan.

De una manera controlada, organizada y formando parte de la propia estrategia, la investigación en el análisis de la situación de partida cuenta con los actores que interactúan en el diseño y proceso del Plan. Esta conducta de comunicación se basa en la escucha activa de los públicos, en el diálogo y en la comprensión mutua.

El Plan consta de 297 páginas. A partir de la 275, el documento recoge el proceso de trabajo previo a la redacción final. En una fase inicial, llamada de *consulta inicial*, se desarrollan diferentes técnicas de relaciones públicas para recabar información y, en la segunda se muestra la bidireccionalidad que el gobierno facilita para su dictamen final (tabla 4).

Según Jordi Xifra, “las reuniones o seminarios son técnicas de relaciones públicas activas que conllevan no sólo la presencia, sino la participación de un número limitado de personas” (2007, p. 43).

Como se ha podido comprobar, los públicos con alto conocimiento del problema y con un elevado grado de involucración han participado de manera activa en este proyecto.

8 La elaboración del Plan 2011-2014, igual que ocurrió con la elaboración del anterior, ha tenido en cuenta que la responsabilidad del proceso de adaptación mutua debe ser *compartida* y, por tanto, debe involucrar al conjunto de administraciones públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad receptora en su conjunto.

Tabla 4. Técnicas de relaciones públicas a lo largo del proceso del Plan

TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN	RESULTADO
FASE INICIAL		
SEMINARIOS	<p>10 seminarios en los que se abordan todas las áreas de actuación del Plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> -uno de expertos académicos, -dos de representantes de las Administraciones Autonómicas y Locales y -uno de entidades sociales. <p>-Seis seminarios temáticos con presencia mixta de expertos responsables y representantes, sobre empleo y promoción económica, educación y diversidad, igualdad de trato y lucha contra la discriminación.</p> <p>Participación: más de trescientos profesionales de las distintas Administraciones Públicas, Organizaciones Sindicales y Empresariales, organizaciones no gubernamentales y Asociaciones de Inmigrantes, y mundo académico.</p>	Elaboración y difusión de conclusiones con la preparación y sistematización de diez documentos para diagnosticar la situación y redactar los objetivos del Plan y las líneas de actuación.
FASE DE ELABORACIÓN INTERNA DEL BORRADOR DEL PLAN ESTRATÉGICO		
BORRADOR DEL PLAN (fruto del consenso)	<p>La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración elabora un borrador del Plan Estratégico.</p> <p>Fue sometido a la valoración de los diferentes Ministerios del gobierno español que pueden intervenir directa o indirectamente con la integración de los inmigrantes y la gestión de la diversidad.</p>	<p>Se hace público en la web del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Se abre proceso de consulta social e institucional.</p> <p>El Foro para Integración Social de los Inmigrantes emite un dictamen cuyas propuestas sirven para mejorar el texto.</p>

Fuente: elaboración propia

Así mismo, el propio Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración se asemeja a un Proyecto de empresa que Xifra define como “el conjunto de propósitos de una organización que sirve de marco de referencia para orientar los objetivos estratégicos de futuro, de acuerdo a su cultura corporativa y siguiendo unas políticas de acción específicas” (2007, p. 47).

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración se estructura en seis áreas específicas de actuación y otras cinco áreas transversales. Cada una de ellas parte de un diagnóstico específico extraído del diagnóstico global que sirve de punto de partida para definir los objetivos y la explicación de las acciones a implementar que contribuyan a alcanzarlos.

La única Campaña⁹ llevada a cabo por el Gobierno de España es la denominada “Todos diferentes, todos necesarios” y que, bajo el lema “Con la integración de los inmigrantes todos ganamos”, fue presentada por la Secretaría de Estado de

Inmigración y Emigración¹⁰. Enmarcado en el objeto de nuestro estudio, partimos de que esta campaña es publicidad de relaciones públicas, a la que Grunig y Hunt (2000) caracterizan por ir dirigida a públicos pasivos quienes, tras estar expuestos a su reiterada aparición, procesarán su información de manera pasiva. De hecho, en el mismo objetivo se refleja una comunicación afirmativa para lograr un cambio de actitud de la población española frente al colectivo inmigrante.

