

## **La gestión intergubernamental y la integración de los inmigrantes : algunas reflexiones a partir del caso de la comunidad de Madrid<sup>1</sup>**

**Manuel Tamayo Sáez**

Departamento de Derecho Público  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad Rey Juan Carlos

**Ernesto Carrillo Barroso**

Departamento de Ciencia Política (II)  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid.

### SUMARIO

1. Gestión de flujos, gestión de *stocks* y relaciones intergubernamentales. 2. Individuos y comunidades: la unidad de intervención en los procesos de integración de inmigrantes. 3. Gestión intergubernamental e integración de inmigrantes. 4. Algunas conclusiones.

La integración de los inmigrantes es una cuestión que admite multitud de definiciones<sup>2</sup>. En este trabajo se parte de una definición peculiar, que pone el énfasis en el proceso de la integración desde la perspectiva de la responsabilidad pública. De este modo, *la integración consiste en un proceso continuado de acciones de gobierno coordinadas que pretenden operar, bien sobre los individuos, bien sobre las comunidades, para facilitar las relaciones entre los ciudadanos y entre estos y los distintos ordenes institucionales.*

Esta definición provisional consta de varios componentes. En primer lugar, la integración no es un estadio ni un punto fijo al que se llega y en el que se permanece, sino un proceso, una situación de tránsito permanente que se redefine en cada momento del tiempo, en cada realidad política, social y administrativa. La integración es un tema público sin solución definitiva, al que los gobiernos se aproximan de modo permanente.

En segundo lugar la responsabilidad sobre el proceso es una responsabilidad pública, gubernamental. La integración depende del comportamiento de la sociedad como conjunto, de talante de los individuos particulares, del funcionamiento del mercado y sus instituciones, etc., pero la integración como asunto

---

<sup>1</sup> Esta ponencia es en parte, deudora de reflexiones que me han surgido al participar en dos proyectos de investigación. El primero, se denomina “El proceso de regularización de extranjeros del año 2000”. proyecto financiado por el Instituto Nacional de Migraciones y Servicios Sociales, desarrollado en el Centro de Estudios Contemporáneos del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, bajo la dirección del profesor Joaquín Arango. Y en segundo lugar, el proyecto “Democracia avanzada y políticas de integración de la inmigración: relaciones intergubernamentales y límites del Estado de bienestar”, Proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, dentro de la convocatoria de proyectos de I + D (Marzo de 2000), Referencia SEC2000-0534, desarrollado bajo la dirección del profesor Ricard Zapata.

<sup>2</sup> En los trabajos para elaborar el caso de la Comunidad de Madrid, dentro del mencionado proyecto SEC2000-0534, se han detectado, multitud de definiciones distintas, elaboradas por los actores. Además de las habituales que conectan la integración con cuestiones sociales y laborales, destaco por su interés las siguientes: Integración como protección de los derechos humanos; Integración como el conjunto de esfuerzos para conseguir individuos independientes y autónomos; Integración de individuos e integración de minorías; Integración como primera acogida y acceso a la sociedad y al país de llegada; Integración como igualdad de oportunidades: situar a los extranjeros en la misma línea de salida que los españoles; Integración como conocimiento, aprecio y adhesión a los valores constitucionales y al sistema de obligaciones y responsabilidades de los ciudadanos en España: integración en la cultura política.

es una cuestión política, que está necesitada de atención pública, para aprovechar todo el potencial que ofrece el fenómeno migratorio y, controlar, en su caso, los elementos negativos que puedan asociarse a estos procesos sociales.

En tercer lugar, la integración es un proceso que puede operar sobre dos unidades, de modo coordinado o independiente: los individuos y las comunidades. No es lo mismo, gestionar la integración de personas individuales, que gestionar la integración de colectivos. Estoy por asegurar que las dimensiones más problemáticas de la integración tienen que ver con el segundo plano más que con el primero y esto por muchas razones<sup>3</sup>. Si admitimos lo anterior, es posible pensar en situaciones en las que la integración en términos individuales sea razonable, y existan problemas en cuanto a la integración de comunidades, la integración entre comunidades, etc.

En cuarto lugar, la integración de los inmigrantes requiere de una visión de acción de conjunto. La integración es, por definición, una política global, que atiende a todos los aspectos de la vida de la persona, y por tanto, requiere de una acción pública conjunta a partir de la reunión y yuxtaposición de responsabilidades que, en principio, dependen de órganos e instituciones situadas en distintos niveles de gobierno. La gestión intergubernamental es la estrategia clave para afrontar, con expectativas de éxito, una meta que depende del impacto acumulativo<sup>4</sup> de programas y políticas de distinto orden.

Con estas consideraciones en mente, a continuación se elaboran algunas reflexiones que pretenden situar la integración como meta dentro del panorama de la política migratoria y el problema de la separación de responsabilidades entre los niveles de gobierno. En segundo lugar se presentan algunos argumentos que intentan justificar la necesidad de operar, en la integración, adicionando y potenciando las acciones sobre los grupos, las comunidades y colectivos de extranjeros, además de la tradicional intervención sobre los sujetos. Por último, y brevemente, se reflejan algunas de estas ideas de carácter más general, para el caso de la Comunidad de Madrid.

## **1. Gestión de flujos, gestión de *stocks* y relaciones intergubernamentales**

La política de inmigración consta de distintas dimensiones entre las que destacan dos (Casey, 1998; Tamayo, 2000), la gestión de los flujos de población inmigrante y la gestión de la población extranjera que reside en el país. Ambas dimensiones están interrelacionadas. El *stock* de inmigrantes es una consecuencia del sistema de flujos y los gobiernos pretenden modular los flujos, atendiendo entre otras consideraciones, al tamaño y la composición del conjunto de la población extranjera presente en el territorio.

En el caso español, y en otros, cada una de estas dimensiones se sitúa casi perfectamente, bajo la jurisdicción de un nivel de gobierno<sup>5</sup>. El control de flujos es competencia del nivel de gobierno central,

<sup>3</sup> Entre las que no se debe despreciar una: la gestión pública tiene como unidad básica de intervención al individuo o a clases de individuos que comparten alguna situación problemática o característica que les convierte en categoría unificada para la gestión --jóvenes, mayores, etc.-- pero raras veces a colectivos, a comunidades, esto es, a grupos que comparten un conjunto amplio de rasgos que les diferencian del resto. La administración pública trata sobre las necesidades y atiende los derechos individuales. La atención de necesidades y derechos colectivos es una cuestión sobre la que se dispone de menos capacidad, y es precisamente en este plano en el que la gestión compartida aporta un potencial mayor.

<sup>4</sup> La noción de impacto acumulativo, como la resultante de la interacción entre la influencia simultánea de intervenciones públicas diversas, se ha tratado empíricamente en dos trabajos de Carrillo y Tamayo (1999-2000) y (2000).

<sup>5</sup> La política migratoria es un ejemplo excelente de cómo políticas públicas y relaciones intergubernamentales son dos caras de la misma moneda. De hecho, esa proximidad es uno de los cinco rasgos distintivos que Deil Wright (1988), adjudicó al concepto de relaciones intergubernamentales. Véase también el trabajo de Agronoff, (1991).

mientras que la gestión de la población extranjera residente en el país es responsabilidad preferente de los gobiernos subnacionales<sup>6</sup>: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Este panorama general, tiene sus matices. En la reciente cumbre Europea de Sevilla, el gobierno español ha intentado dar un impulso adicional a algunas de las iniciativas que conduzcan al reforzamiento de la política migratoria común. Estas iniciativas, que en parte reproducen las de cumbres anteriores y sobre todo las manejadas en la cumbre de Tampere<sup>7</sup>, se relacionan con el componente de gestión de flujos, y en especial al control de la inmigración irregular. Desde este punto de vista el nivel central de gobierno, en el caso de los países de la Unión, tiene que elaborar simultáneamente políticas migratorias que sirvan a los intereses nacionales, pero, dentro de los márgenes de una cada vez más influyente “forma europea” de tratar el problema y de orientar las acciones. La gestión de los flujos, competencia prácticamente exclusiva del gobierno central se europeiza<sup>8</sup>.

El objetivo básico de la política de gestión de flujos es, de modo sumario, controlar el acceso al espacio de la Unión, del país, y administrar el sistema de requisitos que permiten acceder y permanecer en la condición de extranjero residente en condiciones regulares.

Por lo que respecta a la gestión de la población extranjera residente en el territorio nacional, la práctica totalidad de los instrumentos permanecen en manos de los gobiernos subnacionales. Esta política es la que denominamos política de integración de los inmigrantes. El objetivo básico de la integración es acomodar<sup>9</sup> a los extranjeros en todos los órdenes de la vida. Es una política global que afecta a simultáneamente a la protección de los ciudadanos extranjeros y la satisfacción de sus necesidades sociales, laborales, etc.

No debe pasar inadvertida la distinción que se acaba de hacer entre extranjeros que disponen y son capaces de permanecer en situación regular y extranjeros residentes en el territorio. Estos dos colectivos no son, las más de las veces, coincidentes.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Esta situación de hecho, debido al sistema general de distribución de competencias que sostiene el estado de las autonomías, y que ha colocado la mayor parte de las políticas de bienestar social en el nivel subnacional, se ha convertido en una situación de “derecho”, si atendemos a las últimas iniciativas del gobierno central. El programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, 2000-2004. Presentado por el gobierno el 11 de octubre de 2000), consagra, a todas luces, la división casi perfecta entre las dos esferas de la política migratoria y la separación de las competencias.

<sup>7</sup> Como referencia resumen, utilizo el texto de las *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de Octubre de 1999*, disponibles en la web del Parlamento Europeo.

