

Ramírez Brouchoud, María Fernanda
El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de
inmigración española
Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2007, pp. 249-264
Universidad Sergio Arboleda
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100221524014>

El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española*

María Fernanda Ramírez Brouchoud **
Docente Universidad Eafit, Medellín

Resumen

El propósito de este artículo es analizar una política pública -la política de inmigración en España en las dos últimas décadas- a partir del enfoque de las *corrientes múltiples*, desarrollado por John Kingdon. Atendiendo al enfoque, para explicar la política pública se explorarán fundamentalmente dos procesos: el proceso de diseño de la agenda y el proceso de construcción de las alternativas de solución, junto con los cambios políticos que acompañan dichos procesos para que la decisión pública se efectúe.

Palabras clave

Políticas públicas, inmigración, enfoque de corrientes múltiples, España.

Abstract

The aim of this article is to analyze a public policy - the immigration policy in Spain in the last two decades- using the *multiple-streams* framework, developed by John Kingdon. Following this approach, in order to explain the public policy, two processes will be mainly explored: the agenda setting process and the process of specification of alternatives from which a choice is to be made; along with the political processes associated with these changes.

Key words

Public policies, immigration, multiple-streams framework, policy change, Spain.

Fecha de recepción del artículo: 27 de septiembre de 2007
Fecha de aprobación del artículo: 30 de octubre de 2007

* Artículo resultado del proyecto de investigación titulado: *La política de inmigración en España*. Desarrollado en el año 2005 en el marco del Programa de Doctorado en *Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública* en la Universidad Autónoma de Madrid (España).

** Lic. Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires, docente de la Universidad EAFIT, Medellín. Actualmente adelanta estudios de Doctorado en *Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública* en la Universidad Autónoma de Madrid (España). Dirección electrónica: mframire@eafit.edu.co

Problema de investigación y método

Este artículo es producto de la investigación: *La política de inmigración en España*, en la que se exploran y analizan los contenidos y procesos de cambio en la política pública de inmigración española en las dos últimas décadas. Para ello, se toman en consideración tanto los factores internos, de tipo político-institucional, económico y socio-cultural, como los factores externos, con particular atención a la convergencia con las normativas europeas. El proyecto se sustenta en la necesidad de profundizar en el estudio de esta política pública, en tanto el tema migratorio se ha convertido en los últimos años en una cuestión prioritaria en la agenda política española, como en la agenda comunitaria europea.

Metodológicamente, la investigación atiende a los lineamientos de dos enfoques de políticas públicas: el enfoque de corrientes múltiples, que se aplica en el análisis de los factores internos relativos al diseño de la agenda política y el enfoque de transferencia de políticas, para el abordaje de los factores externos que inciden en la agenda y en las respuestas gubernamentales al problema de la inmigración.

En el marco de la investigación, el objetivo del artículo es presentar un primer avance del proyecto, donde se expone y analiza la configuración de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración en España en las dos últimas décadas, a partir del enfoque de las *corrientes múltiples*. Este trabajo implicó una amplia revisión de la literatura sobre el tema, así como el análisis de la normativa relativa a la cuestión migratoria, junto con la recolección de información de prensa correspondiente al período de estudio.

Introducción

Para el análisis de la política de inmigración en España se escogió el enfoque de las corrientes múltiples, en tanto permite abordar la política en cuestión de manera innovadora y sin la rigidez

característica de otros enfoques más tradicionales de políticas públicas. En la primera parte del artículo se presentarán los elementos básicos de la perspectiva analítica adoptada.

En la segunda, se desarrollará el análisis de la configuración de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española a partir del enfoque de corrientes múltiples. Es decir, se mostrará cómo el problema se incorpora a la agenda, los cambios en la política y el proceso de especificación de alternativas, así como la identificación de los principales participantes. Finalmente, se plantearán unas conclusiones.

