

Gestión intergubernamental y política de inmigración en España : el caso de los procesos de regularización de inmigrantes

**Juan Antonio Ramos Gallarín
Isabel Bazaga Fernández**

I. LA DIMENSIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

El fenómeno de la inmigración es en la actualidad uno de los temas públicos críticos en los países desarrollados. El caso de España no resulta excepcional a este respecto. En efecto, el tema de la inmigración aparece entre los que más preocupan a los españoles¹, al tiempo que está presente de manera prácticamente continua en las declaraciones de los responsables políticos y en los principales medios de comunicación social. En paralelo a este interés de la sociedad española hacia el fenómeno de la inmigración se aprecia un debate político más vivo en torno a los principios y los instrumentos de la política de inmigración, debate que se incluye en un proceso más amplio orientado tanto hacia la reconsideración de las distintas políticas nacionales de inmigración en el contexto de la Unión Europea como hacia el replanteamiento de la propia política europea en dicha materia².

Además de por su importancia sustantiva, la política de inmigración constituye un objeto de estudio interesante porque nos permite indagar acerca de las dificultades que entraña la gestión de los temas públicos en los sistemas democráticos contemporáneos. Así, la política de inmigración proporciona un terreno idóneo para investigar cuestiones tales como la multidimensionalidad e interrelación de las políticas, la lógica y los procesos de distribución territorial del poder, la implicación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos, y vincular todas ellas a los procesos de adopción de decisiones de gobierno, su implantación y los resultados de las mismas.

En el momento de aproximarse al estudio del modo en que se desarrolla una política pública determinada es necesario tomar en consideración el marco en el cual dicha política se produce, ya que las condiciones vigentes en el mismo limitan las posibilidades de elección, afectan a los resultados finales de las iniciativas emprendidas y proporcionan el medio en que dichos resultados van a ser interpretados y valorados. En el caso español resulta imposible comprender la política de inmigración sin atender a la propia evolución de los flujos migratorios, a la inserción de nuestro país en la UE y al proceso de descentralización y federalización que hemos vivido a lo largo de los últimos veinticinco años.

En primer lugar, el cambio socioeconómico experimentado por España en el marco del proceso de evolución económica y demográfica global ha convertido a nuestro país en un receptor neto de población. En los últimos años España ha recibido un flujo constante de inmigrantes, cuya intensidad ha tendido a crecer. Este hecho constituye, en lo fundamental, y a diferencia de lo que sucede en otros países europeos, una experiencia nueva. Los responsables públicos se han visto obligados a elaborar una política de inmigración al tiempo que se familiarizaban con el propio fenómeno y construían un entramado institucional que se ocupara del asunto.

Por su parte, la incorporación de España a la Comunidad Europea obligó a asumir determinadas

¹ Véanse al respecto los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas más recientes.

² Así ha podido apreciarse, por ejemplo, en los casos del Reino Unido, Alemania o Italia, o en los últimos períodos semestrales de la presidencia europea.

maneras de definir los problemas relacionados con la inmigración y a adaptar los contenidos de las decisiones en esta materia a los principios y prioridades compartidos por los estados miembros. Adicionalmente, hemos asistido a la evolución del proyecto de construcción europea, que ha implicado un mayor peso de los mecanismos comunitarios de consulta y decisión en diversas políticas sectoriales, incluida la de inmigración.

Por último, en el caso español la construcción de un sistema político democrático incorpora una profunda redefinición tanto de la estructura territorial del Estado como de la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (Linz, 1989; Agranoff, 1996; Moreno, 1997; Aja, 1999). Ahora bien, este proceso de cambio, que en el momento de ponerse en marcha no contemplaba la consecución de un modelo definido con claridad “a priori”, ha sido gradual y no ha estado exento de tensiones entre el gobierno central, las comunidades autónomas emergentes y los gobiernos locales. La lógica implícita en el proceso de construcción del Estado Autonómico y sus consecuencias en el terreno de la distribución competencial, el diseño institucional y las pautas de relación entre los distintos niveles territoriales de gobierno afectan al conjunto de las políticas públicas, aunque de forma desigual y diversa (Gomá y Subirats, 1998). A nuestro juicio el impacto resulta particularmente importante en el caso de políticas como la de inmigración, menos consolidadas en nuestro país. En efecto, la política de inmigración se construye prácticamente desde cero al tiempo que se construye el propio Estado Autonómico e inevitablemente tiende a reflejar algunos de los aspectos contradictorios y disfuncionales de éste.

La política de inmigración tiene un fuerte componente intergubernamental, que está vinculado al carácter multidimensional de la misma. Desde un punto de vista conceptual, el conjunto de temas que se abordan en la política de inmigración pueden agruparse en un número reducido de categorías que, a grandes rasgos, coincidirían con las principales funciones que toda política de inmigración debería cumplir. A los efectos de este trabajo nos interesa distinguir entre la dimensión relacionada con el control de flujos migratorios, la que hace referencia a la regulación de las situaciones administrativas de los inmigrantes presentes en el territorio y la vinculada a la integración social de los mencionados inmigrantes. La distribución de las responsabilidades entre los distintos niveles territoriales de gobierno convierte al gobierno nacional en el protagonista de la acción pública en los dos ámbitos definidos en primer lugar, mientras que asigna un papel fundamental a los gobiernos regionales y locales en el diseño y, sobre todo, la ejecución de actividades dirigidas a favorecer la inserción social de los inmigrantes en condiciones de normalidad. En cualquier caso, la búsqueda de una acción mínimamente eficaz por parte de los responsables públicos obliga a articular, de manera más o menos formal, las actividades que se desarrollan en los ámbitos mencionados anteriormente y, con ello, fuerza al establecimiento de relaciones entre agentes que prestan servicio en unidades pertenecientes a distintos niveles de gobierno.

Junto a lo dicho hasta ahora, es preciso señalar que la política de inmigración constituye un terreno en el que también están presentes de forma activa diversos grupos y organizaciones ajenas a la esfera del Estado. Las interacciones que tienen lugar en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones en materia de política de inmigración involucran, entre otros actores, a organizaciones empresariales y sindicales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de inmigrantes. Cualquier análisis de la política de inmigración debe tomar en consideración no sólo los aspectos estrictamente intergubernamentales de la misma, sino también los papeles desempeñados por los actores vinculados a la sociedad civil.

Las pautas de evolución de los flujos migratorios, en combinación con ciertos rasgos de los instrumentos destinados a su control, han favorecido la presencia continua en España de un número no

desdeñable de inmigrantes en situación irregular³. Las respuestas del gobierno central, máximo responsable en la materia, han incluido el desarrollo de varias operaciones dirigidas a proporcionar documentación a una parte de los inmigrantes que en esos momentos se encontraban ilegalmente en España. El fenómeno de la irregularidad y su tratamiento desde los poderes públicos ha sido, especialmente en los últimos años, una de las cuestiones que han suscitado mayor debate social en el marco de la política de inmigración.

Si bien la naturaleza de la situación de irregularidad es básicamente formal y atañe al ámbito de la regulación de las situaciones administrativas de los extranjeros en España, podemos establecer ciertos vínculos entre la situación de irregularidad y las perspectivas de integración social de los inmigrantes y, en consecuencia, relacionar varias dimensiones de la política de inmigración. Así, en primer lugar, merece la pena señalar que el Gobierno ha manifestado en repetidas ocasiones su voluntad de no aceptar de buen grado la presencia en España de inmigrantes en situación irregular, por entender que la falta de respuesta ante el fenómeno constituye una invitación a la llegada de nuevos inmigrantes. Consecuentemente ha intentado, si bien no de manera muy decidida, vincular el acceso a una amplia gama de servicios relacionados con el bienestar social a la condición de regularidad⁴. Desde este punto de vista las iniciativas de regularización abrirían una puerta a la integración social de una parte de los inmigrantes, al tiempo que implicarían una penalización de hecho para otros. Curiosamente, a pesar del discurso oficial contrario a la tolerancia ante la inmigración irregular, podemos establecer una conexión entre integración social e iniciativas de regularización que funciona justamente en sentido inverso a la reseñada anteriormente. En efecto, tanto la legislación estatal más reciente en materia de extranjería como el diseño de algunas de las últimas operaciones de regularización contemplan, de una u otra forma, la posibilidad de conceder documentación a aquellos inmigrantes que pudieran probar su integración de hecho (su “arraigo”) en la sociedad española.

En la presente ponencia vamos a estudiar las iniciativas singulares de regularización de inmigrantes extranjeros que se han desarrollado en España en los años 1986, 1991, 1996, 2000 y 2001.⁵ Éstas se conceptualizarán en todos los casos como operaciones político-administrativas fuertemente condicionadas por las relaciones intergubernamentales (Wright, 1988), entendidas éstas como “la variedad de relaciones de interdependencia e influencia que se desarrollan entre sujetos pertenecientes a unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación, con énfasis especial en las cuestiones relacionadas con la financiación, las políticas públicas y la acción política” (Krane y Wright, 1998). El trabajo tiene un carácter fundamentalmente descriptivo e interpretativo y pretende mostrar cómo se manifiestan las situaciones de interdependencia características de la acción pública en sistemas democráticos con estados compuestos, señalar las principales dificultades que se plantean en la gestión de las iniciativas públicas que se desarrollan en contextos intergubernamentales y analizar algunos de

³ A los efectos del presente trabajo vamos a definir la situación de irregularidad como aquella que se produce cuando el inmigrante presente en el territorio carece de las autorizaciones preceptivas para ello y de la documentación acreditativa correspondiente.