<sup>8</sup> El concepto de europeización y los distintos significados con que se utiliza en la literatura de políticas comparadas, se analiza en un trabajo de Delgado (2000).

<sup>9</sup> El término acomodación, lo tomo prestado de Ricard Zapata, quién lo ha acuñado. Es el concepto que se utiliza en el proyecto SEC 2000-0534, mencionado en la nota número dos de este texto.

<sup>10</sup> La irregularidad como fenómeno parecer ser un rasgo estructural del subsistema migratorio español. En gran medida en nuestro país se reproduce el ciclo regulación-irregularidad-regularización extraordinaria. Este ciclo se inicia cuando el gobierno central introduce un cambio en la norma que establece las condiciones de entrada-permanencia en situación regular. El impacto inmediato es producir, en una cierta proporción, una bolsa de extranjeros que quedan “fuera de la ley”, y que necesitan adaptar su situación a la nueva normativa. Por supuesto, las nuevas entradas se ven afectadas por esos cambios, normalmente tendentes a un endurecimiento de las condiciones. La presión social, política y mediática que ejerce la irregularidad es tal, que, de cuando en cuando el gobierno, instrumenta un proceso extraordinario que, siempre se presenta como el último. Este fenómeno, y en estos mismos términos, lo trataron Carrillo y Delgado (1998). Un tratamiento exhaustivo del mismo, analizando los sucesivos procesos de regularización están en un libro colectivo: Arango, J., et alii, (2002), *La regularización de extranjeros del año 2000*, Madrid, IMSERSO, en prensa.

La fractura principal en la política migratoria viene dada por esta separación entre gestión de flujos y gestión de stocks y su correspondiente asignación a actores institucionales diferenciados. En cierto sentido, esta asignación reproduce un modelo de relaciones intergubernamentales separado, de federalismo clásico. Los gobiernos subnacionales nada pueden hacer, en principio, para gestionar flujos migratorios y el gobierno central renuncia, devuelve, todas las competencias en materia de integración<sup>11</sup>. Esta situación es difícil de mantener puesto que, de hecho, y a pesar de la especialización expuesta, el nivel nacional condiciona con sus decisiones y acciones la política de integración y los gobiernos subnacionales hacen lo propio con la cuestión de la gestión de los flujos migratorios, si atendemos a la definición de objetivos que se ha expuesto más arriba, para cada dimensión de la política migratoria.

El gobierno central influye en la política de integración de diversos modos. Con sus acciones e inacciones, determina el tamaño de la población extranjera en condiciones de regularidad, y por tanto el tamaño de la bolsa de irregulares. Asimismo, establece condiciones acerca del acceso a los derechos y los deberes, las obligaciones y los beneficios a los que pueden acceder los extranjeros

Por su parte, los gobiernos subnacionales afectan la política de flujos, por diversas vías, pero sobre todo “regularizando de facto” a la población extranjera que reside en sus respectivos territorios y que, por distintas razones, se halla en situación irregular.

Las dos lógicas institucionales entran en contradicción directa: el gobierno nacional se mueve para restringir el acceso. Los errores y debilidades en el cumplimiento de este objetivo, conducen a que el nivel central prefiera “no ver” a los irregulares<sup>12</sup>. Las comunidades y corporaciones locales, por el contrario, “sobreviven” en la medida en que afloran a los irregulares, lo que les permite elaborar programas y servicios de atención, y proteger los derechos de estos ciudadanos. El éxito en esta estrategia es también condición para intentar negociar compensaciones económicas y mejorar las subvenciones que reciben desde el nivel central<sup>13</sup>.

Cada actor hace sus movimientos de acuerdo, al papel que le toca jugar<sup>14</sup>. El gobierno central ha reforzado, mediante una ley restrictiva<sup>15</sup>, las condiciones de acceso a la situación regular y la permanencia en la misma. Los gobiernos subnacionales, al menos en el caso de la Comunidad de

---

<sup>11</sup> Esta afirmación hay que entenderla con los matices oportunos. Me refiero, como es lógico, a que los instrumentos de políticas redistributivas y distributivas utilizados en la acomodación, corren a cargo de los gobiernos subnacionales. Por supuesto la integración o acomodación depende y mucho, de instrumentos de carácter regulativo, que permanecen en manos del gobierno central.

<sup>12</sup> En una entrevista con la Consejera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid –realizada en el seno del proyecto SEC 2000-0534--, nos relataba como el Ministro del Interior insistía en que las cifras de extranjeros en la Comunidad eran muy inferiores –240.000 frente a 460.000-- a las que le expuso la propia Consejera en una reunión de trabajo. Obviamente el Ministro aludía a los extranjeros en situación regular y la Consejera a todos los extranjeros residentes en el territorio de la Comunidad.

<sup>13</sup> En el reciente proceso de transferencias de la Sanidad a la Comunidad de Madrid, parece que el coste de la atención a la población inmigrante no ha sido tomado en cuenta suficientemente, ni tampoco el posible escalamiento de los costes a medio y largo plazo. Esto tiene su importancia dado que en el último año, se han concedido, aprovechando el texto de la LO 4/2000, decenas de miles de tarjetas sanitarias a extranjeros.

<sup>14</sup> Me parece apropiado, traer aquí a colación la teoría neoinstitucionalista y los argumentos acerca de la coherencia o pertinencia institucional como marco que define las alternativas y decisiones que “se pueden tomar” (March y Olsen, 1997). Aunque queda fuera de los objetivos de este trabajo, es evidente que el reforzamiento del Ministerio del Interior, como actor principal en la política de gestión de flujos, ha supuesto un cambio respecto de la situación anterior, en la que la responsabilidad estaba más diluida entre distintos departamentos, sobresaliendo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

<sup>15</sup> Cambio legislativo desde la LO 4/2000, a la LO 8/2000.

Madrid, han optado por planes regionales de integración que no atienden, en la práctica, la distinción entre regulares e irregulares. Esta iniciativa se apoya, además, en una estrategia de colaboración con los gobiernos locales que fomenta en la población inmigrante el empadronamiento<sup>16</sup> como vía de regularización parcial, y condición de acceso a los servicios municipales y comunitarios.

En definitiva, los niveles de gobierno superiores pretenden distinguir entre regularidad e irregularidad y los niveles de gobierno subnacionales, lo contrario<sup>17</sup>. Además de una cuestión competencial y de especialización de funciones en el seno de la política migratoria, hay una contradicción irresoluble entre las lógicas de la acción de los distintos niveles de gobierno.

Los instrumentos para la integración de las dos esferas de la política migratoria no son suficientes. La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, son los principales, a los que se añade, desde abril de 2001 el Consejo Superior de Política de Inmigración<sup>18</sup>. Pero ninguno de ellos, o quizá no en grado suficiente, afrontan el problema de la integración de gestión de flujos y gestión de *stocks*, que necesita de un arreglo institucional a la medida que pasa por sustituir el modelo de relaciones separado, predominante a mi juicio, por otro de tintes sobrepuestos (Wright, 1978).

La separación de estas dos esferas, conduce a las siguientes consecuencias para la dimensión de integración:

- La política de integración de inmigrantes no tiene referentes comunes, A nivel nacional, más allá de los expresados en un Plan Nacional para la Integración<sup>19</sup>, que consiste en recomendaciones generales, que está dotado de recursos muy limitados y que es, en gran medida, una actuación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para contar con un espacio de influencia propio. La mayor parte de los instrumentos del Plan, tienen que ver con las relaciones directas entre la administración central y la sociedad civil organizada.

<sup>16</sup> En las entrevistas realizadas actores sociales, (en el seno de los dos proyectos de investigación mencionados en la nota número dos) al empadronamiento se le atribuyen dos funciones principales. La primera es disponer de un recurso esencial para acceder a servicios sanitarios y sociales en el ámbito local y regional. La segunda, y no menos importante es iniciar el proceso de documentación con vistas a la participación futura en procesos de regularización de carácter extraordinario. Las virulentas reacciones del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, en contra del empadronamiento, tiene en esta segunda explicación, su causa principal.

<sup>17</sup> El Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, 2001-2003, "...se dirige a ambos sectores (regulares y no regulares) y distingue las medidas sociales aplicar con uno u otro, en la misma forma que la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero...", (Plan Regional, página 10). Sin embargo, en la articulación de instrumentos y servicios del Plan, y en su aplicación, la distinción se diluye en gran medida. De hecho, en el mismo texto se afirma que la problemática asistencial de los inmigrantes irregulares es mayor. Por ejemplo. La participación en programas de formación, que están subvencionados con fondos europeos, es exclusiva para los inmigrantes en situación regular, pero, la Consejería, tras el primer año de funcionamiento del Plan, está considerando dotar de recursos propios adicionales a esos programas de modo que puedan participar, también, los inmigrantes en situación irregular, o bien derivar a estos colectivos a otras ofertas de formación similares y que patrocina.

<sup>18</sup> El Consejo se crea por el Real Decreto 344/2001, de 4 de abril. Es un órgano de coordinación de segundo nivel, lo que en la jerga de los órganos colegiados, significa que no asiste el Ministro, ni los Consejeros de las Autonomías. Es un órgano más técnico que político, orientado más a la cuestión de los flujos que a la gestión de la integración. Su dependencia orgánica del Ministerio del Interior, así como el cambio de paso del resto de órganos de coordinación al ámbito de este Ministerio –por ejemplo, el Observatorio, pasa de Trabajo a Interior, por el RD 345/2001 de 4 de abril–, ponen de manifiesto el ya mencionado énfasis que ha puesto el gobierno en uno de los dos pilares de la cuestión migratoria.

<sup>19</sup> Plan Nacional para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994.