Perspectiva de análisis: el enfoque de las corrientes múltiples

El enfoque, desarrollado fundamentalmente por John Kingdon (1995) en su libro *Agendas, alternatives and public policies*, logra captar las políticas públicas en su dinamismo. Así, el proceso de las políticas no se divide nítidamente en fases secuenciales (como sugiere el tradicional *policy cycle*), más bien se explica a partir de tres corrientes independientes que fluyen en el sistema, capaces de acoplarse al producirse una serie de circunstancias particulares, es decir, cuando se abre una ventana de oportunidad. Se trata de una visión fluida sobre la formulación de políticas, en la cual los problemas, las políticas y la política convergen y divergen, dando lugar en el momento y lugar propicio a ventanas de oportunidad, que hacen posible el surgimiento de una política concreta como respuesta a un problema.

Por consiguiente, no necesariamente se identifican primero los problemas y luego se buscan las soluciones; en muchas ocasiones, la proposición de la solución precede a la salida a la superficie de un problema que, quizás, ya se encontraba flotando en el ambiente.

Atendiendo al enfoque, para explicar una política pública –es decir, cómo se llega a su formulación y adopción– es importante conocer

dos procesos: el proceso de diseño de la agenda (cómo ingresan y se definen los problemas) y el proceso de construcción de las alternativas de solución. Kingdon (1995) propone entender la formulación de las políticas públicas a partir de tres corrientes cuya coincidencia en el tiempo abre ventanas de oportunidad política. Las ventanas de oportunidad se abren por los cambios en el entorno político o por la presión de un problema.

Las corrientes dan cuenta de tres procesos: el reconocimiento social de un problema; la elaboración de alternativas de solución para intervenir el problema (*policies*) y los cambios políticos que acompañan los otros dos procesos para que la decisión pública se efectúe (*politics*).

Diseño de la agenda: la definición de los problemas, la política.

¿Qué es la agenda? Es la lista de asuntos de carácter público, considerados y analizados por las instancias gubernamentales para su intervención. Es importante distinguir entre la *agenda sistemática* y la *agenda política*. La agenda sistemática está conformada por los temas que captan la atención de la sociedad en general; en cambio, la agenda política es la lista de temas que constituyen el foco de atención del gobierno y de quienes estando fuera del gobierno intervienen en la formulación de las políticas. Hay también que diferenciar entre la agenda gubernamental –que es la más amplia e incluye múltiples cuestiones de política pública– y la agenda decisional más acotada y constituida por una lista reducida de asuntos dentro de la agenda gubernamental sobre los que se va a tomar una decisión.

¿Cómo se forma la agenda? La formación de la agenda es "el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública" (Elder y Cobb, 1996, p. 77). En ese sentido, se trata de un proceso político donde compiten problemas, actores y diversas definiciones de los problemas en juego. De su definición se desprende la alternativa que se tome.

Problemas: en la formulación de políticas se hace la distinción entre *condición* y *problema*. En la definición de qué es un problema intervienen los valores y concepciones de los miembros de la sociedad. Una condición pasa a convertirse en problema cuando para un buen número de personas esta condición amerita la intervención pública, es decir cuando adquiere reconocimiento social. En la definición del problema también juegan los intereses de los actores; el problema existe en tanto los actores se sientan afectados y consideren que debe ser objeto de intervención.

Lo interesante es analizar cómo una condición se transforma en problema, cómo llega a captar la atención de los decisores públicos. Según Kingdon (1995), esto puede darse por:

- Indicadores: muestran los problemas de una manera sistemática, puntual y contable.
- Estudios específicos: realizados por equipos de investigadores, académicos, universidades, fundaciones privadas, incluso la propia administración; permiten hacer visible un problema, establecer la magnitud, proyección y urgencia de su tratamiento.
- *Focusing events:* ponen de relieve el problema. Por ejemplo, ante situaciones de crisis y accidentes, que generalmente llevan a una acción inmediata.
- Retroalimentación de las políticas: proviene de la información que recibe la administración respecto a los programas que están en marcha.