⁴ Merece la pena señalar que el tema de la vinculación entre situación de regularidad y acceso a bienes y servicios públicos ha sido uno de los focos de tensión más importantes en las relaciones entre el gobierno central de una parte y los gobiernos subnacionales y agentes sociales de otra (FEMP, 1995). En cualquier caso, y a pesar de los rasgos más sobresalientes del discurso gubernamental, lo cierto es que en su momento el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales apoyó activamente la campaña a favor del empadronamiento de los inmigrantes residentes en España, condición necesaria para acceder a determinados servicios públicos básicos.

⁵ Este trabajo es el resultado de una reexplotación de la información producida en el proyecto “Estudio sobre la iniciativa de regularización de inmigrantes del año 2000”, dirigido por el profesor Joaquín Arango, financiado por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y en el cual hemos participado como investigadores. En este sentido, es de justicia reconocer nuestra deuda intelectual con el resto del equipo, y muy especialmente la contraía con Joaquín Arando, Manuel Tamayo y María del Mar Bermúdez.

los instrumentos utilizados para la gestión de las mismas.

La ponencia comienza con la presentación de las iniciativas de regularización en el contexto del proceso de construcción del Estado Autonómico y en el marco de la política española de inmigración. A continuación se realizará una descripción de los aspectos básicos de cada una de las mencionadas iniciativas de regularización, reseñando los beneficios ofrecidos en cada caso, la definición de la población objetivo, los requisitos establecidos para el acceso a la documentación correspondiente, la organización del aparato administrativo utilizado y los resultados de los procesos de regularización. En tercer lugar procederemos a realizar un análisis de los aspectos intergubernamentales presentes en las operaciones de documentación de extranjeros. Este análisis se concentrará en las cuestiones relativas a la configuración de las redes de organizaciones implicadas en el desarrollo de las iniciativas de regularización, los problemas detectados en la gestión de las operaciones y los mecanismos utilizados para darles respuesta. Por último, en el apartado de conclusiones se realiza una valoración general de las iniciativas de regularización como elemento integrante de la política de inmigración.

II. LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN DE INMIGRANTES EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACIÓN

La política de inmigración en España ha evolucionado en paralelo a dos fenómenos, de una parte las características particulares del problema, la evolución del fenómeno migratorio y su progresiva relevancia social, y de otra la integración plena en la Unión Europea.

Si nos referimos al impacto de la evolución del fenómeno, al problema, debemos señalar que quizá la característica más determinante es su complejidad y la dificultad que existe para caracterizarlo. A esto debemos añadir que, en España, es un problema mal conocido en tanto que relativamente reciente⁶ y porque por su naturaleza tiende a ser un fenómeno opaco⁷. Destacaremos alguno de los rasgos que conforman al problema como reciente y que influyen tanto en el desarrollo de la política de inmigración como en la aplicación de sus instrumentos, en este caso de los procesos extraordinarios de regularización. En primer término, el número de inmigrantes presentes en el territorio es más reducido, aunque creciente por el impacto de los flujos migratorios, que en los países europeos⁸. No obstante la entrada permanente, el impacto que la globalización del fenómeno tiene en España, lejos de estar en cifras similares a otros países de la UE más veteranos en la recepción, la cifra de inmigrantes presentes en el territorio dista de ser la nadería que unos quieren argumentar y la avalancha que otros pretenden ratificar. Señalar, a su vez, que la tendencia, europea también, es que sigan los intentos por entrar en el territorio y permanecer en él.

En segundo lugar, otro rasgo particular es la extrema heterogeneidad de la población inmigrante consecuencia del impacto de la globalización que se manifiesta en una circulación multidireccional de población. La composición de la población inmigrante demuestra que en España tenemos inmigración procedente de América Latina, El Magreb y el Este de Europa que proporcionan, por este orden, el mayor número de inmigrantes, pero también se ha comprobado que se está incrementando el número de inmigrantes procedentes del África Subsahariana y de Asia.

⁶ Problema de una escasa presencia en las preocupaciones públicas hasta el año 2000 en el que coincidiendo con la regularización extraordinaria de inmigrantes y los cambios en el marco normativo pasó de estar escondido en la agenda de problemas de los ciudadanos a ocupar un puesto destacado. (Véanse los Barómetros del CIS).

⁷ Arando, J. Proyecto de Investigación “La regularización de extranjeros del año 2000” del Centro para el Estudio de las Migraciones y la Ciudadanía del Instituto Universitario Ortega y Gaste.

⁸ Las cifras conocidas de inmigrantes señalan que gran parte del número de inmigrantes presentes hoy en el territorio han entrado en los últimos cinco años.

Indudablemente, este hecho complica la política de inmigración, tanto por las dificultades de control de entrada y permanencia, como en las limitaciones que supone a la puesta en marcha de nuevos instrumentos para la gestión⁹. Este hecho tiene, a su vez, una evidente conexión con la dimensión de integración social de la política de inmigración.

En tercer lugar, y quizás lo más relevante a efectos del objeto de la ponencia, es que sobre el número de inmigrantes influye de manera destacada la elevada proporción de irregulares que viene determinada, de una parte, por la insuficiencia de mecanismos para la entrada legal y, de otra, por la existencia de factores que generan irregularidad estructural. De hecho, todos los actores implicados en política de inmigración y, consecuentemente, en procesos de regularización extraordinarios, coinciden en señalar la importancia en España de lo que se ha dado en llamar la irregularidad sobrevenida, inmigrantes asentados que pierden su condición de regulares por deficiencias del sistema administrativo, lentitud burocrática o cambio de sus condiciones laborales.

Señalábamos que, a parte de la naturaleza del fenómeno, en la política de inmigración en España ha influido notablemente el impacto de la integración europea. Todos los expertos señalan como punto de partida de la política de inmigración la Ley de Extranjería (Ley 7/1985), curiosamente aprobada seis meses antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas (Carrillo y Delgado, 1998). La progresiva consolidación de la presencia de España en la UE, la integración plena, y las posiciones que ésta ha mantenido respecto al problema de la inmigración y la política empleada para gestionarlo, han tenido un impacto directo en la política de inmigración española. Así, es de destacar como la evolución de la política de inmigración ha devenido hacia un mayor peso en las dimensiones vinculadas a la seguridad pública (control de entradas, expulsión, etc) que tiene que ver no sólo con el incremento de la importancia que la sociedad otorga al problema, sino en gran medida a las recomendaciones que la UE ha ido haciendo en los tratados, por ejemplo Schengen, y las sucesivas cumbres Tampere, Niza y, la última, Sevilla especialmente monográfica en lo que se refiere a este asunto. La dimensión de integración pasa a un segundo plano en la UE y el gobierno central para poner el acento en la gestión de flujos y el endurecimiento de las condiciones de permanencia. Estas, sin embargo, no son las preocupaciones de los gobiernos subnacionales¹⁰ que en el caso de España reciben los impactos negativos de una política de gestión de entradas ineficaz, en tanto que las competencias respecto a los servicios públicos de bienestar esenciales les son propias.

La integración plena en la UE, unida a la relevancia social que ha alcanzado el fenómeno, ha producido una evolución en el modelo de política de inmigración. Podríamos destacar, en este sentido, la existencia de tres etapas claramente diferenciadas. La primera etapa, la que se manifiesta en la Ley 7/1985, en la que se hacía hincapié en cuestiones de extranjería (Carrillo y Delgado, 1998). Una segunda etapa, que podríamos situar a partir del año 1990, donde se pone el énfasis en política de inmigración y en la que el peso de la extranjería cede el paso a la integración social, a la contemplación del fenómeno como algo complejo y de múltiples dimensiones. Esta etapa se caracteriza por acciones tendentes hacia una política de convivencia, consenso e integración social puesta de manifiesto a lo largo de los años 90 y cuya culminación fue el proceso de elaboración y aprobación de la Ley 4/2000 y los objetivos que en ella se vertían. El porqué de esta evolución habría que buscarlo en una flexibilidad adquirida¹¹ por la práctica de la aplicación legal y el enfrentamiento administrativo a los problemas

⁹ Sirva como ejemplo la dificultad que introduce para establecer convenios bilaterales con los países de origen, una de las medidas estrella de la política de inmigración actual.

¹⁰ Los Ayuntamientos están utilizando el empadronamiento de inmigrantes, tengan o no sus papeles en regla, para poder dibujar sus mapas de necesidades y de prestación de servicios. No debemos olvidar que la asignación de recursos a los municipios depende en parte del tamaño de población.