- La ausencia de referentes comunes da lugar a situaciones difíciles de sostener: las comunidades con más capacidad están elaborando Planes específicos de integración de inmigrantes, mejor o peor trabados<sup>20</sup>, mientras que otras no lo hacen.
- Esta situación es especialmente preocupante, dado que la inacción de los gobiernos regionales sobrecarga a los gobiernos municipales con unos niveles de responsabilidad para los que no disponen de recursos ni de capacidad técnica, en muchos casos.
- La desigualdad en el trato, los niveles de atención y de acceso a bienes y servicios en distintos puntos del territorio nacional, ha de ser la tónica general, puesto que no existen mecanismos homologadores de ningún tipo ni, de momento, sistemas de evaluación y de comparación entre situaciones.
- La dispersión de informaciones, y por tanto del conocimiento sobre el estado de la cuestión es enorme y dificulta aún más si cabe, el tratamiento de estos temas complejos y de importancia creciente<sup>21</sup>.

Por otra parte, esta separación tiene consecuencias de gran calado para los gobiernos subnacionales. Quizá la principal es que no dispongan de instrumentos para modular el tamaño de la población a la que han de acomodar. Por no hablar de otros elementos, tanto o más relevantes, como son, la procedencia y la estructura sociodemográfica de esas poblaciones.

Las comunidades y corporaciones, casi necesariamente se ven abocadas a políticas de carácter reactivo, orientadas a prevenir los problemas más graves que pueden darse en los procesos de integración – marginalidad, explotación y abusos, violencia, inseguridad, etc.--, lo que limita mucho las posibilidades de aprovechamiento del panorama de beneficios y oportunidades de los procesos migratorios.

Por otra parte, esta concentración de la atención de las instituciones en los fenómenos más dramáticos y desfavorables, sesga la percepción general sobre la cuestión migratoria<sup>22</sup>, lo que añade dificultades a procesos sociales, de por sí difíciles máxime en los momentos iniciales de estupor ante la diferencia.

En el caso de la Comunidad de Madrid, esta tensión se observa en el énfasis que se ha puesto en mantener, en lo posible, el contacto con los inmigrantes fomentando el empadronamiento, primer paso para disponer de una vía de entrada y de normalidad a las relaciones entre estos ciudadanos y el sistema de instituciones públicas y de redes de asistencia. El contacto con los inmigrantes, y sobre todo con los que se encuentran en situación irregular, es el requisito mínimo para iniciar los trabajos de integración

---

<sup>20</sup> Varias Comunidades Autónomas disponen, en la actualidad, de planes específicos en distintos estadios de desarrollo. Las Comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid, son las pioneras en diseñar y poner en marcha este tipo de programas.

<sup>21</sup> En el caso de la Comunidad de Madrid, el Observatorio para la Inmigración, es un órgano con muy poco personal y recursos, dependiente de la Oficina Regional para la Inmigración. El Observatorio, a duras penas, tiene capacidad para reunir toda la información que las instituciones públicas y no públicas producen y acopian sobre el fenómeno migratorio. Afortunadamente, lo que sí ha conseguido es un sistema para consolidar los resultados padronales de toda la región lo que permite obtener información muy detallada sobre la extensión y distribución de la inmigración en el territorio de la Comunidad. La dimensión territorial del fenómeno migratorio es, tanto o más importante que la cantidad de población inmigrante. Uno de los fenómenos que está influyendo positivamente en la acomodación es que, la población inmigrante se está distribuyendo de un modo bastante disperso por todo el territorio, y además sin generar concentraciones absolutamente especializadas por nacionalidades o procedencias. Esto es así, de momento. Véase capítulo 2 del documento de presentación del Plan Regional, en el que se recogen cifras evolutivas sobre la situación de la inmigración en la Comunidad de Madrid.

<sup>22</sup> Según los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas, la migración se ha situado entre los cinco primeros problemas para los españoles. Esta tendencia que se inició en el año 2000 se ha consolidado.

que competen a las instituciones públicas, y es también un elemento multiplicador y facilitador para incorporar a los ciudadanos a los procesos de integración responsabilidad de otros órdenes, la comunidad, el mercado, etc.

Desde este punto de vista la intervención pública para la prevención de los fenómenos y las consecuencias no deseadas de una integración fallida, a las que se ha aludido, se basa en la erosión de las distinciones entre inmigrantes regulares y no regulares. El trabajo desde otros órdenes (Streeck y Schmitter, 1998) opera en la misma dirección. Las organizaciones sociales, las asociaciones de inmigrantes, los sindicatos, actúan en ocasiones con la misma filosofía. Las organizaciones no gubernamentales admiten como socios y voluntarios a los inmigrantes irregulares, en contra de los principios generales de la LO 8/2000, los sindicatos, admiten y expiden carnés sindicales a los trabajadores extranjeros sin tomar en cuenta su situación legal<sup>23</sup>. No sin ironía, se puede afirmar que las empresas hacen lo propio, y admiten como trabajadores a inmigrantes irregulares.

La mayoría de las voces están de acuerdo que la clandestinidad, invisibilidad y la anomia que les acompaña están en la base de los problemas de convivencia de ahí el objetivo de aflorar, hacer visibles y dar carta de existencia ciudadana a las bolsas de irregulares. Las comunidades y gobiernos locales no pueden esperar a que se produzcan procesos de regularización extraordinarios para comenzar a operar, ofrecer servicios y mitigar las situaciones de ausencia absoluta de derechos<sup>24</sup>.

## **2. Individuos y comunidades: la unidad de intervención en los procesos de integración de inmigrantes**

Todas las políticas públicas acaban teniendo una unidad de intervención predilecta. En términos generales, los individuos son la unidad más utilizada por las políticas públicas. El territorio, la familia, las empresas, son otras unidades consideradas habitualmente<sup>25</sup>. En nuestro caso, la política migratoria en España, y en la región de Madrid, el individuo parece ser la unidad básica de intervención. La pregunta es si esta es la unidad de intervención más adecuada, si existen otras, y en su caso, cómo combinarlas. Desde luego, la integración social a través de la acción sobre el individuo es ineludible, pero no es a mi juicio la única.

La alternativa complementaria es la integración de comunidades o, a través de comunidades. Se trataría de utilizar los mecanismos comunitarios y la propia acción de estructuración de comunidades como un medio para facilitar y potenciar la acomodación de los individuos y, simultáneamente la acomodación de y entre comunidades, incluida por supuesto la comunidad / sociedad de acogida.

---

<sup>23</sup> En sendas entrevistas, elaboradas para los dos estudios mencionados al inicio, con responsables de Cruz Roja, Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores, los responsables de migración y extranjería, admitían estos extremos paladinamente.

<sup>24</sup> Desde los primeros años noventa el Ayuntamiento de Madrid y los grandes ayuntamientos de la corona metropolitana disponen de servicios y planes específicos para atender las necesidades de los inmigrantes, sin cuidar, en la mayoría de los casos la cuestión de la situación legal del sujeto. Asimismo, en la elaboración del Plan Regional se tomaron en cuenta estas experiencias. La administración Regional, ha actuado recogiendo, homologando y difundiendo tecnologías de gestión de la integración, que provenían en muchos casos de las experiencias locales. A este respecto cabe destacar la figura de los mediadores interculturales puestos en marcha por algunos municipios de la región.

<sup>25</sup> Un tratamiento sobre las ventajas que ofrece el hogar como unidad de análisis para las políticas públicas está en Carrillo, E., y Tamayo, M., (2000-2001), "El alcance de las políticas públicas en España, la dependencia de los hogares respecto de los bienes y servicios públicos", Investigación financiada por el Instituto de Estudios Fiscales, desarrollada en la Universidad Rey Juan Carlos, (mimeo).

La integración desde una óptica individual, es muy apropiada en todo lo que tiene que ver con la distribución directa de bienes y servicios estandarizados a la población inmigrante y es sobre todo un problema de recursos. Escolarizar a menores, distribuir servicios sanitarios, ofrecer ayudas para la vivienda, etc., son labores habituales, no problemáticas, conocidas de sobra por las administraciones. Se trata pues, de cambiar ampliándola la población objetivo de los programas aludidos, lo que significa, un esfuerzo adicional en recursos y en gestión.

En la medida en que los nuevos demandantes de servicios tengan unas necesidades y expectativas parecidas a los de los consumidores tradicionales –nacionales—no se plantean problemas de disonancia entre oferta y demanda. En la medida en que el incremento en la demanda se acompañe de un aumento en los recursos que aseguren el mantenimiento de unos niveles de calidad adecuados tampoco se producen disonancias ni alteraciones significativas.

La ampliación de mercados y la intensificación en el uso de recursos son dos cuestiones que la gestión burocrática tradicional soporta sin ningún problema y las respuestas técnicas son de sobra conocidas. Otra cosa serán las tensiones circunstanciales que se puedan dar en los procesos de ajuste, tanto en la incorporación a los servicios de rasgos que permitan afrontar determinadas expectativas privativas de grupos concretos de consumidores –extranjeros-, como en los lapsos hasta la llegada de los recursos para afrontar las situaciones de privación relativa o de alteración de la calidad –conflicto por los mismos recursos entre nacionales y extranjeros--.

Sin querer trivializar esas tensiones, que pueden ser muy importantes, pienso sinceramente que el problema más importante no se sitúa, con todo, en este plano del acceso a los bienes y servicios públicos, es decir, el plano de integración directamente dependiente y privativo de la responsabilidad del gobierno y su administración, sino en la integración de y entre comunidades.