El *objetivo* de la campaña es: “trasladar a la sociedad los aspectos positivos de la inmigración legal y de generar cambios en la percepción y en las actitudes de los españoles con respecto a la población inmigrante”.

Desde el análisis de la publicidad, el objetivo que se persigue es conocer la intencionalidad del Gobierno español como anunciante y ver su relación con las áreas de actuación descritas en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

9 El presupuesto de la campaña es de 1,7 millones de euros y es cofinanciada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y el Fondo Social Europeo.

10 Esta acción queda enmarcada en el Plan Estratégico que precede al analizado en este documento, dando respuesta a los objetivos del área de sensibilización que en él se exponían.

Imagen 1. Campaña “Con la Integración de los inmigrantes todos ganamos”



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Público objetivo de la campaña:

Según la información obtenida, la campaña va dirigida a toda la población española; sin embargo, se explica que se han tomado medidas de refuerzo para los jóvenes de entre 15 y 40 años y para las zonas con mayor presencia de inmigrantes.

Elementos visuales de la campaña:

Las imágenes de personas de diferentes edades y razas representan a la sociedad española actual.

Elementos discursivos de la campaña:

El empleo del nombre propio unida a cada una de las imágenes, personaliza y provoca un acercamiento a la realidad social actual.

Mensaje que transmite la campaña:

El slogan “Todos diferentes, todos necesarios”, que nace de la idea “Con la integración de los inmigrantes todos ganamos”, refuerza el concepto del enriquecimiento que supone formar parte de una sociedad diversa, en la que cada persona desempeña una función beneficiosa para la comunidad, con independencia de su origen.

Soportes y medios de la campaña:

El medio de comunicación masivo fundamental será la televisión por su capacidad de llegar a toda

la población. Además, se difundirá también en radio, prensa (de pago y gratuita) y medios escritos específicos de inmigración, así como en Internet y medios exteriores (ejemplos en imágenes 2 y 3) como Metro, Cercanías, Regionales y Canal Bus. En este caso, los anuncios impresos van dirigidos a públicos activos, puesto que la decisión de leer o no recae en exclusividad en el propio lector.

Reflexiones Finales

De los instrumentos que el Gobierno Central de España diseña para la integración del colectivo de inmigrantes como público minoritario emergente en estos últimos años, se concluye lo siguiente:

La primera conclusión es que el Observatorio Permanente sólo tiene competencias cuantitativas en cuanto a la recogida de datos e informaciones de estadísticas y encuestas. Aunque funcione como un banco de datos oficial sobre la inmigración en nuestro país, los informes que se redactan recogen toda la información necesaria acopiando diferentes fuentes. La conducta unidireccional se manifiesta con el carácter informativo y propagandístico del Observatorio dirigido a, sobre todo, el colectivo de inmigrantes. Sus objetivos responden a los informativos de las relaciones públicas: comunicación y retención del mensaje.

La segunda hace referencia al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración en vigor que, aun siendo un documento escrito, alberga la bidireccionalidad y la implicación de las diferentes categorías de los públicos inmigrantes establecidas en este documento: En su fase inicial, porque es resultado del debate y puesta en común -mediante seminarios, como técnica bidireccional de relaciones públicas activas- y, de personas que conforman los públicos activos generales, los públicos inmigrantes de un problema involucrante y los públicos de un solo tema sobre inmigración.

Relacionado con la molécula conductual, en la fase *detectar*, se investiga escuchando a todos los públicos, actores sociales, políticos y académicos, que intervienen o influyen en el movimiento migratorio hacia España como país de acogida. El cambio en la estructura social de España se analiza para dictaminar el diagnóstico y poder minimizar conflictos a través del diálogo constructivo y de la comprensión mutua.

En la fase de *construir* de la molécula, una vez se ha diagnosticado la situación desde todos los

ámbitos que la influyen y afectan, se definen los objetivos y se formulan las posibles soluciones. De ahí, se extrae el primer borrador del Plan Estratégico.

A continuación, se *define* la manera en la que va a ser implementada la propuesta de soluciones, es decir, se describen las acciones en cada una de las áreas de actuación del Plan Estratégico. Una vez *seleccionadas* las herramientas que harán posible la consecución eficaz de los objetivos, se *confirman* aquellas que funcionarán incluso, en el peor de los escenarios. Recordemos que en la web del Ministerio y a través de su foro, los colectivos de inmigrantes valoraron el borrador del documento y propusieron cambios que mejoraban el Plan.