¹¹ Arango, J. Op. Cit.

derivados de la rigidez de la norma, así como a dos factores que cabe señalar y que son, la alta intergubernamentalidad de la política, que incorpora una intensa colaboración con la sociedad civil, y la ausencia de preocupación social por la inmigración, que no era considerada uno de los problemas evidentes de la sociedad española. Podríamos decir que operado un cierto pragmatismo para tratar de resolver los problemas en tanto que existía en la sociedad cierta apuesta por la búsqueda de un modelo de convivencia, no exento de incidentes. Un buen ejemplo de este pragmatismo ha sido el uso del contingente, desde su aprobación en 1994, como un proceso de regularización no declarado y de carácter casi ordinario utilizado para aliviar la presión que suponía la bolsa de irregulares. La tercera etapa, la ubicaríamos temporalmente con la aprobación de la Ley 8/2000 de reforma de la LO 4/2000 con la que se apunta un cambio en el modelo de política de inmigración imperante hasta ese momento. El proceso de reforma ha alterado la concepción preexistente, devolviendo el énfasis a cuestiones de extranjería y control, y supone un cambio en el estilo y contenidos de la política de inmigración.

En este contexto, los procesos de regularización extraordinarios han estado vinculados a la aprobación o revisión de marcos normativos. Tras cada aprobación o revisión de una ley se ha producido un proceso extraordinario de regularización, en tanto que se han tratado de solventar los problemas que sobre su puesta en marcha pudiera repercutir la existencia de una bolsa de irregulares. Las regularizaciones han tenido como objetivo el paso a situación regular de personas que estando presentes en el territorio carecían de documentación. En los procesos extraordinarios de regularización se reconoce la existencia de una bolsa de irregulares, bien por la pérdida de los documentos previamente obtenidos bien porque el nuevo marco legal altera las condiciones de presencia en el territorio, y se trata de poner solución al problema. Normalmente, la finalidad es conseguir irregularidad cero, aunque la propia naturaleza de los procesos, planteando requisitos temporales y documentales, así como las características propias del fenómeno migratorio, los flujos constantes de entrada, impiden en la práctica el alcance de ese ambicioso objetivo. En definitiva, al final de un proceso de regularización lo que se consigue es aliviar la presión que supone la existencia de un gran número de irregulares y favorecer a aquellos que están en una situación de estabilidad en el territorio. Si hay un rasgo que se pueda destacar de los procesos de regularización¹² habidos desde 1985 es que una vez finalizados queda el regusto amargo en los distintos actores implicados de que el proceso ha sido insuficiente en tanto que continúa existiendo una bolsa de inmigrantes irregulares. Podríamos decir que tienen una eficacia limitada ya que no resuelven el problema en toda su amplitud aunque contribuyen a paliar las condiciones de exclusión de muchos inmigrantes. Parece evidente que dada la evolución del fenómeno migratorio habría que buscar instrumentos alternativos de carácter más estable y permanente¹³.

En términos administrativos, observando la evolución en el tiempo se pueden contemplar algunas tendencias. Podríamos decir que, en lo relativo a su puesta en marcha, las instancias administrativas implicadas aprenden de la experiencia. Es decir, para el diseño y ejecución de las iniciativas de regularización se tiene muy en cuenta lo que ha sucedido en procesos anteriores, así como en los contingentes anuales, que se son utilizados como indicadores de gestión. Como rasgos esenciales de los procesos de regularización habidos desde 1985 podríamos destacar que son procesos cada vez menos concentrados en una sola instancia administrativa, se recurre por tanto a la

¹² Existe el convencimiento entre los actores implicados de que un proceso de regularización llama a otro proceso. En tal sentido se ha generado una especie de seguridad de que estando presente en el territorio tarde o temprano se accederá a la condición de regular.

¹³ En España se ha utilizado el contingente desde su aprobación en 1994 como un instrumento de regularización permanente, aunque encubierto. Actualmente, y en la búsqueda de soluciones alternativas, la apuesta es el establecimiento de convenios bilaterales, así como el procedimiento de arraigo establecido en el artículo 34.1 de la LO 4/2000 en la redacción contenida en la LO 8/2000 de reforma de la LO 4/2000.

colaboración interorganizativa, y su naturaleza es de vez en vez más intergubernamental. Nada tienen de extraño estas tendencias, ya que responden a dos elementos clave del desarrollo de la política de inmigración. De una parte, al intento de conjugar las dos dimensiones básicas de la política, el control de flujos y permanencia (los permisos de residencia) y la integración laboral y social (los permisos de trabajo y la integración social), que corresponden a instancias administrativas distintas y obliga a la colaboración entre organizaciones de la AGE con distinta función como son, preeminentemente, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁴.

De otra parte, en lo relativo a la intergubernamentalidad, los procesos de descentralización, la evolución y desarrollo del Estado Autonómico y de los gobiernos locales adquiriendo competencias sobre servicios esenciales del Bienestar, hacen que adquiera una importancia cada vez mayor la colaboración interinstitucional. No debemos olvidar que los inmigrantes están presentes en un territorio concreto con problemas concretos y, como es sabido, los colectivos de inmigrantes no tienen las mismas características sociodemográficas ni la misma problemática en todos ellos¹⁵. También hay que destacar, en lo relativo a la política de inmigración y en su dimensión de integración social, la actuación de las organizaciones sociales y no gubernamentales (Carrillo y Delgado, 1998), principalmente sindicatos y asociaciones de inmigrantes que han tenido un papel determinante en la política de inmigración a lo largo del tiempo y que en los procesos extraordinarios destacan por su importancia para informar y asesorar a los inmigrantes¹⁶, lo que disminuye la presión sobre las administraciones y facilita las resoluciones puesto que incrementa, en general, la calidad de los expedientes como así se reconoce. La progresiva descentralización de los procesos ha tenido muchas ventajas pero cabe destacar alguno de sus inconvenientes como puede ser la imagen de discrecionalidad que puede generar el que las organizaciones territoriales utilicen criterios diferentes para decidir sobre si se regulariza o no a un inmigrante¹⁷.

Cabe señalar, en coincidencia con los expertos en temas migratorios, que uno de los beneficios esenciales de cualquier regularización es que es el primer paso para la integración social del inmigrante y contribuye a paliar situaciones de injusticia social. La regularidad, además, es funcional al sistema en tanto que el inmigrante en situación regular “es un individuo con derechos y deberes, con empleo, con acceso a los servicios públicos, que goza de los beneficios del sistema de protección social y en un sentido amplio del régimen de libertades” (Tamayo, 2000). Contribuye al sistema y recibe sus beneficios. Sin embargo, el inmigrante irregular suele estar más cerca de la exclusión social en tanto que la irregularidad “provoca miedo, inestabilidad, riesgo y dificultades para conseguir empleo, vivienda, etc.” (Tamayo, 2000). En las actuales condiciones administrativas de acceso a servicios esenciales podemos señalar que podrían percibir servicios públicos sin contribuir a su mantenimiento lo que les pone en competencia directa con algunos grupos de nacionales y es un argumento que puede favorecer la confrontación en su utilización interesada por algunos grupos opuestos a la integración. El problema es la irregularidad de ahí la importancia de las regularizaciones.

¹⁴ Indudablemente también tienen su papel otros ministerios como el de Asuntos Exteriores (visados) y el de Justicia (nacionalidad) de menor impacto en el proceso extraordinario pero con un papel a definir claramente en la política de inmigración.

¹⁵ Está más que comprobada la existencia de especialización territorial de los colectivos de inmigrantes.

¹⁶ Para el proceso de regularización del año 2000 es reconocida públicamente por la Administración la colaboración prestada por estas organizaciones. Incluso algunos actores implicados señalan que el volumen de solicitudes presentadas y su calidad, tiene que ver con esta colaboración que ha roto la barrera entre inmigrantes y Administración.

¹⁷ ¿Qué es más fácil regularizarse en Cataluña o en Madrid?.

III. RASGOS BÁSICOS DE LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN

Desde la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, se han producido cinco procesos de regularización extraordinaria¹⁸:

- 1º (1985) Proceso extraordinario de regularización previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.
- 2º (1991) Proceso excepcional surgido a raíz de una Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados de 9 de abril de 1991 instando al Gobierno a abrir un proceso de regularización para resolver el problema de los trabajadores irregulares presentes en el territorio.
- 3º (1996) Proceso extraordinario de regularización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 155/1996 por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la ley Orgánica 7/1985.
- 4º (2000) Proceso extraordinario de regularización previsto en el Real Decreto 239/2000 por el que se desarrolla el proceso previsto por la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de integración social.
- 5º (2001) Proceso de arraigo tras la aprobación de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000. El arraigo está contenido en el artículo 31.4 de la LO 4/2000 y se desarrolla conforme a la redacción establecida en la LO 8/2000.

A continuación vamos a describir cada uno de los procesos de regularización atendiendo a los siguientes criterios: la población objetivo a la que se dirigen, la regulación de acceso a los beneficios, lo que ofrecen y los resultados obtenidos.