La integración de comunidades exige plantearse la unidad de intervención y los mecanismos de intervención. Lógicamente el énfasis pasa del individuo a los grupos, y de los procesos de carácter técnico a los de carácter político. La integración de comunidades es un problema de gestión política, de democracia no de burocracia. No se trata de decidir qué se ha de distribuir a quién sino de cómo acordar quién puede tratar sobre qué se debe distribuir y por qué. La integración de inmigrantes a través del individuo sitúa a este como consumidor y sujeto pasivo de la acción pública, de cuyas acciones depende para el reconocimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. La integración a través del individuo plantea problemas de redistribución y distribución, problemas clásicos de economía y gestión pública, resueltos con más o menos fortuna mediante instrumentos ensayados en las últimas décadas: las políticas de gestión del bienestar.

La integración de comunidades trata de agregar la cuestión de la integración reconociendo la dimensión política que subyace a la acomodación de los que llegan. La integración a través de las comunidades plantea problemas de identidad, de gestión de intangibles, de sentimientos, valores, de transacciones entre valores y visiones alternativas de la convivencia.

La cuestión es que se puede estar bien integrado en el plano individual, en lo que al acceso a los bienes y servicios públicos se refiere, insisto, el campo privativo de la intervención de las jerarquías, y mal o peor integrado en tanto que miembro de la comunidad peruana, marroquí, o lituana en Madrid<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> A este respecto, valgan como ejemplo la situación de la comunidad de origen chino, perfectamente integrada en la sociedad de la región, tanto en términos individuales como colectivos. En una posición distinta, los ciudadanos de origen marroquí, tienden a encontrar más problemas de integración en el plano comunitario que en el individual. La explicación a

Para esta función el bagaje de conocimientos y soluciones es más escaso. No se debe olvidar además, que estamos hablando de integración desde la perspectiva de un gobierno subnacional, esto es, desde un actor con capacidad limitada, que se mueve en un panorama normativo dado, que no puede cambiar, que no puede transgredir.

Operar sobre comunidades implica operar políticamente para superar dificultades innumerables,

- Se trata de intentar ofrecer cauces de participación política y voz a grupos habitualmente silenciados<sup>27</sup> y que, en muchos casos, desconfían de los agentes públicos por su situación irregular.
- Hay que reconocer *de facto* derechos políticos, reconocimiento que, en momentos como el actual, supone bordear el marco jurídico que plantea los derechos y los deberes de los extranjeros en nuestro país, según el texto de la LO 8/2000.
- El desafío consiste en construir mecanismos y un conjunto de valores compartidos a partir identidades diferentes y de tradiciones y culturas políticas distintas.
- Hay que contar, las más de las veces, con la ausencia de liderazgos verdaderamente efectivos en el seno de las comunidades. Esta ausencia viene dada por la volatilidad de las poblaciones, su dispersión relativa, la escasez de recursos organizativos con que cuentan, etc., todas ellas razones más que suficientes para limitar la capacidad de autoorganización y de elección de representantes, portavoces, y otros intermediarios con las organizaciones sociales y las agencias del gobierno.
- No menores, serán los procesos de resistencia y las presiones que puedan ejercer, los sistemas de relaciones existentes en el seno de las propias comunidades. A este respecto es preciso reconocer que, en algunas ocasiones, esas comunidades se ven dominadas por grupos y personas que detentan posiciones de privilegio, controlan informaciones y recursos, dominan el acceso a oportunidades de empleo, vivienda, etc., mediante procedimientos que generan desigualdad e incluso van en contra de los derechos y libertades de las personas.
- Se trata también de operar con cierta lógica compensatoria, dado que, en el momento de iniciar una estrategia de integración desde la perspectiva de las comunidades, estas cuentan ya, con niveles de estructuración, capacitación y, en general de recursos políticos a muy distintas velocidades.

Asimismo, no se pueden obviar otros problemas que pueden surgir. El énfasis en las comunidades puede chocar con las corrientes de opinión de los nacionales, que pueden reaccionar negativamente;

---

estos fenómenos no es sencilla. La diferencia cultural no los explica completamente. Por ejemplo dos comunidades con una afinidad cultural relativamente importante con la sociedad madrileña como son la colombiana y la ecuatoriana, cuentan con niveles de integración diferentes, más intenso en el primer caso que en el segundo. El Director General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid, explicaba este fenómeno por diversas razones, de entre las que el tiempo de permanencia en la región era una de las claves. Se puede añadir también que, el nivel cultural, la diversidad de extracciones sociales, etc., son factores que potencial los procesos de integración.

<sup>27</sup> Se trata de procesos clásicos de *empowerment*. A este respecto, un texto básico sobre cómo valorar la gestión pública desde este concepto es de Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J., y Wandersman, A., (eds.), (1996), *Empowerment Evaluation, Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.

puede tener como impactos imprevistos el refuerzo de las identidades de origen, y de ahí, una dificultad para la transacción y la aceptación de nuevas formas de conducirse que, hasta cierto punto suponen el abandono de ideas y costumbres originarias, etc.

A pesar de estos y otros posibles peligros, la integración a través de las comunidades tiene ventajas insustituibles. Por una parte, permite devolver responsabilidad sobre la acomodación a los propios sujetos que se acomodan, y para ello, es imprescindible, ayudar a construir las comunidades que sirvan de intermediarios en el proceso.

Asimismo, sería posible pensar en un sistema de comunidades que se relacionasen entre sí, de modo independiente, incluidas relaciones con las comunidades locales de ciudadanos nacionales y diesen resueltas a los poderes públicos algunas de las decisiones acerca de cómo priorizar y ordenar las necesidades que tienen.

Por último, con un subsistema de comunidades bien equilibrado y organizado, los poderes públicos podrían actuar de mediadores, e incluso “devolver” responsabilidades mediante la generación de algunos mecanismos de gobierno privado<sup>28</sup>, en aspectos concretos de la convivencia.

El recurso a las comunidades, es una tendencia que, tímidamente a mi juicio, se viene incorporando a la política migratoria en España. Si cruzamos las dos dimensiones principales de la política migratoria y las dos unidades de intervención para la integración de los extranjeros. Obtenemos una tabla de doble entrada con cuatro situaciones. A: control de flujos con el énfasis en el individuo; B, control de flujos a través de la ordenación de comunidades; C: gestión de la integración a través de los sujetos y D, gestión de la integración a través de las comunidades.

La política migratoria española, desde sus inicios, ha tomado al individuo como unidad de intervención Sin embargo en los últimos tiempos, la gestión de los flujos se va decantando hacia la gestión de comunidades en origen, mediante la ampliación de los acuerdos con terceros países para orientar y potenciar la llegada desde procedencias y comunidades nacionales concretas. A esta estrategia habría que añadir otra, la que pretende fomentar la llegada de categorías de individuos concretos, en cuanto a sus perfiles profesionales, formativos, etc.

También como parecen arrojar algunas investigaciones en las que participo –véase la primera nota a pié--, se está produciendo un desplazamiento de las prioridades desde la casilla C a la D, en lo que a la dimensión de integración se refiere. Este movimiento tiene sentido, y podría significar un estadio más avanzado de elaboración de la política de integración, que tiene en la primera acogida y en la atención a las necesidades primarias del individuo, su estadio inicial. El paso desde A hacia B y desde C hacia la posición D, requiere del reforzamiento de los mecanismos de relaciones y gestión intergubernamental, de gestión compartida.

### **3. Gestión intergubernamental e integración de inmigrantes**

Tanto en la dimensión de los flujos como en la de gestión de *stocks*, y ya sea buscando la integración poniendo el énfasis en el sujeto o en la comunidad de referencia, la integración de inmigrantes es un problema claramente intergubernamental que tiene en la gestión intergubernamental la herramienta fundamental para atenderlo. La integración o acomodación es una meta que trasciende todas las fronteras jurisdiccionales, todas las barreras entre departamentos funcionalmente especializados, y las

<sup>28</sup>. Streeck, W., y Schmitter, P. C., (1998), op cit, pág. 485 y ss.

líneas entre lo público y lo privado. La integración como meta supone una mezcla inteligente entre órdenes institucionales, entre mixes de acción pública y privada, pública de distintos niveles de gobierno y desde todas las áreas de la acción gubernamental.

En este punto se describen, de modo sumario, las principales acciones y decisiones del gobierno regional en los últimos dos años, con el objetivo de retratar el panorama de gestión intergubernamental que queda reflejado en las mismas. Se hace por último una digresión sobre el estado de las redes de actores no gubernamentales, punto clave para la integración desde la perspectiva colectiva.

En un intento de observar el panorama de las relaciones y la gestión intergubernamental, se ha procedido a elaborar un banco de datos de acciones del ejecutivo<sup>29</sup> de la Comunidad de Madrid, en relación con la cuestión migratoria. La primera conclusión que se extrae es que el tema migratorio cada vez recibe mayor atención por parte del gobierno regional. En los años 97, 98 y 99, el tema solo aparece de modo extraordinario. Por el contrario, en el año 2000, ya se encuentran un total de 12 resoluciones y actos de gobierno de distinta índole con relación al tema migratorio, y en el 2001, se llega a 40 decisiones y actos de gobierno directamente conectados con aspectos de la integración de los extranjeros.

Se han identificado un total de 63 resoluciones de distinto orden y contenido, que van desde la creación de estructuras específicas para el tratamiento del problema –Oficina Regional para la Inmigración, Dirección General de Migraciones, etc.—hasta resoluciones dictadas para repartir recursos a los gobiernos locales para atender las necesidades de formación para el empleo.

Para analizar el panorama se ha procedido a dividir esas 63 acciones de gobierno en dos categorías principales. La primera engloba todas las decisiones y acciones de la comunidad que se apoyan en otras instituciones, en otros niveles de gobierno. Son un total de 43. Las 20 restantes son decisiones y acciones que se soportan entre órganos de la propia administración regional, esto es son relaciones en el mismo nivel de gobierno.