Llegados a esta fase, el segmento *comportarse* se refiere a la aprobación y publicación del documento definitivo del Plan Estratégico, así como su difusión a través de la propia web del Ministerio. La elección de este canal, como medio de comunicación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, limita -tanto su comunicación como la retención del mensaje a transmitir- al colectivo extranjero en nuestro país. Seguramente sean los públicos activos, involucrados y de temas especiales sobre inmigración los que conozcan esta actuación y sean, también ellos, los que accedan a dicha información por su interés e implicación en el tema. Esto significa que los públicos pasivos que conforman la sociedad española, tienen menor información sobre este hecho concreto lo que implica, por tanto, que la comunicación del Plan Estratégico no llega a todos los públicos. Creemos necesario poner de manifiesto este desconocimiento puesto que la campaña institucional que se difunde a través de los medios masivos va dirigida a la sociedad y da la sensación de no existir un vínculo real entre ambas actuaciones; es decir, las actuaciones desarrolladas parecen no seguir la misma estrategia.

Por otro lado, el segmento *detectar*, última fase de la molécula, es cuestión de tiempo. Es decir, en función del desarrollo de las acciones y de la implementación del propio Plan, se podrá conocer la eficacia del mismo. En este sentido, cabe señalar, como se comentaba en el desarrollo de este trabajo, que los recortes existentes a nivel social, educativo y sanitario en España, dejan entrever una visión más pesimista¹¹ ya que

¹¹ Inevitablemente, no podemos obviar que para apoyar actuaciones dirigidas al fortalecimiento y revitalización

Imagen 2. Valla de la campaña



Fuente: http://www.empleo.gob.es/uafse/es/orga_nove/0001.htm

Imagen 3. Ejemplo de la campaña en el Metro



Fuente: http://www.empleo.gob.es/uafse/es/orga_nove/0001.htm

ponen en peligro el cumplimiento de las acciones recogidas en el Plan.

del tejido comercial, desarrollar programas de apoyo local para el estímulo de emprendimientos individuales y creación de microempresas por españoles y extranjeros o fomentar iniciativas de Economía Social y apoyo a empresas de inserción, como ejemplos de acciones del área de actuación en Empleo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, es necesario disponer de recursos. De la misma forma, es difícil lograr los objetivos en las áreas de educación, salud o servicios sociales.

En resumen, la implicación y la participación de los actores sociales de la comunidad de inmigrantes que intervienen en este Plan y el diálogo bidireccional permite afirmar que los objetivos de esta actuación responden a los informativos y motivacionales de las relaciones públicas: comunicación, formación de cogniciones y cambio de actitudes.

En este sentido, las relaciones públicas se proponen objetivos alcanzables, reales y mensurables. El discurso debe siempre ser coherente con los actos. El comportamiento responsable se demuestra con el cumplimiento de los compromisos que se adquieren y, en este caso, habría que ponderar, inicialmente, si las propuestas son viables para no decepcionar a los públicos con los que, no sólo se ha comprometido el gobierno español, sino que además, los ha hecho partícipes desde la gestación del mismo, desde la naturaleza proactiva de las relaciones con los públicos.

Los inmigrantes son públicos de conducta activa porque surgen de los problemas que tienen. Por tanto, firmar compromisos que no puedan cumplirse puede generar un conflicto mayor, forzando una actuación reactiva de las relaciones públicas. En este punto, podría verse mermado el objetivo de conducta manifiesta de las relaciones públicas si los compromisos trabajados y afianzados a lo largo del Plan, finalmente no se desarrollaran.