1º El proceso de regularización extraordinario de 1985

El proceso extraordinario de regularización de 1985 se puso en marcha según lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. La población objetivo (Carrillo y Delgado, 2000) a la que se dirigía eran todos los extranjeros que se encontrasen residiendo en territorio español en la fecha de entrada en vigor de la Ley, estuviesen tanto en situación irregular como a los que estando en situación regular se viesen afectados negativamente por el cambio de norma. Fue un proceso largo, tuvo una duración de nueve meses y se presentó como un proceso excepcional cuyo objetivo era la normalización para que la Ley Orgánica 7/1985 comenzase su andadura. Dadas las condiciones ambientales, poca relevancia social del problema y la naturaleza de España hasta ese momento como un país de emigrantes más que de inmigrantes, fue un proceso que, según los expertos, respondió al mapa existente de residentes y

¹⁸ Los procesos de 1985, 1991, 1996 y 2000 son formalmente extraordinarios. El del año 2001 se denomina *proceso de arraigo*, aunque cabe señalar que por las condiciones de su implantación, el número de solicitudes presentadas y las resoluciones habidas es considerado por todos los expertos como un proceso de regularización extraordinario. Cumple, al menos, una de las características de las regularizaciones extraordinarias, se produce tras una modificación del marco normativo y en términos reales opera como un proceso extraordinario.

trabajadores regulares¹⁹. Como muestra, señalar que una porción interesante de solicitantes eran europeos con residencia estable en España.

Al proceso extraordinario de regularización de 1985 concurren 43.815 solicitantes y se resolvieron positivamente 38.181 solicitudes entre permisos de estancia (14.304) y permisos de residencia (23.887) (Aragón, y Chozas, 1993). En este primer proceso la responsabilidad administrativa recayó en el Ministerio del Interior a través de las Comisarías Generales de Documentación. En este proceso no tuvo gran importancia la dimensión laboral en tanto que se seguía conviviendo con la impresión, por otra parte errónea, de que España no era el lugar de destino de los inmigrantes sino que aquí vivirían un período de transición hasta su paso a otros países europeos. Sin embargo, este proceso apunta ya algunas tendencias que se acentuarán a lo largo del tiempo: la especialización territorial de la inmigración vinculada a las condiciones del mercado de trabajo y la presencia de colectivos con intención de permanecer en el territorio. En definitiva, por primera vez parece apuntarse que España se puede convertir en un país de destino. Con el paso del tiempo también se manifestó otro de los rasgos estructurales de la irregularidad en España y es la dificultad de mantenerse documentado en el tiempo²⁰, como observaremos más adelante este será el origen de la necesidad de poner en marcha nuevos procesos.

2º El proceso de regularización extraordinario de 1991

La regularización de 1991 es un proceso excepcional surgido a raíz de una Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados de 9 de abril de 1991 instando al Gobierno a abrir un proceso de regularización para resolver el problema de los trabajadores irregulares presentes en el territorio. El origen de este proceso está en el informe “Sobre la situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política de extranjería” (Carrillo y Delgado, 1998). Se presentó formalmente como un proceso que trataba de completar la regularización efectuada en 1985 y de hacer aflorar a los colectivos de extranjeros que habían llegado con posterioridad a esa fecha a España y que podían demostrar su asentamiento, inserción y arraigo. Este proceso tiene alguna curiosidad que conviene destacar como que plantea una distinción entre regularización y legalización, por otra parte nada sólida conceptualmente. Distingue, por tanto, dos tipos de población objetivo: los *regularizables*, aquellos que acreditasen la residencia o el trabajo en España antes del 24 de julio de 1985, y los *legalizables*, aquellos que habiendo llegado con posterioridad demostrasen su inserción o arraigo.

Todos ellos eran irregulares, ya que formaban parte de la bolsa de irregularidad existente en ese momento, sin embargo esta distinción hecha por la proposición no de ley, dio lugar a que los requisitos exigidos para acceder a los beneficios del proceso fuesen diferentes. Así, los que formaban parte del proceso de *regularización* deberían acreditar su presencia en España antes del 24 de julio de 1985, probar haber caído en irregularidad con posterioridad a esa fecha y, en su caso, demostrar el derecho al reagrupamiento familiar. En el caso de la *legalización*, tenía un carácter más laboral y se necesitaba demostrar bien la obtención de un permiso de trabajo con posterioridad al 24 de julio de 1985 y acreditar la presencia continuada en el territorio a partir de esa fecha, bien residir en España en la fecha establecida al efecto que fue el 15 de mayo de 1991 o bien contar con una oferta de empleo en firme planteada por un empresario responsable o contar con un proyecto de actividad por cuenta propia viable. Asimismo, se consideraba como prueba el poder acreditar el ejercicio de una actividad lucrativa continuada.

¹⁹ Bermúdez, Mar. Proyecto de Investigación “La regularización de extranjeros del año 2000” del Centro para el Estudio de las Migraciones y la Ciudadanía del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

²⁰ Solamente el 58% de los regularizados en este proceso poseían estatus regular en 1990 según estudios del colectivo IOE y el informe PASS.

La duración del proceso extraordinario de regularización fue de seis meses (entre del 10 de junio y el 10 de diciembre de 1991²¹). Las solicitudes deberían presentarse en las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, en algunas oficinas de empleo y en la Dirección General del Instituto Español de Emigración. Sin embargo, la instrucción del proceso contaría con una dirección centralizada amparada en el objetivo de mantener criterios de coherencia y equidad en la concesión de los permisos. Esto se materializó en la constitución de una oficina conjunta en la Dirección General del Instituto Español de Emigración donde se integraba personal procedente del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Si la resolución del expediente era positiva se proporcionaba un Número de Identificación de Inmigrante (NIE) y, una vez comprobada la ausencia de antecedentes penales, se otorgaba la tarjeta unificada de trabajo y residencia. Los permisos otorgados tenían una validez anual sin estar vinculados al mantenimiento o duración del contrato de trabajo.

Al proceso extraordinario de regularización de 1991 concurren 128.068 solicitantes y se resolvieron positivamente 109.135 solicitudes que obtuvieron sus permisos (Aragón y Chozas, 1993).

Como rasgos esenciales de este proceso destacaríamos: la intención de aflorar la bolsa de irregulares, la vocación de estabilidad, la búsqueda por primera vez del consenso con las organizaciones sociales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, la preeminencia de la definición laboral más que de control de flujos y la centralización en la resolución de expedientes. Cabe destacar, a su vez, que este proceso viene a responder al problema de la irregularidad sobrevenida en tanto que por primera vez se es consciente de la importancia de estabilidad y de luchar contra las situaciones de irregularidad. Aunque quizás la conclusión más relevante que se pudo extraer del proceso de regularización de 1991 es que España se comienza a reconocer como un país de destino.

3º El proceso de regularización extraordinario de 1996

Proceso extraordinario de regularización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 155/1996 por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la ley Orgánica 7/1985. El Reglamento transformaba algunas de las condiciones de acceso a permisos de trabajo y residencia así como respecto a los derechos libertades de los extranjeros lo que motivó la puesta en marcha de este proceso extraordinario. Este proceso tenía un alcance limitado en tanto que la población objetivo quedaba restringida a aquellos que se encontraban en España antes del 1 de enero de 1996 y que hubieran sido titulares de permisos de trabajo y residencia o de residencia con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de Ejecución, es decir, mayo de 1986.

Los extranjeros que cumplían los requisitos obtenían permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia válido por dos años si habían sido titulares de un permiso anterior. Aquellos que a través de este proceso obtenían por primera vez documentación disponían de permisos de carácter anual. Si acreditan haber tenido en el pasado permisos de larga duración obtendrían un permiso similar al perdido. El proceso duró cuatro meses del 23 de abril al 23 de agosto de 1996 y los órganos responsables de la gestión fueron el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de sus direcciones provinciales y las Oficinas de Extranjeros, para los permisos de trabajo y residencia. Si lo que se pretendía era la obtención de la residencia se presentaban en las Oficinas de Extranjeros o bien en las Comisaría de Policía. Fue un proceso descentralizado cuya dirección y supervisión correspondió a la Comisión de Flujos Migratorios, Promoción e Integración Social de Inmigrantes y Refugiados.

²¹ Aunque para la regularización de familiares se extendió el plazo hasta el 10 de marzo de 1992.

El proceso tuvo como resultado la documentación de 24.691 irregulares distribuyéndose la concesión de permisos como sigue: permiso de trabajo y residencia (17.676) y permiso de residencia (7.015).

Como rasgos esenciales de este proceso cabe destacar: su cobertura limitada a aquellos que ya habían dispuesto de permisos con anterioridad, la definición del proceso como descentralizado y, finalmente, que no fue estrictamente una regularización de trabajadores en tanto que bastaba con una simple declaración de actividad del solicitante para acceder.