Comenzando por las primeras, merece la pena destacar que la mayoría de las acciones del gobierno regional se realizan mediante interacciones con gobiernos locales y sociedad civil organizada. De las 43 acciones de gobierno, tan solo 4 se realizan directamente en contacto con el gobierno central. Concretamente esas acciones tienen que ver con el traspaso de las competencias de educación no universitaria y las competencias del Instituto Nacional de Empleo a la Comunidad de Madrid; el nombramiento del vocal de la Comunidad de Madrid en el Consejo Superior de Política de Inmigración, que es el órgano de coordinación de la política a nivel nacional. Estos traspasos de importancia crucial para la gestión de la integración dado que afectan a dos de los elementos clave del proceso: la educación y la formación y gestión del mercado laboral.

El bloque principal, dentro del conjunto de acciones de gobierno que ponen en relación al gobierno regional con su contexto intergubernamental, está constituido por 39 decisiones y acciones que se conectan directamente con la gestión del *stock* de residentes extranjeros con vistas a su integración. La distribución de estas acciones y decisiones por Consejerías, permite hacer una aproximación, por burda que sea, a la agenda de prioridades de la integración social de los extranjeros en la Comunidad de Madrid. Así 17 de las 39 acciones de gobierno, se inician desde la Consejería de Servicios Sociales, 9

---

<sup>29</sup> La fuente esencial para ello ha sido el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que se ha revisado para el período comprendido entre 1997 hasta el mes de marzo del año 2002. La búsqueda se ha centrado en identificar cualquier iniciativa del gobierno y sus consejerías relacionada directamente con la cuestión migratoria.

desde la Consejería de Trabajo, 8 desde la Consejería de Educación, 3 desde la Consejería de Sanidad, y 2 desde la Consejería de Presidencia t Hacienda.

Esta distribución sitúa la integración principalmente como un problema de primera acogida, de servicios sociales personales, como es lógico si tenemos en cuenta el incremento, casi exponencial, del número de inmigrantes que han llegado a la comunidad de Madrid (OFRIM, 2002) en los años 2000 y 2001. El trabajo y la educación son los dos siguientes focos de atención. La educación, ha sido y es uno de los servicios públicos donde con mayor intensidad se han dejado sentir las consecuencias de una llegada de un número muy importante de niños con necesidades educativas especiales, en un corto período de tiempo. La sanidad, no es un problema central en la agenda de gobierno, toda vez, que como se dijo más arriba, apoyándose en la legislación nacional, se ha optado por dar cobertura sanitaria pública a todos los extranjeros independientemente de su situación de legalidad.

La responsabilidad central del sistema de gestión de la integración de inmigrantes recae en la Consejería de Servicios Sociales. Esta consejería, es responsable de diseñar y poner en marcha el conjunto institucional que da soporte a la integración de los inmigrantes en la región. Ese conjunto institucional cuenta con elementos especializados en todos los momentos del proceso: conocimiento del problema (Oficina Regional de Inmigración y Observatorio para la Inmigración); planificación estratégica y diseño de la política (Plan regional y Dirección general de Inmigración); participación de actores relevantes (Foro regional para la Inmigración, Comisión de Coordinación del Plan Regional para la Inmigración) y gestión de la integración (Red Básica de Servicios Sociales, Sistema de Centros de Asistencia a Inmigrantes, sistemas de subvenciones y apoyos técnicos a ong´s y asociaciones).

De las 17 decisiones y acciones de gobierno elaboradas desde la Consejería de Servicios Sociales se observa una red para la gestión que ponen en relación a la comunidad con organizaciones no gubernamentales (8 de las 17 acciones) de modo prioritario. Se observa una cierta especialización, de modo que, las relaciones que se establecen con las asociaciones de inmigrantes tienen como objetivo la potenciación de su participación en los ámbitos formales de interacción con la administración, mientras que las relaciones con las organizaciones y asociaciones españolas se orientan a la prestación de servicios a los inmigrantes y la sensibilización de las comunidades locales. En general, esta división de funciones entre las asociaciones comandadas por inmigrantes y las ong´s españolas que trabajan para los inmigrantes es uno de los puntos de fricción entre ambos sectores. Las ong´s españolas van progresivamente dejando en manos de las asociaciones de inmigrantes la cuestión de la representación de los intereses de los colectivos de extranjeros, pero se resisten a “devolver” a las asociaciones de inmigrantes la prestación directa de servicios. Esto es así, en gran medida por una estrategia de la Comunidad que, en principio, prefiere apoyarse en ong´s con más experiencia y a la vez, con una escasa o nula vinculación a nacionalidades, que podría dar lugar a riesgos de sesgo en los procesos de selección para la prestación de servicios. Es evidente que los recursos y la influencia más directa y cotidiana están en la prestación de los servicios, y no solamente en la representación de los intereses<sup>30</sup>.

La responsabilidad de la Consejería, es la de coordinar y organizar el conjunto de actividades transversales que dan soporte a las distintas actuaciones de integración de los extranjeros. Se trata de incorporar las necesidades de los extranjeros a los subsistemas de servicios que atienden a la población de la región, en un diseño de política no especializada. En este sentido, la atención a través de la red básica de servicios sociales, pone en primer plano el sistema de relaciones intergubernamentales

---

<sup>30</sup> La Comunidad está iniciando, en todo caso, un proceso de ensayo concediendo a algunas asociaciones de inmigrantes responsabilidad directa en la prestación de servicios. Así, parte de los servicios que prestan algunos de los CASI –centro de atención social a inmigrantes—se han adjudicado a asociaciones de inmigrantes.

generado por y para el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.<sup>31</sup> El instrumento fundamental que da cobertura a las relaciones de la Consejería con su contexto de gestión son los sistemas de subvenciones condicionadas y los contratos para la prestación de servicios.

La Consejería de Trabajo, es la segunda en intensidad de producción de acciones de gobierno con relación a la integración de inmigrantes. La red de gestión que ha dibujado es la más compleja de todas. De hecho, es una red que empieza en Europa, pasa por la administración central, continúa en la región, desciende hacia los gobiernos locales y termina en las empresas y ong's. La Consejería engloba sus acciones dentro de las prioridades europeas de empleo y de integración a través del empleo, bases recogidas en el Plan de Empleo del Reino de España, presentado a la Unión. Además de esta apoyatura en las iniciativas europeas y en los fondos que la acompañan –Fondo Social Europeo–, las acciones de la Consejería tienen en las relaciones con los agentes sociales, el segundo puntal en importancia. Así, todas las decisiones y acciones se engloban dentro del panorama de prioridades plasmadas en el Acuerdo Regional de Formación Continua<sup>32</sup>

De las nueve acciones y decisiones elaboradas por la Consejería en el período considerado, cinco dan lugar a relaciones directas con empresas, y tienen por contenido el desarrollo de yacimientos de empleo, formación continua para inmigrantes y subvenciones para la generación de empleo de calidad; el resto significan relaciones con gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, para la puesta en marcha de escuelas taller, cursos de formación y campañas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral y profesional.

Las subvenciones directas para el fomento del empleo para inmigrantes regularizados y los planes de formación gestionados a través de terceros para la mejora del potencial de empleabilidad, son los instrumentos técnicos básicos utilizados por la Consejería para la gestión de sus responsabilidades en el proceso de integración de los inmigrantes.

La Consejería de Educación, ha impulsado 8 acciones y decisiones en relación a la integración de inmigrantes. La educación infantil, es una de las áreas más sensibles en cuanto a los procesos de acomodación. Las plenas competencias responsabilizan a la Comunidad de modo absoluto en cuanto a la gestión del sistema educativo. Estas 8 decisiones y acciones se enmarcan en las responsabilidades de supervisión y control del sistema educativo. La red de relaciones que se dibuja es bien distinta de la que se ha descrito. La producción de los servicios educativos en la Comunidad de Madrid es mayoritariamente pública, si bien existe un porcentaje importante de centros educativos de carácter privado que han establecido conciertos con la administración. La vigilancia de la red de centros sostenidos con fondos públicos es la función que sirve para componer el sistema de relaciones de la Consejería. Las decisiones y acciones se centran en supervisar que los centros no públicos sostenidos con fondos públicos implantan con rigor los criterios previstos en el Plan Regional de Compensación educativa, plan en el que se establecen cuotas y niveles máximos de presencia de niños con necesidades

<sup>31</sup> El Plan Concertado es una iniciativa de finales de los ochenta, que continúa hoy. Consiste en una red que permite poner en marcha un sistema de prestaciones de servicios sociales básicos en todo el territorio español, en un contexto en el que las competencias sobre los servicios sociales personales están en manos de los gobiernos subnacionales. Los centros de servicios sociales son de titularidad municipal, y se financian mediante subvenciones estatales y regionales. Este plan, fue, en su momento pionero, en lo que se refiere a la puesta en marcha de un soporte de relaciones típicas de un modelo sobrepuesto. A este respecto véase, Agranoff, R., y Tamayo, M., (1992) “*Restoring the Role of National Government in Intergovernmental Management. A Comparative Perspective*”. Proyecto desarrollado conjuntamente entre el IUOG y The School of Public and Environmental Affairs – Indiana University, (mimeo).

<sup>32</sup> El 2 de marzo de 2001, La Comunidad de Madrid firma un acuerdo sobre formación continua con los agentes sociales CEIM, Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, UGT-Madrid y CCOO-USMR, al amparo de lo establecido en el III Acuerdo Nacional de Formación Continua.

educativas especiales<sup>33</sup>. El siguiente sistema de relaciones es el que pone en contacto a la Consejería con los gobiernos locales para la dotación de recursos a los centros educativos, en el seno de los Planes Comarcales y Locales de Servicios Educativos.