Además, la finalidad de la campaña es sensibilizar a los ciudadanos sobre el enriquecimiento individual y global que supone formar parte de una sociedad diversa, en la que cada individuo la beneficia y se beneficia, con independencia de su origen. Sin embargo, se hace especial atención a las zonas donde existe mayor número de inmigrantes afincados, lo que conlleva una diferenciación de origen que no se comprende desde las relaciones públicas. El Observatorio y el Plan Estratégico ya delimitan sus actuaciones hacia los públicos inmigrantes. Cuando se trata de programas de relaciones con la comunidad, no se deben olvidar a ninguno de los públicos que la componen y, aquí se observa una estrategia de relaciones públicas dirigida al colectivo de inmigrantes y poco

pensada para el resto de públicos de la sociedad que, por otro lado, al ser público pasivo, requeriría estar al mismo nivel como público de interés. El mensaje de la campaña persigue la aceptación de cogniciones, es decir, que los ciudadanos comprendan el mensaje del Gobierno español y, sin embargo, la realidad es que el mensaje está sesgado desde la propia estrategia.

Por tanto, la estrategia de relaciones públicas seleccionada por el Gobierno español con sus públicos en torno a la inmigración no queda clara. Por un lado, predominan los objetivos informativos de comunicación y retención del mensaje basados en una conducta de agente de prensa y de información pública y, por otro, el diálogo con los agentes que interactúan en este proceso deja entrever objetivos motivacionales basados en una conducta de comunicación bidireccional, pero con sesgos en la aceptación de cogniciones, formación de actitudes y conducta manifiesta al circunscribir sus acciones -mayoritariamente- al colectivo inmigrante.

Tras lo expuesto y en relación con los objetivos propuestos, las conclusiones nos permiten afirmar que, aunque las tres acciones persiguen velar por la aplicación de la Ley, los objetivos de la posible estrategia de relaciones públicas son eminentemente informativos y donde los motivacionales, que persiguen un cambio de actitudes y de comportamiento, están relegados a ocupar una segunda posición. El estilo de comunicación predominante corresponde al modelo conductual propagandístico y al de información pública, al menos en dos de los dos instrumentos empleados y, además, se evidencia que los objetivos de relaciones con estos públicos no logran llegar a ser motivacionales. El análisis de las herramientas, tanto en su conducta como en sus objetivos perseguidos, podría significar una falta de coherencia en la estrategia de relaciones con el colectivo de inmigrantes.

Por último, el estudio exploratorio y, a continuación descriptivo, nos permite poder plantear el objeto de estudio desde un análisis explicativo a profundizar en investigaciones ulteriores. 樂