4º El proceso de regularización extraordinario de 2000

Proceso extraordinario de regularización en virtud del Real Decreto 239/2000 por el que se desarrolla el proceso previsto por la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de integración social. El proceso del año 2000 es una operación político-administrativa cuya magnitud excede la alcanzada por otras iniciativas previas dirigidas a la documentación de los inmigrantes en situación irregular y, en tal sentido, presenta algunas características particulares respecto a procesos previos. En primer lugar, es un proceso que se ve afectado de manera muy directa por el contexto político en el que surge. No se debe olvidar que el consenso generado en torno a la Ley 4/2000 se rompe a finales de 1999 cuando el Gobierno manifiesta su intención de reformar dicha en alguno de sus aspectos esenciales que dio como resultado la Ley 8/2000. Así las cosas, es un proceso que se ve afectado muy directamente por dicha reforma no tanto porque altere las condiciones de su ejecución como porque se genera una gran controversia en torno a la inmigración como fenómeno, más bien como problema. Por primera vez la sociedad española parece darse cuenta de la existencia de inmigrantes. A esto hay que añadir que el proceso coincide con las elecciones generales, por lo que se ve afectado por el clima de confrontación político-electoral, aunque curiosamente muchos actores implicados consideran que como operación político-administrativa se vio favorecido por esta circunstancia ya que se puso el máximo interés en que discurriera con tranquilidad. En segundo lugar, otro factor de gran relevancia es el desconocimiento en torno al número de candidatos a la regularización, o más exactamente, al tamaño de la bolsa de irregulares presentes en el territorio. La ausencia de cifras fiables provocó una ruptura de las previsiones en tanto que todos los implicados en el proceso se vieron sorprendidos por el volumen de solicitudes presentadas.

La población objetivo a la que iba destinada el proceso de regularización era el colectivo de irregulares presentes en el territorio. Su intención era que la aplicación de la nueva norma, que contenía lo que se consideraba un proceso de regularización permanente, comenzase con una *tabula rasa* para facilitar su puesta en marcha y, de paso, resolver la preocupación por los problemas de exclusión social e integración de los inmigrantes, ya que una de las preocupaciones del legislador, de las distintas instancias administrativas y de los actores sociales era el peso de la irregularidad sobrevenida. Como el proceso no pretendía atraer con su discurso a inmigrantes no presentes en el territorio pero que trataban de documentarse a la luz de su existencia²² se plantearon unos requisitos de acceso bastante generales pero que incluían restricciones temporales. Así, para poder formar parte del proceso se precisaba demostrar la presencia continuada en España con anterioridad al 1 julio de 1999 y haber solicitado en

²² Se habló mucho durante el proceso de un supuesto “efecto llamada”. En la práctica no es un hecho que se pueda atribuir a este proceso en concreto, sino que es una característica general a cualquier regularización que algunas personas concurren por si acaso. En el caso de los últimos procesos de regularización en Europa, el efecto llamada parece circunscribirse a una especie de circulación interna de inmigrantes ya en territorio europeo, más que de extracomunitarios.

alguna ocasión permiso de trabajo²³. Aquellos que resultaran regularizados por el proceso dispondrían de permiso de trabajo y/o residencia por una validez temporal de un año y, en el caso de los permisos de trabajo, vinculados al mantenimiento de relaciones laborales estables que se comprobarán a través de las cotizaciones a la seguridad social. Lo cual, y dada la laxitud del requisito laboral, planteaba la amenaza de una irregularidad sobrevenida en un futuro próximo.

El proceso de regularización del año 2000 se extendió en su fase de presentación de solicitudes desde el 21 de marzo al 31 de julio del año 2000. Por su naturaleza fue un proceso altamente interorganizativo e intergubernamental desde su planteamiento. Como principales actores implicados tenemos por la Administración General del Estado al Ministerio del Interior (Comisaría General de Extranjería y Dirección General de Política Interior) y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Dirección General de Ordenación de las Migraciones e IMSERSO). Estas organizaciones asumen una alta responsabilidad en el proceso tanto en su diseño como en su ejecución. También participó el Ministerio para las Administraciones Públicas que actuaba como organismo coordinador y movilizador de recursos extra. Este es un proceso caracterizado, además, por la participación de las redes territoriales (periféricas), de los gobiernos subnacionales (Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales) que juegan un papel diferente en función del peso de la inmigración en su territorio y de las Organizaciones no Gubernamentales y los actores sociales que se constituyen como ventanillas de la administración y contribuyen a la calidad de los expedientes presentados. Tal dispositivo permite la ruptura de las previsiones antes señalada.

El proceso ha sido descentralizado en el sentido de que en cada territorio se ha decidido a quién se regularizaba en función de la valoración de la documentación aportada. Este se ha evidenciado como uno de sus inconvenientes en tanto que las cifras de aceptaciones o rechazos reflejaban disparidad de criterios de concesión, tal vez cierta imagen de arbitrariedad y, en cualquier caso, inequidad. Como resultado del proceso se presentan alrededor de un cuarto de millón de solicitudes de las cuales aproximadamente un tercio fueron rechazadas en primera instancia, lo que genera cierto malestar en los actores sociales en virtud de la disparidad y divergencia de criterios antes señaladas. El clima social y la intención de cerrar el proceso de manera ordenada hacen que esta regularización, ya singular en su planteamiento, lo sea todavía más por el establecimiento formal de un mecanismo de reexamen de las solicitudes desestimadas. Esta medida se regula en el RD 142/2001 de 16 de febrero que establece la revisión de oficio²⁴ de todas aquellas solicitudes “que hayan sido o vayan a ser denegadas por incumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999” siendo beneficiarios de esta medida todos los que puedan acreditar su presencia en España en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto, y que no estén sujetos a expedientes de expulsión. La medida dio como resultado, a tenor de los datos oficiales, la revisión 57.616 expedientes, habiéndose dado una respuesta positiva a 36.013 de ellas.

Como rasgos esenciales de este proceso: altamente descentralizado, intergubernamental e interorganizativo, como objetivo implícito a su planteamiento está que discurra con tranquilidad lo que anima a la búsqueda de una gestión eficaz y al consenso en el diseño, muy contaminado políticamente por discurrir entre la aprobación de la Ley 4/2000 y la reforma de la misma contenida en la Ley 8/2000 y por el clima de confrontación electoral, superación de las previsiones en parte por el dispositivo

²³ Las solicitudes de permiso de trabajo pudieron presentarse hasta bien entrado el proceso (31 de marzo de 2001), con lo que en la práctica este requisito no restringía el acceso. Entendemos que de ahí la razón de restringir la temporalidad de la permanencia.

²⁴ Por los órganos administrativos competentes en el proceso de regularización.

diseñado, constancia de su insuficiencia y establecimiento de un procedimiento de reexamen²⁵.

5º El proceso de arraigo de 2001

Proceso de arraigo tras la aprobación de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000. El arraigo está contenido en el artículo 31.4 de la LO 4/2000 y se desarrolla conforme a la redacción establecida en la LO 8/2000. Este artículo menciona la posibilidad de otorgar “un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias, circunstancias excepcionales o cuando se acredite una situación de arraigo, en los supuestos previstos reglamentariamente”. Aunque huye de la denominación de proceso de regularización extraordinario en su definición formal, es considerado por los distintos actores implicados y por los expertos como una regulación extraordinaria en sí, ya que concede acceso a beneficios a los irregulares presentes en el territorio que puedan demostrar su presencia en el mismo con anterioridad al 23 de enero de 2001 fecha de entrada en vigor de la reforma, que puedan demostrar su arraigo por su incorporación real o potencial al mercado de trabajo, o que hayan disfrutado con anterioridad de una situación de residencia legal o de vínculos familiares con españoles o extranjeros con residencia legal.

Una de las características de esta regularización por arraigo es que no está excesivamente formalizada, lo que ha hecho que algunos de los supuestos iniciales se hayan ido transformando a lo largo del tiempo. Por poner un ejemplo, al principio se concedían autorizaciones para trabajar más que permisos de trabajo y se imponían condiciones restrictivas de ejercicio en el territorio y sector de actividad, sin embargo esta restricción se eliminó en los primeros meses del año 2002. La estrategia de gestión administrativa sigue muy de cerca los aspectos básicos de la regularización del 2000. Cumple con otro de los rasgos básicos de la regularización, como todo proceso aprende de la experiencia anterior y trata, en este caso, de luchar contra el fantasma de la arbitrariedad estableciendo criterios precisos, formales y explícitos para la acreditación de arraigo.

Lo que aparentemente se presentaba como poco importante ha alcanzado una gran magnitud por el volumen de solicitudes presentadas. De acuerdo con los datos de los que disponemos²⁶ se han presentado cerca de 350.000 solicitudes de las que aproximadamente la mitad solicitaban autorización para trabajar. El resultado del procedimiento de arraigo ha sido la aprobación de 218.285 solicitudes.