En menor medida, la Consejería de Educación, ha puesto en marcha decisiones y acciones tendentes a educar y “sensibilizar” a la población de la Comunidad ante el fenómeno de la inmigración y los procesos de integración social de los extranjeros.

Los planes regionales, los convenios y los sistemas de evaluación y control son los instrumentos técnicos básicos que sirven para mantener el sistema de relaciones de gestión intergubernamental de esta Consejería.

La Consejería de Sanidad, en el período considerado, ha influido decisivamente en los procesos de integración, mediante un número muy limitado de decisiones y acciones que han incorporado a todos los residentes extranjeros al sistema sanitario público. Esta política que ya se inició antes del proceso de transferencia de las competencias sanitarias<sup>34</sup>, impulsado por la Consejería y los gobiernos locales<sup>35</sup>, ha continuado desde la asunción reciente de las competencias plenas en materia sanitaria. De hecho la Ley 12/2001 de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid de Sanidad, en su preámbulo define los criterios de universalidad de un modo muy claro<sup>36</sup>. Buena muestra de la aplicación del criterio de promover una política no específica para inmigrantes está en que, tras el proceso de las transferencias se manejó la posibilidad de dotar a los extranjeros con una tarjeta sanitaria especial. La opción se rechazó por el potencial de “etiquetado” negativo que una acción semejante puede tener.

A estos efectos, por lo que respecta a las redes y actores en la integración sanitaria, las relaciones entre la Administración Central y la Autonómica han sido centrales, en lo que al modelo de atención se refiere. Por lo que respecta a la atención cotidiana, los municipios son la clave, dado que dotan al inmigrante del documento básico que permite, junto con la declaración de recursos económicos, para acceder al sistema sanitario.

En cuanto a las acciones específicas con los extranjeros, la consejería mantiene relaciones en el ámbito de la salud pública. Así la Consejería y las ong’s mantienen conjuntamente programas de salud pública, para prevenir enfermedades en colectivos de alto riesgo, entre los que se sitúan los inmigrantes irregulares. La otra acción identificada presenta un subsistema de relaciones con los gobiernos locales de la región, también para programas de salud pública que, en parte tienen que ver con el colectivo de extranjeros.

---

<sup>33</sup> Se han producido y se continúan produciendo procesos de selección perversa, de modo que en los centros concertados el porcentaje de niños procedentes de hogares de inmigrantes está muy por debajo del que cabría esperar, si se compara con el porcentaje que existe en los centros de titularidad pública. Según los debates en la Asamblea, entre el gobierno y la oposición, este fenómeno en parte, parece estarse corrigiendo.

<sup>34</sup> Acuerdo de 23 de julio de 1998, del Consejo de Gobierno. En este acuerdo se exonera del pago por prestaciones sanitarias en los centros de la Comunidad de Madrid, a los inmigrantes y refugiados sin cobertura por la Seguridad Social.

<sup>35</sup> La LO 4/2000 de 11 de enero regula el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros que se encuentran en España. Diferencia cuatro situaciones, de las cuales la primera es la de “los inscritos en el padrón de municipios en que residen, los cuales se encuentran en igualdad con los españoles”. En la cuarta situación se hace una especie de declaración de universalidad al admitir la asistencia a las personas sin recursos en igualdad de condiciones con los españoles.

<sup>36</sup> Ley 12/2001 de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, Preámbulo “...que el Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid, se crea bajo los principios de vertebración y coordinación...universalidad, solidaridad, equidad e igualdad efectiva en el acceso, desde una concepción integral del Sistema que contemple la promoción de la salud, la educación sanitaria, la prevención y la asistencia, no sólo de los madrileños, sino de las personas que se encuentran en su ámbito territorial”.

Los sistemas de acreditación personal, los programas regionales de salud pública y los convenios con gobiernos locales y organizaciones especializadas en la atención y difusión de información a colectivos en situación de riesgo sanitario son los instrumentos técnicos básicos de la gestión de la integración sanitaria de los inmigrantes en la región de Madrid.

Describimos, a continuación, el segundo bloque de acciones y decisiones del gobierno regional en relación a la integración de los inmigrantes. Estas acciones, como se dijo más arriba se explican por interacciones principalmente en el seno del propio gobierno regional. Todas estas acciones y decisiones se concentran en un periodo de tiempo muy breve, entre el año 2000 y el 2001, reflejando una actividad muy acelerada. El conjunto muestra esencialmente rasgos de política constituyente. La Comunidad se hace a sí misma, genera el espacio institucional propio de la integración de inmigrantes, adaptando y en ocasiones generando estructuras nuevas.

En orden temporal las más importantes de estas acciones son:

- La intentona de Plan Regional de Inmigración que no se consigue aprobar en el año 1999.
- El Plan Regional de Compensación educativa, que formula las bases y requisitos para la integración de los escolares con necesidades especiales, entre los que se encuentran algunos estudiantes de hogares de inmigrantes.
- El Plan Regional para la Inmigración aprobado en enero de 2001, que crea su propio diseño de gestión intergubernamental, reforzando el componente de coordinación horizontal en el gobierno regional, y un subsistema de relaciones especializado con gobiernos locales y organizaciones sociales.
- La creación del Servicio Regional de Empleo, que engloba todas las capacidades de acción sobre el mercado laboral y agiliza la integración laboral de los extranjeros.
- El Plan regional de Educación y Formación de Personas Adultas de la Comunidad de Madrid, desarrollado por un decreto (128/2001) de la Consejería de Educación<sup>37</sup>, que establece la política de formación de adultos extranjeros.
- El Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003, que renueva la filosofía del sistema regional de atención, reforzando la transversalidad y la cooperación intergubernamental, principios que se encuentran después en el sistema de gestión de la integración social de los extranjeros.
- La creación de estructuras, y sobre todo la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, que se encarga de la gestión integral del Plan Regional y de mantener el sistema de relaciones que le da apoyo, como la Comisión de Coordinación del Plan Regional<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> El decreto prevé programas de atención a minorías étnicas y culturales y programas de lengua castellana para inmigrantes. Población objetivo: personas inmigrantes sin formación básica en sus países de origen y/o con desconocimiento del castellano.

<sup>38</sup> La Comisión está compuesta por representantes de las Consejerías del Gobierno Regional, dos representantes de la Federación Madrileña de Municipios y un representante de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la inmigración.

- El Programa de Acción contra la Violencia de Género<sup>39</sup>.
- Los acuerdos (Orden 607/2001), de las Consejerías de Sanidad y Educación, por la que se establece el marco general de actuación a desarrollar en materia de Promoción y Educación de la Salud en los centros educativos de la Comunidad de Madrid<sup>40</sup>.
- La Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, aprobada a finales del 2001, que racionaliza el sistema sanitario con vistas al pleno desarrollo del proceso de transferencias, y que marca definitivamente el sistema de atención a los extranjeros presentes en la región.
- La ley de rentas mínimas de inserción, que regula el acceso de los extranjeros, de un modo favorable<sup>41</sup>, a las prestaciones monetarias de la asistencia social.

En definitiva, un conjunto de acciones y decisiones de gobierno tendentes a incorporar, desde distintas perspectivas sectoriales aspectos específicos de integración y acomodación de inmigrantes, mediante el recurso a la inclusión de los mismos a programas generales para toda la población o a programas de categorías de individuos especiales, extranjeros o no.

La situación en la Comunidad de Madrid del tejido asociativo que sirve de apoyo a los procesos de integración, tanto individual como de los colectivos de extranjeros, presenta un panorama de luces y de sombras<sup>42</sup>. En primer lugar sorprende el elevado número de instituciones de este género, un total de 142, operan en el territorio de la Comunidad de Madrid, según los datos de la Guía elaborada por la Oficina Regional para la Inmigración. Nos consta que el número real es mucho mayor, dado que la Oficina utiliza criterios restrictivos para incorporar a las asociaciones a la guía que elabora. De hecho, el figurar o no, en este recurso, es una suerte de acreditación, que permite a la “comunidad de conocimiento” generada en torno a la cuestión migratoria, saber de la existencia de una institución en concreto.

Por lo que respecta a la naturaleza de las instituciones, la gran mayoría son organizaciones españolas, especializadas o no en atención a inmigrantes. Tan sólo un 13 por ciento (18 casos), son asociaciones de inmigrantes estrictamente hablando. Las organizaciones españolas se dividen en instituciones no religiosas, la mayoría (93 casos) y un grupo de asociaciones con vinculaciones religiosas (31 casos).

En cuanto a su antigüedad, un indicador que informa indirectamente de sus capacidades y de su nivel de institucionalización, las organizaciones españolas son las más antiguas, como es lógico, y entre estas

---

<sup>39</sup> El Consejo de Gobierno aprueba en septiembre de 2001 el Programa de Acciones contra la Violencia de Género 2001-2004 que Incluye acciones de prevención, de atención y apoyo a las víctimas y un área de cooperación y coordinación institucional y social. Este programa formará parte y es un adelanto del IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Estos programas hacen menciones específicas a la situación de las mujeres extranjeras residentes en la Comunidad de Madrid.

<sup>40</sup> Estos acuerdos, que dan lugar a una comisión interdepartamental para su puesta en marcha, hacen referencia a la necesidad de la elaboración y futura aprobación de un Plan Regional de Promoción de la Salud en la Escuela, y de la participación en la Red Europea de Escuelas Promotoras de la Salud.

<sup>41</sup> Ley 15/2001, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, Artículo 6.- Requisitos de los beneficiarios a) Estar empadronado en un municipio de la Comunidad de Madrid y tener residencia efectiva por el tiempo que se determine reglamentariamente, que no podrá ser inferior al año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud.