Bibliografía

- Arrow, K. J. (1998). What Has Economics to Say About Racial Discrimination? *JEP Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 91–100.
- Baskin, O. W., & Aronoff, C. E. (1992). *Public relations: the profession and the practice*. Dubuque, Iowa: Wm. C. Brown Publishers.
- Becker, G. S. (1957). *The Economics of discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bernays, E. L. (1990). *Los años últimos: radiografía de las relaciones públicas*. Barcelona: PPU.
- Black, S. (1990). *Public relations education: recommendations and standards*. Geneva: International Public Relations Association.
- Colectivo IOÉ, & Fernández, M. (2007). Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes. *Madrid: Ministerio de Trabajo E Inmigración*. Recuperado de <http://www.colectivoioe.org/uploads/2be99a2024db2273ea1534e2ed1df59479fa2b03.pdf>
- Cutlip, S., & Center, A. (1978). *Effective public relations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Cutlip, S. M., Center, A. H., & Broom, G. M. (2001). *Relaciones públicas eficaces*. Gestión 2000. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=221163>
- Cutlip, S. M., Center, A. H., Broom, G. M., & Xifra, J. (2001). *Relaciones públicas eficaces*. Barcelona: Gestión 2000.
- Fernández-Collado, C., Dahnke, G. L., & Macotela, F. (1986). *La comunicación humana: ciencia social*. México; Nueva York: McGraw-Hill.
- Freeman, R. (1994). El progreso económico de los negros desde 1964. In Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Mercados de trabajo en acción. Ensayos sobre economía empírica*. (pp. 151–169). Madrid: Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Gaona, C., & Martínez, E. (2008). La presencia Ethnic en la Publicidad Institucional. *IC Revista Científica de Información Y Comunicación*, (5). Recuperado de <http://icjournal-ojs.org/index.php/IC-Journal/article/download/271/268>
- Garganté, S., Pajares, M., Cachón, L., & Egenberger, V. (2003). *La discriminación racial: propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Garzón, I. (2006). Ensayos: La inmigración en clave periodística. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 93. Recuperado de <http://dSPACE.ciespal.net:8080/handle/123456789/1281>
- Giménez, C., & Malgesini, G. (1997). *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (2000). *Dirección de relaciones públicas*. Barcelona: Gestión 2000.
- Grunig, L. A., Grunig, J. E., & Dozier, D. M. (2002). *Excellent public relations and effective organizations: a study of communication management in three countries*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Haner, F. T., & Ford, J. C. (1973). *Contemporary management*. Columbus: Merrill.
- Haynes, W., Massie, J., & Wallace, M. (1975). *Management: Analysis, concepts and cases*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Holzer, H., & Neumark, D. (2000). Assessing Affirmative Action. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 438–568.
- Huertas, A., & Ordeix, E. (2012). Análisis cualitativo y perspectiva crítica del Estudio de la Excelencia de James Grunig en el desarrollo profesional de las relaciones públicas en España (pp. 130–146). Presentado en VII Congreso Internacional de Relaciones Públicas “Investigación y Relaciones Públicas,” Sevilla: AIRP. Recuperado de http://www.airrpp.org/descargas/Actas_VII_Congreso_AIRP_Sevilla2012.pdf
- Huertas, A., Ordeix, E., & Lozano, N. (2012). La excelencia comunicativa en las organizaciones españolas: aplicación del estudio Excellence de J. Grunig en España. En *La innovació en relacions públiques: V Congrés Internacional d'Investigació i Relacions Públiques* (pp. 95–114). Facultat de Comunicació Blanquerna.
- Marston, J. E. (1979). *Modern public relations*. New York: McGraw-Hill.
- Menguzzato, M., & Piqueras Renau, J. J. (1991). *La dirección estratégica de la empresa: un enfoque innovador del management*. Barcelona: Ariel.
- Míguez González, M. I. (2006). Teoría situacional de los públicos: las nuevas aportaciones desde la década de los noventa. (Spanish). *Situational Theory of Publics: New Contributions since the Nineties. (English)*, 19(2), 133–162.
- Míguez González, M. I. (2010). *Los públicos en las relaciones públicas*. Barcelona: Editorial UOC.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2013). *Tasa de paro diciembre*. Madrid. Recuperado de http://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_avance/paro/index.html
- Ministerio de Trabajo e Integración. (2011). Plan estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014. Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Recuperado de http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/

pdf/PECI-2011-2014.pdf

Ministerio del Interior, España. Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración, Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España § I. Disposiciones generales 12999 – 13000 (2010).

Newsom, D., Turk, J. V., & Kruckeberg, D. (2000). *This is PR: the realities of public relations*. Belmont, CA: Wadsworth.

Reher, D.-S., Cortés, L., González, F., Requena, M., Sánchez, M. I., Sanz, A., & Stanek, M. (2008). Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007). *Documentos de Trabajo*, 2(08). Recuperado de http://www.fct.urjc.es/oicam/enlaces/docs/eni07_informe.pdf

Retis, J. (2006). *Espacios mediáticos de la inmigración en Madrid: Génesis y evolución*. Madrid: Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.

Retis, J. (2014). El rol de los medios en los procesos de estratificación social en el contexto migratorio: espacios mediáticos y consumos culturales. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 125. Recuperado de <http://www.revistachasqui.com/index.php/chasqui/article/view/118>

com/index.php/chasqui/article/view/118

Seitel, F. P. (2002). *Teoría y práctica de las relaciones públicas*. Madrid: Prentice Hall.

Solé, C., Parella, S., Alarcón, A., Bergalli, V., & Gibert, F. (2000). El impacto de la inmigración en la sociedad receptora. *Reis Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90, 131–157.

Tezanos, J. F. (2007). Nuevas tendencias migratorias y sus efectos sociales y culturales en los países de recepción. Doce tesis sobre inmigración y exclusión social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117(1), 11–34.

Wimmer, R. D., & Dominick, J. R. (1996). *La investigación científica de los medios de comunicación: una introducción a sus métodos*. Barcelona: Editorial Bosch.

Wrench, J., & Modood, T. (2000). *The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK*. Ginebra: Internat. Migration Branch, Internat. Labour Office.

Xifra, J. (2007). *Técnicas de las relaciones públicas* (Vol. 75). Editorial UOC.