IV. LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN

Tras haber realizado una descripción de los aspectos básicos de las distintas iniciativas de regularización vamos a proceder al análisis de las mismas a partir de los conceptos de red (Whetten, 1981; Klijn, 1997) y gestión intergubernamental (GIG) (Agranoff, 1996; Wright y Krane, 1998). El concepto de red, tal como lo utilizaremos aquí, hace referencia al conjunto de relaciones que vinculan a una serie de actores involucrados en el desarrollo de un programa. A los efectos de este trabajo vamos a considerar cada una de las iniciativas de regularización como el producto del funcionamiento de una red en la que participan actores tanto públicos como privados que operan en ámbitos territoriales diversos. Por su parte, utilizaremos el concepto de gestión intergubernamental para referirnos a las interacciones que, en el marco de un programa que se desarrolla en red, tienen como finalidad última procurar la consecución de los objetivos del mismo.

²⁵ Proceso muy contestado por organizaciones no gubernamentales y partidos de oposición que lo definen como injusto y vulnerador de derechos como el de igualdad de acceso.

²⁶ Datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería.

A nuestro juicio, para comprender adecuadamente el desarrollo de las iniciativas de regularización es preciso resaltar la importancia que tiene la situación de interdependencia que se produce entre los actores integrantes de las redes. Cualquier programa público implica la movilización de una serie de recursos, necesarios para la consecución de los objetivos establecidos para el mismo. En este contexto debemos entender el concepto de recursos en un sentido amplio que incluye la capacidad legal para actuar, la información relativa a las características del problema y de la población objetivo, los medios materiales y financieros, los medios humanos cualificados y la capacidad para acceder a la población objetivo, entre otros. Ahora bien, en un sistema fuertemente descentralizado como el español es relativamente frecuente que el organismo formalmente responsable del desarrollo de determinadas actividades no disponga de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Simultáneamente podemos encontrar actores públicos o privados que sí tienen un control suficiente sobre ciertos recursos y están interesados en involucrarse en las actividades que aquél no puede realizar en solitario. Esta situación, expuesta aquí de manera esquemática, ilustra la situación de interdependencia a la que hacíamos referencia anteriormente. En otras ocasiones el establecimiento de vínculos entre actores no está tan claramente relacionado con el control de los recursos necesarios para el desarrollo de la acción pública. Así, en ciertos casos, se percibe la necesidad de actuar sobre un problema público pero, simultáneamente, se es consciente de la existencia de riesgos graves para aquél que se embarque en la aventura de abordar el problema en cuestión. La constitución de mecanismos de acción conjunta permite compartir los riesgos y, al mismo tiempo, asegurarse un cierto beneficio en el caso de que la iniciativa tenga éxito.

Las redes son productos históricos, se orientan a temas y programas concretos y operan habitualmente en contextos territoriales no homogéneos. De estas circunstancias se deriva su carácter específico (Hanf y Scharpf, 1978), que se refleja en sus variables configuradoras fundamentales. Así, incluso las redes que funcionan en un mismo área de política pública suelen presentar diferencias en cuanto al número de actores implicados (tamaño), la existencia o no de una organización que ocupe una posición dominante (centralización), la variedad de servicios representados en la misma (complejidad), el grado de especialización funcional de las organizaciones que las componen (diferenciación) o la densidad de los vínculos (conectividad).

Las redes a través de las que se desarrollan las operaciones de documentación de extranjeros son muy distintas, como lo son las propias iniciativas de regularización, y no disponemos aquí de espacio para realizar un análisis comparativo profundo de su configuración y su funcionamiento. A los efectos del presente trabajo vamos a conformarnos con explorar algunas de las cuestiones que cabría plantear al respecto²⁷. Con carácter general cabe mencionar que en las redes creadas para gestionar de las operaciones de regularización están presentes actores públicos pertenecientes a los tres niveles de gobierno, asociaciones de inmigrantes, ONG y organizaciones sindicales. Los efectivos que operan en representación de la AGE incluyen tanto personal de confianza política como funcionarios de carrera y personal laboral de la administración centralizada y periférica. Entre ellos tienen una presencia destacada los adscritos a la Comisaría General de Extranjería y Documentación (Ministerio del Interior) y a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Los efectivos de las comunidades autónomas suelen proceder de las direcciones generales directamente relacionadas con los servicios de bienestar e integración social. Esta tiende a ser también

²⁷ Para ello tomaremos la información disponible sobre las iniciativas de regularización en su conjunto, prestando especial atención a lo que sucede en el caso de aquéllas que tienen un mayor grado de complejidad. Consecuentemente, las afirmaciones y valoraciones vertidas en este trabajo no deben ser entendidas como algo propio de cada una de ellas en particular.

la situación en el caso de los gobiernos locales.

Como se ha señalado, en las redes se produce un proceso de división del trabajo entre las organizaciones participantes que tiene como resultado final la conformación de los distintos papeles que serán desarrollados por los efectivos que las representan. Este proceso de división del trabajo y, por consiguiente, el contenido concreto de los papeles, está condicionado por múltiples factores de entre los que nos interesa destacar tres: los objetivos que la organización en cuestión pretende alcanzar a través de su participación en la red, las aportaciones que está en condiciones de hacer (o, en otros términos, los recursos sobre los que tiene un relativo control) y las condiciones vigentes en el entorno en el que se mueven los actores implicados.

Sobre la AGE recae la responsabilidad última en materia de gestión de extranjería al tiempo que acumula las competencias para la regulación de las situaciones administrativas de los extranjeros en nuestro país. Adicionalmente cuenta con una red de puntos de prestación de servicios ubicados en las principales ciudades que cubre la totalidad del territorio del Estado, constituida por las dependencias de las delegaciones y subdelegaciones del gobierno, las oficinas unificadas de extranjeros y las comisarías de policía, a los que debemos sumar las dependencias especializadas de los ministerios del Interior y de Trabajo y Asuntos sociales localizadas en Madrid. Dispone asimismo de un numeroso contingente de efectivos humanos y de los medios financieros y materiales asignados a las operaciones cotidianas de gestión de extranjería. Por último, la AGE ha acumulado un volumen importante de información sobre la realidad de la inmigración (regular e irregular), al tiempo que su personal sobre el terreno ha adquirido destrezas y habilidades en el trato con los inmigrantes.

Con estos recursos los responsables de la AGE pretenden alcanzar una serie de objetivos en el marco de las iniciativas de regularización: llegar a la mayor cantidad posible de integrantes de la población objetivo, lo cual implica garantizar una adecuada cobertura del territorio, hacer visible la iniciativa y atraer eficazmente a los inmigrantes en situación irregular; asegurar un desarrollo ordenado del proceso, evitando transmitir a la sociedad una imagen de “improvisación” o “invasión de inmigrantes” que ofrezca un flanco débil a la crítica de la oposición política y, por último, garantizar un desarrollo del proceso de regularización que se ajuste a las exigencias del Estado de Derecho en el trato a los inmigrantes, en la tramitación de los expedientes y en la resolución de los mismos.

Los recursos controlados por la administración central, que en función de la evolución de los flujos migratorios apenas permiten cubrir las necesidades planteadas por la gestión cotidiana de extranjería, se muestran insuficientes para el desarrollo de las operaciones singulares de regularización más voluminosas. A esto hay que añadir algunas circunstancias que contribuyen a intensificar la situación de vulnerabilidad de la AGE: en primer lugar, parte de estas iniciativas se han desarrollado en un contexto político caracterizado por el conflicto abierto entre el gobierno, los partidos de oposición y las organizaciones sociales; asimismo, ha sido relativamente habitual plantear los procesos de regularización desde la urgencia; en tercer lugar, por su propia naturaleza la inmigración irregular es un fenómeno cuya amplitud y características sólo son conocidas de una manera incompleta; por último, la población objetivo de las iniciativas de regularización está compuesta por colectivos social y culturalmente heterogéneos, distribuidos de forma muy desigual en el territorio que, eso sí, comparten un cierto sentimiento de desconfianza hacia los poderes públicos.

En estas condiciones resulta evidente la importancia que adquieren los recursos controlados por otros actores públicos y privados. Así, las comunidades autónomas y los gobiernos locales, protagonistas de la prestación de servicios en materia de bienestar social, disponen de información complementaria sobre la situación de los inmigrantes en sus territorios. Adicionalmente están en

condiciones de aportar sus propias dependencias como parte integrante del dispositivo de prestación de servicios en las iniciativas de regularización, al tiempo que pueden dedicar parte del tiempo de trabajo de sus empleados al desarrollo de ciertas tareas de apoyo en las mencionadas operaciones. Algo similar ocurre en el caso de organizaciones sindicales, ONG y asociaciones de inmigrantes. Además, y esto resulta particularmente relevante, las organizaciones sociales, especialmente las asociaciones de inmigrantes y las ONG, por su propia naturaleza institucional y sus fines, están especialmente capacitadas para establecer un contacto efectivo con los inmigrantes en situación irregular, condición que como vimos es fundamental para el éxito final de las iniciativas de regularización.