<sup>42</sup> Los datos que se comentan en las siguientes páginas se han obtenido de *la Guía 2000 de Recursos para la Inmigración de la Comunidad de Madrid*, elaborada por la Oficina Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid. La guía ofrece un conjunto de fichas, una por cada organización. Para elaborar este análisis se ha procedido a tabular el contenido de esas fichas para su explotación estadística.

las asociaciones con filiación religiosa son las que disponen de una existencia más dilatada. Las asociaciones de inmigrantes son muy recientes, como el propio fenómeno. La mayoría de los 18 casos son posteriores al año 1995.

En todo caso y atendiendo exclusivamente al año de constitución, 34 casos son anteriores al año 85, 25 asociaciones surgen entre 1985 y 1989, 42 casos entre 1990 y 1994. y solamente 15 desde 1995. Los primeros noventa son los años de consolidación del sistema regional de asociaciones de apoyo a los inmigrantes, a tenor de esta distribución.

La mayoría de las asociaciones tienen su sede en el municipio de Madrid (el 90 por ciento) lo que encaja bien con una distribución de la inmigración en la región que tiene en este municipio el volumen absoluto más alto de población extranjera<sup>43</sup> (Lora-Tamayo, 2001).

Se han tenido en cuenta el número de puntos de distribución de servicios con que cuenta cada organización<sup>44</sup>, Este indicador, por imperfecto que sea también nos habla sobre la capacidad organizativa de la institución. Dos tercios del total (93 casos) solo cuenta con una sede o punto de distribución, el 22 por ciento del total cuenta con dos puntos desde los que atender a los ciudadanos extranjeros y nacionales con intereses en esta cuestión. El resto, que no llega al 3 por ciento, cuenta con tres o más puntos de distribución. Las organizaciones de la iglesia y las más antiguas son las que cuentan con sistemas de distribución más complejos.

Se han tabulado las áreas de especialización y / o los programas en los que cada institución afirma disponer de algún tipo de oferta de servicios. La mayoría de las asociaciones que figuran en la guía parecen optar por una oferta de servicios relativamente reducida, que no va más allá de dos o tres programas. De hecho dos tercios de las organizaciones solamente ofrecen tres programas o menos. Solo un tercio de las asociaciones estudiadas dispone para sus clientes de una oferta extensa de cuatro o más programas. Las ong's españolas de ámbito suprarregional –Cruz Roja, Cepaim, etc.—son las que cuentan con una oferta de programas más extensa y compleja. Por el contrario la mayoría de las asociaciones de inmigrantes, disponen de ofertas bastante o muy limitadas en lo que a oferta de servicios por programas se refiere.

En cuanto a los contenidos de los programas, y teniendo en cuenta el porcentaje de organizaciones que los ofrecen de modo habitual estos son los siguientes:

- Alimentación: 16,9 %
- Alojamiento: 33,8 %
- Atención Social: 38,7 %
- Atención jurídica: 33,8 %
- Centro de documentación y archivo: 11,3 %
- Centro de estudios y publicaciones: 26,8%
- Cultura y ocio: 33,8 %
- Educación: 25,4 %
- Formación de agentes sociales: 15,5 %
- Inserción laboral: 33,8%

<sup>43</sup> Esta concentración se acentúa si el análisis se hace por distritos. El distrito centro de la ciudad de Madrid, concentra a la mayoría de las sedes de las asociaciones de inmigrantes y organizaciones que se decidan a presta apoyo a estos colectivos.

<sup>44</sup> El concepto, punto de distribución de servicios, se ha aplicado aquí de un modo muy definido; sedes y/o direcciones diferentes de la organización consignadas en la ficha correspondiente de la guía.

- Punto de Información: 10,6 %
- Salud: 19 %
- Sensibilización social: 38,7 %
- Subvenciones: 1,4 %
- Servicios varios: 14,8 %

Esta estructura nos informa de un subsistema de organizaciones sociales, esencialmente especializadas en la atención de primera acogida, atención de necesidad básicas –alimentación, alojamiento, atención social y jurídica, inserción laboral, punto de información, salud y servicios varios, todos ellos con una incidencia especial en los inmigrantes que se encuentran en situación irregular, y en los primeros estadios del proceso de integración. Por el contrario, el resto de programas –Centros de documentación y archivo, centros de estudios y publicaciones, formación de agentes sociales, sensibilización social— parecen dibujar con más precisión una red de organizaciones que forma una comunidad de estudio, reflexión y generación de valores positivos en torno a la inmigración, sus problemas y ventajas, más propia de un proceso de integración social avanzado y con la atención puesta en la comunidad, más que en el individuo.

Finalmente y de modo absolutamente tentativo, teniendo en cuenta el tipo de información que se maneja, se ha elaborado un análisis sobre el tipo de relaciones que mantienen con su entorno, las organizaciones consideradas<sup>45</sup> y el objeto de las relaciones. La mayoría de las instituciones evaluadas trabaja en redes. El 44, 4 por ciento de las organizaciones que trabajan en esta área cuenta con vinculaciones locales de carácter general, (es decir, no referidas estrictamente a cuestiones relacionadas con la cuestión migratoria) con otras organizaciones y / o con el gobierno local del municipio en el que se sitúa su ámbito de actuación. Más de la mitad de las organizaciones dispone de vínculos locales específicos en el área de la integración de los extranjeros.

Casi un 30 por ciento de las asociaciones y ong´s, mantiene vínculos más o menos estables, de carácter general en el ámbito de la región en la que se sitúan, es decir en redes con el gobierno regional y con organizaciones de su mismo género. Este porcentaje aumenta hasta el 45 por ciento si los vínculos regionales se establecen para temas específicos de integración y acomodación de extranjeros.

Más de un tercio de las asociaciones dispone de vínculos nacionales generales y un 40 por ciento de relaciones a nivel nacional específicas para temas de acomodación de extranjeros. Por último, lo que no deja de ser sorprendente, una cuarta parte de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales estudiadas dispones de vínculos internacionales generales, porcentaje exactamente igual de las que disponen de esos vínculos en razón de su participación en actividades de integración de inmigrantes.

Este panorama nos da una idea de cómo es el subsistema de organizaciones. Predominan las vinculaciones específicas sobre las generales, lo que se puede interpretar de distintos modos. Por una parte, las ong´s españolas han fomentado en su seno, “divisiones” especializadas en inmigrantes; por otro, las asociaciones de inmigrantes, con ser menor en número, no se cierran exclusivamente en el

---

<sup>45</sup> Los datos se siguen de la interpretación de la información disponible en las fichas, y por tanto sujeta a revisiones. En todo caso los criterios se han aplicado de modo estable. Así, se considera que una organización dispone de vínculos locales, cuando en su ficha se hace alusión directa a los mismos –convenios, recepción de subvenciones, participación en programas municipales, etc.-- . El mismo procedimiento se ha aplicado para discernir si una asociación dispone de vinculaciones regionales, nacionales o internacionales. En cuanto a la cuestión de si esos vínculos son de carácter general o específico para cuestiones relacionadas con migraciones, el ejercicio de interpretación ha ido en el mismo sentido: si se indica directamente, o bien si se colige de la información sobre las poblaciones objetivo a las que se dirigen los programas, etc.,

trato a extranjeros. En términos globales, la especialización es, en todo caso, quizá menor de lo que debiera para servir de apoyo verdaderamente efectivo a la gestión pública estricta.

Predomina las relaciones locales sobre el resto, si bien, las relaciones a nivel regional son casi tan importantes, lo que significa que en la región coexisten redes locales y regionales con otras suprarregionales, e incluso con conexión internacional, lo que tiene sentido, si sabemos que en la región tienen sus sedes y en algunos casos, sus oficinas centrales, un buen número de organizaciones que operan no solo en la región sino en también en otras partes del país.

#### **4. Algunas conclusiones**

A la vista de las ideas expuestas, quizá apresuradamente, a lo largo de este trabajo, se pueden a mi juicio extraer las siguientes conclusiones

La separación entre las dos dimensiones principales de la política migratoria, que va desde la lógica de una y otra, su adscripción institucional y por supuesto el sistema de objetivos de que se dotan respectivamente, necesita de un replanteamiento. Las metas globales de la política migratoria, están en gran medida por construir y, desde luego, pasan por una interacción más fina entre las metas privativas de cada una de las dos patas básicas. La política migratoria en España ha ido basculando, en sus prioridades desde una dimensión hacia la otra. El tránsito de la Ley 7/85, a la 4/2000, desde esta a la 8/2000, es un movimiento de péndulo completo: la 7/85, era una Ley a la medida de la dimensión de control de flujos desde la perspectiva y las prioridades de la Comunidad Europea. La 4/2000, es un intento de decantar la política hacia la dimensión de gestión de la integración, es una reacción centrípeta, frente a la tendencia a la europeización de la política migratoria. Finalmente, la contrarreforma elaborada y plasmada en el texto de la 8/2000, es una vuelta a la posición previa, o al menos un intento de ello. Los anuncios por parte del gobierno de elaborar una relectura y posibles reformas en ley vigente, parecen anunciar un potenciamiento a mayores de la dimensión de control de flujos en un tono cada vez más europeísta.

Las desventajas de la desconexión de las dos dimensiones se han esbozado ya y desde las mismas parece necesaria una agenda de acciones del siguiente tenor:

- Refuerzo de las líneas de interacción entre los componentes de regulación de flujos y de integración de los extranjeros.
- Incorporación de las dimensiones de integración a las prioridades de la Unión Europea. Desarrollo de debates abiertos que sitúen la cuestión de la integración desde una perspectiva más comprensiva y pedagógica que ayude a crear una cultura más ajustada entre los europeos sobre la cuestión migratoria, una vez que se ha situado, en fechas recientes, como tema principal en la agenda de preocupaciones y como orientador del comportamiento electoral y político de los ciudadanos de algunos países de la Unión.
- Refuerzo de los mecanismos formales de coordinación intergubernamental, que permitan el diseño y la evaluación de la política migratoria, con el énfasis en las interacciones que las decisiones en una y otra dimensión provocan.
- Participación más activa de las comunidades autónomas en las decisiones que afectan al tamaño del stock de inmigrantes: establecimiento de cupos, contingentes, regularizaciones, convenios con terceros países.