La colaboración en las operaciones de regularización reporta ciertos beneficios a las organizaciones no pertenecientes a la AGE. Desde un punto de vista general, la presencia en las redes de gestión de las iniciativas de regularización contribuye a incrementar la visibilidad de las distintas organizaciones en la sociedad española y, particularmente, entre la población inmigrante. Esta mayor visibilidad va acompañada de la adquisición de un plus de legitimidad institucional derivada de su vinculación a una iniciativa de naturaleza "oficial". También deben tomarse en consideración los beneficios que la colaboración con la AGE en un determinado momento del tiempo tienen de cara a futuras interacciones en el terreno de la gestión de extranjería o en otros ámbitos relacionados con éste. Adicionalmente, la participación activa en los procesos de regularización permite obtener información sobre la organización, el funcionamiento y los estilos de gestión de las unidades de la administración central en sus actuaciones cotidianas, información que puede resultarles de utilidad para abordar de manera más eficaz una gran variedad de temas. Por último, la colaboración activa en las iniciativas de regularización conlleva en algunos casos la obtención de recursos financieros destinados a cubrir, al menos en parte, los costes que estas actividades suponen para las organizaciones involucradas.

Tras haber presentado a los participantes en las redes y los recursos que aportan, procederemos ahora a reseñar brevemente los papeles que desempeña cada uno de ellos. A los efectos del orden en la exposición merece la pena distinguir entre los papeles que afectan directamente a los componentes de la población objetivo y aquellos otros que atañen al funcionamiento interno de la red. De cara a la población objetivo, la AGE y los restantes actores comparten en buena medida las tareas de producción y distribución de los servicios. Así, informan acerca de la existencia y las condiciones generales de la iniciativa de regularización, asesoran a los potenciales beneficiarios y reciben las solicitudes. Como es lógico dada la finalidad de las operaciones, corresponde en solitario a la AGE el cometido de resolver las peticiones de documentación.

Por lo que respecta a la dinámica interna de la red, la AGE asume la responsabilidad última en el diseño de las operaciones y en el establecimiento de los criterios técnicos para su desarrollo, si bien los restantes actores tienen la ocasión de aportar sus opiniones al respecto en distintos momentos del proceso. De forma similar, la AGE coordina de las operaciones de regularización en su conjunto, tanto a nivel político como administrativo. Asimismo, transfiere recursos financieros a otras organizaciones involucradas en la red. Las comunidades autónomas, gobiernos locales, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y ONG refuerzan con sus medios materiales y humanos la capacidad de actuación de la administración central, actúan como canales de transmisión de informaciones relativas a problemas relacionados con la gestión cotidiana y aportan ideas para darles respuesta.

La gestión de las iniciativas públicas que se desarrollan en red suelen plantear desafíos importantes para aquellos que asumen la responsabilidad última sobre ellas. Las dificultades de gestión, que sólo en parte son equivalentes a las que encontramos en el caso de las operaciones desarrolladas por una organización que actuara en solitario, tienen que ver con el hecho de que las iniciativas de acción en red, para tener éxito, requieren de la consecución y el mantenimiento de un acuerdo mínimo

entre los participantes en relación con lo que se va a hacer y respecto de la forma en que va a hacerse, acuerdo que no puede darse por descontado si tenemos en cuenta que, en un buen número de casos, los actores que participan en la red representan a organizaciones con intereses y puntos de vista no necesariamente coincidentes que, además, no están vinculados jerárquicamente. La situación de interdependencia entre actores más su relativa autonomía dificultan la aplicación automática de buena parte de las técnicas habituales de gestión. El desarrollo de operaciones a través de una red que incorpore a actores privados y públicos, pertenecientes estos últimos a distintos niveles de gobierno, viene a representar un caso extremo de entre los contemplados como potencialmente problemáticos por la literatura sobre implantación (Bardach, 1977). Desde este punto de vista las iniciativas públicas de carácter interorganizativo e intergubernamental resultarían especialmente proclives a fenómenos tales como la desviación de los objetivos perseguidos de hecho respecto de los previstos en el diseño, la desviación de una parte de los recursos hacia fines distintos de los contemplados formalmente en el programa, los retrasos en la ejecución de las actividades, la realización por parte de alguno de los actores de maniobras dirigidas a maximizar sus beneficios o a reforzar su posición en la red a costa de otros integrantes de la misma o el surgimiento de episodios de conflicto abierto entre los distintos actores

Las iniciativas de regularización de inmigrantes de las que nos ocupamos aquí son, como ya hemos señalado, muy diversas desde el punto de vista de su magnitud, su complejidad, del grado de interdependencia presente entre actores y de las condiciones vigentes en el contexto político y social en que se desarrollan. Como es lógico, todas estas circunstancias influyen en los problemas de gestión que se plantean. En primer lugar, salta inmediatamente a la vista que las organizaciones involucradas en las iniciativas de regularización tienen objetivos institucionales y estilos de trabajo muy distintos. Esas diferencias están siempre presentes y se ponen de manifiesto en las frecuentes críticas que asociaciones de inmigrantes, ONG y organizaciones sindicales dirigen a las administraciones públicas en general y, muy especialmente, a la AGE. Ahora bien, pese a estas diferencias la colaboración interorganizativa ha estado presente, si bien de forma desigual, en las distintas iniciativas de regularización. Exponiendo la cuestión de forma muy sintética, las dificultades de la gestión intergubernamental e interorganizativa se ponen más claramente de manifiesto en dos momentos dentro del proceso de desarrollo de las iniciativas de regularización: en primer lugar, cuando se realiza la adaptación operativa del diseño general de la iniciativa de regularización a las condiciones vigentes en los territorios; en segundo lugar cuando, una vez puesto en marcha el procedimiento en las diversas demarcaciones territoriales, es preciso garantizar la coordinación entre la AGE periférica y los restantes actores.

La literatura sobre gestión intergubernamental se hace eco de una serie de técnicas que son utilizadas por los responsables de programas públicos para procurar la consecución de los objetivos de éstos en el contexto propio de la acción en red (Agranoff, 1986; Agranoff, 1989). Ahora bien, en materia de gestión intergubernamental difícilmente pueden proporcionarse recomendaciones genéricas que sean válidas para cualquier situación. Los programas que tienen un fuerte contenido intergubernamental requieren de respuestas diseñadas específicamente para el caso concreto. La utilidad de las técnicas depende por tanto de su adecuación a las condiciones del mismo. En este sentido, creemos que cualquier intento de dar una respuesta a los problemas de gestión intergubernamental debe incorporar el análisis sistemático de la configuración y la evolución de las redes. Este análisis tendría como una de sus finalidades principales la de proporcionarnos una imagen del grado de interdependencia vigente entre los distintos actores y de los factores que dan contenido a dicha situación de interdependencia.

Por otra parte, las técnicas de gestión intergubernamental son muy diversas, como lo son los requerimientos que se nos plantean para su aplicación eficaz. A efectos meramente orientativos cabría

ubicar a las diferentes técnicas de gestión intergubernamental en un doble eje que reflejara su mayor o menor afinidad con el principio de jerarquía y el papel mayor o menor de la interacción cara a cara en su funcionamiento (Ramos, Bazaga, Delgado y del Pino, 1998). De esta manera podríamos distinguir entre: técnicas relativamente jerárquicas intensivas en interacción cara a cara (típicamente los mecanismos de basados en la supervisión personal directa); técnicas relativamente jerárquicas poco intensivas en interacción cara a cara, como las regulaciones intergubernamentales; técnicas horizontales intensivas en interacción cara a cara (procedimientos de negociación y resolución de problemas, iniciativas de capacitación, iniciativas de gestión cooperativa) y técnicas relativamente no jerárquicas poco intensivas en interacción cara a cara, entre las que encontraríamos a una buena parte de las subvenciones intergubernamentales.

A partir de una visión de conjunto de las iniciativas de regularización podemos esbozar algunas ideas acerca de la utilización de las categorías de técnicas de gestión intergubernamental mencionadas en el párrafo anterior. Los mecanismos basados en la supervisión personal directa han sido poco utilizados, como cabría esperar a la vista de la lógica general vigente en el sistema español de distribución de competencias y dada la configuración de la propia AGE, que sin embargo sí ha recurrido de manera más clara a las regulaciones como vía para articular las operaciones de regularización en el territorio. En cualquier caso la intensidad del uso de las regulaciones como técnica de gestión intergubernamental ha sido desigual y, en los casos en que el grado de formalización de las iniciativas ha sido mayor, las regulaciones elaboradas al efecto no han descendido a tratar la dimensión intergubernamental de la gestión con gran detalle. Por lo que se refiere a las subvenciones intergubernamentales, si bien tenemos constancia de que han estado presentes en la financiación de una parte de las actividades emprendidas por las organizaciones sociales, no estamos en condiciones de aventurar una opinión acerca de su papel real en los procesos de gestión intergubernamental. Por último, en el caso de las iniciativas de mayor magnitud, apreciamos una tendencia a recurrir a técnicas de carácter no jerárquico e intensivas en contacto cara a cara. Su utilización está en ocasiones prevista en las regulaciones elaboradas al efecto, aunque la intensidad y el modo concreto en que se emplean depende de las circunstancias presentes en las diferentes demarcaciones territoriales.

V. CONCLUSIONES

La presencia de inmigrantes extranjeros en situación irregular en España se muestra como un fenómeno crónico que plantea serias dificultades para su tratamiento desde las administraciones públicas. En este sentido las sucesivas iniciativas singulares de regularización, frecuentemente vinculadas a procesos de cambio en los contenidos de la legislación básica estatal en materia de extranjería han constituido una solución solamente parcial a un problema que, más allá de su dimensión legal-formal, tiene impactos negativos sobre diversas dimensiones de la política de inmigración, entre ellas la relacionada con la integración social de los inmigrantes. Aunque quizás sea pronto para realizar una valoración de la eficacia de los mecanismos de “regularización permanente” contenidos en la legislación vigente creemos que este tipo de procedimientos facilita un mejor ajuste entre la evolución de los flujos migratorios y la regulación de las situaciones administrativas de los extranjeros en nuestro país y que, desde esta perspectiva, deberían ser mantenidos, si no ampliados.

El análisis de las iniciativas de regularización aporta cierta evidencia para apoyar la idea de que, con independencia del modo en que distribuyan formalmente las competencias, existe en el sistema político-administrativo español una situación de interdependencia profunda entre niveles de gobierno que permea toda acción pública que, aún en los casos en que no resulte evidente, debe ser tomada en consideración en todas las fases del ciclo de las políticas. Ignorar o desdeñar esta dimensión intergubernamental/interorganizativa sólo puede conducir a la adopción de decisiones sesgadas que, en

ciertos casos, traerán aparejados riesgos serios para la eficacia y la legitimidad de las iniciativas de gobierno. Ahora bien, la gestión en red plantea problemas cualitativamente distintos de los que surgen en contextos de gestión a través de una única organización y requiere respuestas diferentes. En este sentido conviene resaltar la limitada utilidad que tendrán los instrumentos de gestión que intenten recurrir a la autoridad jerárquica.

A pesar de las evidentes limitaciones que aún persisten cabe apreciar un cierto progreso en la colaboración entre los actores implicados en las políticas de inmigración en España. En este sentido no resulta exagerado afirmar que las redes constituyen por varias razones un activo para la política de inmigración: los actores involucrados, en la persecución de sus objetivos institucionales y en su empeño por construirse un espacio propio tienden a desarrollar destrezas que a medio plazo resultan útiles para la red en su conjunto; los vínculos que se crean en el territorio favorecen la generación de vías de comunicación que se añaden a los canales formalizados; en la medida en que distintos niveles de gobierno aparecen como los máximos responsables en distintas dimensiones de la política de inmigración, la intensificación de las relaciones intergubernamentales contribuye a una mayor integración de la política en su conjunto. Por todo ello, nos parece oportuno subrayar la importancia de cuidar las redes existentes, y la conveniencia de dedicar un mayor esfuerzo a su estudio y a desarrollar estrategias orientadas a su consolidación.

Las relaciones entre los participantes en las redes no excluyen la presencia de un cierto nivel de tensión, consecuencia lógica de la existencia de percepciones, intereses y estilos de trabajo no necesariamente coincidentes. Ahora bien, el análisis de las redes en las iniciativas de regularización muestran que se puede hacer compatible el mantenimiento de la acción conjunta con la defensa de las posiciones institucionales propias de distintos actores implicados. En este sugerir que la red, en la medida en que su existencia se prolonga en el tiempo, favorece la generación de mecanismos que compensan los “sacrificios” parciales de los intereses propios que los distintos actores se ven obligados a hacer. Asimismo, en la medida en que las distintas dimensiones de las políticas suelen estar interrelacionadas, no es raro que los actores flexibilicen sus posturas en un determinado ámbito a fin de obtener compensaciones en otros. En cualquier caso, parece claro que el funcionamiento eficaz de la red depende de la consecución y el mantenimiento de unos niveles mínimos de acuerdo, propósito que se ve facilitado si los distintos actores comparten lo que podríamos denominar una “cultura de la acción conjunta” que incluya el respeto institucional y la disposición al diálogo como algunos de sus elementos básicos.

El estudio de las iniciativas de regularización nos muestra cómo las acciones desarrolladas en un determinado momento se benefician de acciones similares que tuvieron lugar con anterioridad, al tiempo que permite ilustrar la utilidad de las redes como medio para favorecer la acumulación y la difusión de la información en un determinado ámbito de política pública. Ahora bien, los beneficios que se derivan de estos procesos de acumulación y difusión de la información, hasta cierto punto consustanciales a la lógica del funcionamiento de las redes, pueden incrementarse en la medida en que se lleven a cabo acciones de capacitación orientadas a tal efecto.

Por último, debemos señalar que las reflexiones hechas en torno a las operaciones de regularización como ejemplos de acción en red no convierten en irrelevantes, ni mucho menos, algunas de las sugerencias más habituales para la consecución de una gestión de extranjería más eficaz. Así, conviene resaltar la importancia que adquieren las labores de planificación, precisamente porque nos encontramos ante un tema cuyos rasgos están en proceso de cambio. Adicionalmente parece aconsejable mejorar los niveles de coordinación en el seno de la propia AGE, tanto por lo que respecta a la coordinación entre unidades pertenecientes a distintos departamentos ministeriales como por lo que

toca a la articulación entre los órganos centralizados y las unidades presentes en el territorio. En este sentido merece una valoración positiva la progresiva implantación de las oficinas únicas de extranjeros y los esfuerzos realizados para dotar a la AGE de herramientas informáticas estandarizadas que faciliten la gestión de extranjería.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert (1986). *Intergovernmental Management: Human Services Problem Solving in Six Metropolitan Areas*, State University of New York Press, Albany.
- (1989). "Managing Intergovernmental Processes", en James L. Perry (ed.) *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass, San Francisco CA.
- (1996). "Federal Evolution in Spain", *International Political Science Review*, nº 17, pp. 385-401.
- Aja, Eliseo (1999). *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.
- Aragón, R. y Chozas, J. (1993). "La regularización de inmigrantes durante 1991-1992", *Informes y Estudios*, MTSS, Madrid.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game. What Hapens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge.
- Carrillo, E. y Delgado, L. (1998). *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)*, Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- Federación Española de Municipios y Provincias (1995). *Los municipios y la integración social de los inmigrantes: análisis y propuestas de actuación*, FEMP, Madrid.
- Gomá, Ricard y Subirats, Joan (coords.) (1998). *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- Hanf, Kenneth y Scharpf, Fritz (eds.) (1978). *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Sage, Londres.
- Klijn, Erik-Hans (1997). "Policy Networks: an Overview", en Kickert, Walter; Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop F.M. (eds.). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage, Londres, pp.14-34.
- Krane, Dale y Wright, Deil S. (1998). "Intergovernmental Relations", en J.M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview.
- Linz, Juan (1989).. "Spanish Democracy and the Estado de las Autonomías", en Robert A. Goldwin, Arthur Kaufman y William Schambra (eds.) *Forging Unity out of Diversity. The Approaches of Eight Nations*, American Enterprise Institute, Washington , D.C.
- Moreno, Luis (1997). *La federalización de España, Siglo XXI*, Madrid.
- Ramos, Juan A.; Bazaga, Isabel; Delgado, Leticia y del Pino, Eloísa (1998). *La política para la integración social de los inmigrantes: una perspectiva intergubernamental*, Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- Tamayo, Manuel (2000). "La política de inmigración en España", en Cuadernos de gobierno y administración, nº 1, pp. 139-164.
- Whetten, David A. (1981). "Interorganizational Relations: a Review of the Field", *Journal of Higher Education*, vol. 52, marzo.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks/Cole, Belmont, CA.
- Wright, Deil S. y Krane, Dale (1998). "Intergovernmental Management", en J.M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Juan Antonio Ramos Gallarín

Área de Ciencia Política y de la Administración. Departamento de Derecho Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rey Juan Carlos

Campus de Vicálvaro

Paseo de los Artilleros s/n. 28032 Madrid (España)

Tf. 91 3019876

joni@fcjs.urjc.es

En la actualidad ocupa la posición de Profesor de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido profesor asociado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid) entre 1992 y 1998, y profesor e investigador en el Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset desde el año 1990. Ha colaborado con diversas organizaciones públicas españolas y extranjeras en el desarrollo de iniciativas de formación e investigación. Ha concentrado su labor académica en el terreno de las relaciones intergubernamentales, la organización administrativa, el análisis de políticas públicas y la evaluación de programas, temas sobre los que ha publicado varios trabajos.

Isabel Bazaga Fernández

Área de Ciencia Política y de la Administración

Departamento de Derecho Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

Paseo de los Artilleros, s/n 28032 Madrid (España)

ib@fcjs.urjc.es

En la actualidad es Profesora de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos e investigadora permanente del Departamento de Gestión, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset, institución en la que ha ocupado las posiciones de coordinadora de proyectos de investigación y directora de programas docentes del Departamento referido. Asimismo, ha sido profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid en la que ocupó el puesto de Profesora Asociada durante seis años. Su labor académica e investigadora se ha concentrado en el análisis y evaluación de políticas públicas, la gestión pública y los procesos de reforzamiento institucional.