- Generalización de la figura de los planes regionales de integración de inmigrantes. Establecimiento de sistemas de mínimos que permitan salvaguardar el valor de la equidad sin afectar a la eficiencia, la autonomía y la peculiar situación del fenómeno migratorio en los distintos territorios.
- En su caso, generación de sistemas de relaciones entre comunidades autónomas fronterizas, utilizando por ejemplo, planes de integración de inmigrantes “subnacionales” que permitan aprovechar experiencias, diluir diferencias de trato y atención en zonas muy próximas, lo que puede dar lugar a procesos no deseados de concentración y / o de desplazamientos de población.
- Establecimiento, llegado el caso, de un sistema de referencia que permita influir en los procesos de distribución territorial de la población inmigrantes con vistas a elaborar políticas de reequilibrio y modulación de la distribución de la población extranjera mediante sistemas de incentivos, de información veraz sobre la situación del mercado de trabajo, etc.

Por lo que respecta a la utilización de las comunidades como unidad básica para la política migratoria, cuestión que se ha tratado en sus trazos más generales, cabe concluir que:

- La gestión de comunidades es una herramienta singularmente útil a la hora de gestionar el sistema de flujos y de influir en los perfiles y la estructura del conjunto de la población extranjera.
- La visión agregada que proporciona la atención a la inmigración desde esta unidad permite pensar en estrategias de influencia sobre el fenómeno migratorio, favoreciendo la llegada de perfiles con trazos que favorezcan la integración y plena acomodación de los individuos.
- Asimismo, los programas de integración y acomodación tienen en el sistema de comunidades un soporte insustituible para reducir los tiempos de adaptación inicial de los extranjeros, de distribución de información clave sobre normas, estrategias de comportamiento, incorporación a los sistemas públicos de acceso a bienes y servicios, relaciones con el mercado, etc.

Por otra parte, el recurso a las comunidades, supone una estrategia que busca no solo la eficacia en la gestión de la integración, sino una “democratización” del proceso de integración, devolviendo poder, voz, capacidad de organización, responsabilidad y control sobre el proceso a los ciudadanos extranjeros.

Un último apunte sobre esta materia. La gestión de la integración desde la perspectiva de las comunidades, permite, mejor que la perspectiva individual, ampliar el panorama de metas para el proceso. Quiero decir, que esta perspectiva permite recuperar valores que, últimamente, parecen quedar fuera del discurso dominante que sitúa la inmigración y la integración de los extranjeros en relación exclusiva con el mundo del trabajo. La gestión de comunidades sitúa la integración en un terreno político y por tanto susceptible de referirse a metas de solidaridad entre comunidades y pueblos, justicia, relaciones y obligaciones históricas de la sociedad española, etc.

En cuanto al panorama en la Comunidad de Madrid, se puede concluir que, El Plan Regional, a pesar de su relativa novedad, ha supuesto una mejora en los sistemas de gestión de la integración, al poner el

énfasis en una orientación interdepartamental e intergubernamental. Siendo esto cierto, se echa de menos:

- Una desarrollo superior de los mecanismos de relación con los gobiernos locales en las áreas no directamente relacionadas con los servicios sociales.
- La puesta en marcha en la Asamblea de Madrid, de una Comisión especializada en la cuestión migratoria, que en la actualidad no existe.
- El desarrollo en el Plan regional de las actuaciones centradas en la integración desde la perspectiva de las comunidades<sup>46</sup>.
- Reestructurar y fortalecer el sistema de organizaciones no gubernamentales y asociaciones dedicadas a la atención y representación de intereses de los inmigrantes.
- Desarrollo de mecanismos de interacción con la Administración Central, y con Comunidades Autónomas con las que se mantienen especiales vinculaciones dada la estructura de flujos y movimientos, en el país, de la población extranjera residente.

En general, la impresión que ofrecen los datos presentados en estas páginas es que las posibilidades que ofrecen las soluciones de gestión intergubernamental no se han agotado, en el caso de la Comunidad de Madrid.

## BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, R., (1991), “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales” en *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, núm. 0291, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Agranoff, R., y Tamayo, M., (1992) “*Restoring the Role of National Government in Intergovernmental Management. A Comparative Perspective*”. Proyecto desarrollado conjuntamente entre el IUOG y The School of Public and Environmental Affairs – Indiana University, (mimeo).
- Arango, J., et alii, (2002), *La regularización de extranjeros del año 2000*, Madrid, IMSERSO, en prensa.
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de Octubre de 1999*, web del Parlamento Europeo.
- Carrillo, E., y Delgado, L., (1998), “El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)”, en *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*, Madrid, IUOG.
- Carrillo, E., y Tamayo, M., (1999-2000), “Diseño de la Encuesta de Consumo Familiar de Bienes y Servicios Públicos”, Proyecto elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales y la Escuela de Gobierno de la Universidad rey Juan Carlos (mimeo).
- Carrillo, E., y Tamayo, M., (2000), “Estudio del Consumo Familiar de Bienes y Servicios Públicos a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares”, en *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 2/00, Madrid, IEF.

---

<sup>46</sup> En la actualidad, de las seis áreas en las que se estructura el Plan: Servicios Sociales, Sanidad, Educación, Vivienda, Formación y Empleo, y Cultura, solo en dos se utiliza la comunidad como unidad específica para la integración: servicios sociales y cultura. En el resto predomina la metodología de intervención a partir del individuo.

- Carrillo, E., y Tamayo, M., (2000-2001), “El alcance de las políticas públicas en España, la dependencia de los hogares respecto de los bienes y servicios públicos”, Investigación financiada por el Instituto de Estudios Fiscales, desarrollada en la Universidad Rey Juan Carlos, (mimeo).
- Casey, J., (1998), “Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora”, en Gomá, R., y Subirats, J., (coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Delgado, L., (2000), “Convergencia de políticas e integración europea: ¿Mide la convergencia de las políticas nacionales el avance del proceso de integración en Europa?”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, Núm. 1, primer semestre de 2000, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, págs. 115-137.
- Guía 2000 de Recursos para la Inmigración de la Comunidad de Madrid*, (2000), OFRIM, Consejería de Servicios Sociales.
- IUOG, (2000/2001), “El proceso de regularización de extranjeros del año 2000”. Proyecto financiado por el Instituto Nacional de Migraciones y Servicios Sociales, desarrollado en el Centro de Estudios Contemporáneos del IOUG, bajo la dirección de Joaquín Arango. Manuel Tamayo, Isabel Bazaga, y Juan A. Ramos han sido responsables de una de las dos partes del proyecto: “Evaluación de la formulación e implantación de la R-2000”, (mimeo).
- Lora-Tamayo, G., (2001), *Extranjeros en Madrid capital y en la Comunidad. Informe 2000*. Madrid, ASTI.
- March, G. J., y Olsen, J. P., (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- OFRIM, (2002), *Población inmigrante en el área metropolitana de Madrid (2000-2001)*, Informe, (mimeo).
- Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003*, (2001), Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales.
- Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, 2000-2004*. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Ministerio del Interior.
- Streck, W., y Schmitter, P. C., (1998), “Comunidad, Mercado, Estado ¿y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social, en Aguila del, R., Vallespín, F., y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza editorial, págs. 471-502
- Tamayo, M., (2000), “La política de inmigración en España”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, Núm. 1, primer semestre de 2000, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, págs. 139-164.
- U. POMPEU FABRA - U. REY JUAN CARLOS, (2000-2002), “Democracia avanzada y políticas de integración de la inmigración: relaciones intergubernamentales y límites del Estado de bienestar”, Proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, dentro de la convocatoria de proyectos de I + D (Marzo de 2000), Referencia SEC2000-0534.
- Wright, D. S., (1978), “Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid.
- Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J., y Wandersman, A., (eds.), (1996), *Empowerment Evaluation, Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.
- Wright, D. S., (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, CA., Brooks/Cole.

## RESEÑA BIOGRAFICA

Manuel Tamayo Sáez es profesor desde 1998 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido entre 1992 y 1998 profesor en el departamento de Ciencia Política (II) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Es desde el año 1988, hasta el presente, profesor e investigador del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Su área de interés es la evaluación de políticas públicas, tema sobre el que ha elaborado su tesis doctoral, y algunos trabajos de investigación para instituciones públicas dependientes del gobierno central y de algunas comunidades autónomas y corporaciones locales. Parte de estas investigaciones se han plasmado en libros colectivos, monografías, artículos en libros y revistas y papeles de trabajo.

Paseo de los Artilleros S/n 28  
Teléfono: 91 301 9876  
Email: tamayo@fcjs.urjc.es

Ernesto Carrillo Barroso, es profesor Titular de Universidad en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido director del área de Ciencia Política en el Centro Ramón Carande, hasta octubre de 2001. Ha sido director de Investigación en el Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, desde 1987 hasta 1998. Su área de interés en la actualidad es el estudio de la legitimidad y el rendimiento de la Administración Pública en los sistemas democráticos. Cuenta con varios libros, contribuciones a publicaciones colectivas, y diversos artículos, sobre legitimidad, gobiernos locales, consumo de servicios públicos, etc. Es profesor visitante de El Colegio de México y otras instituciones universitarias de América Latina. Ha sido consultor e investigador para diversos organismos públicos nacionales e internacionales.