Algunos problemas desaparecen de la agenda porque no logran mantenerse en un lugar relevante y son desplazados por otros. Los problemas dejan de interesar a la población por diversas razones, entre ellas, la existencia de ciclos inevitables de atención difíciles de mantener por mucho tiempo.

La política: hace referencia a los procesos políticos concretos, por ejemplo, los cambios políticos

por las elecciones, las actividades de grupos de presión e intereses organizados, los cambios del personal en la Administración, etc. Estos factores determinan en gran medida que una solución se implemente o no. Entre los elementos de la política se pueden distinguir los siguientes:

- Clima político: incide en la receptividad que pueda alcanzar una propuesta y se relaciona con los cambios en la opinión pública, las movilizaciones de la población, etc. Los representantes políticos son los llamados a valorar ese clima político en cada momento y apostar por políticas que tengan acogida social.
- Intereses organizados en torno a una política: partidos, grupos de presión, asociaciones, personal de la Administración (pueden operar como estímulo o freno para un cambio de política).
- Cambios en la Administración: las ventanas de oportunidad pueden abrirse o cerrarse dependiendo de quien esté al frente de una institución o comisión gubernamental, por ejemplo.

Elaboración de alternativas/soluciones

Según Kingdon (1995), se trata de un proceso de producción de ideas que se asemeja a la selección natural, es decir, sólo algunas ideas persisten y logran sobrevivir por estar dotadas de unas características que les permiten mantenerse vivas hasta convertirse en soluciones viables. Los elementos intervenientes en este proceso son:

-Comunidades de expertos (participantes relativamente ocultos): son los especialistas en un tema, pertenecientes tanto a la Administración como al sector privado. Se incluye en esta categoría a burócratas, investigadores, académicos, consultores, analistas que trabajan para grupos de interés, entre otros. La comunidad de expertos puede ser local, nacional e internacional.

-Ideas que flotan en el ambiente (*primeval soup*) en cada sector de política. Hay un ir y

venir constante de ideas, algunas son exitosas en la medida que logran conectar con la forma de percibir el problema por parte de la sociedad.

-*Softening up*: es el proceso de "ablandamiento" del sistema: especialistas y participantes interesados presionan para que su idea sea considerada.

-Criterios de selección de las ideas: operan como patrones de selección del ruido inicial y permiten la supervivencia de unas propuestas y la "muerte" de otras. Estos son: factibilidad técnica, compatibilidad respecto a valores, viabilidad financiera, receptividad política y aceptabilidad en la población.

-Restricciones del sistema: son los límites provistos fundamentalmente por la corriente política (presupuesto, reglas de procedimientos, jurisdicciones y competencias, etc.)

Acoplamiento y ventanas de oportunidad

De acuerdo con Kingdon (1995), cada corriente es independiente, sin embargo, hay momentos donde las tres corrientes o dos de ellas se acoplan. Las ventanas de oportunidad se abren en la corriente de los problemas o en la de la política, por lo tanto hay ventanas de problemas y ventanas políticas. Ambas son escasas y no están abiertas por mucho tiempo, por lo tanto si se pierde una oportunidad, hay que esperar hasta la siguiente. Cuando se abren, cargan el sistema de problemas y propuestas y obligan a movilizar recursos para mantener la presión.

Los participantes en el proceso de formación de las políticas

Kingdon distingue entre participantes dentro del gobierno (el presidente y su personal, la Administración, el Congreso, etc.) y participantes fuera del gobierno (grupos de interés, *mass media*, partidos, consultores, etc.). Si bien reconoce que la línea divisoria es difícil de marcar y los canales de comunicación entre aquellos que están dentro

y quienes están fuera se mantienen abiertos, mientras que las ideas fluyen de un lado a otro, la distinción es válida en la medida que quienes están dentro del gobierno tienen una autoridad formal-legal para tomar decisiones y están sometidos a reglas de *accountability*, aspectos que no aplican para quienes están fuera. Así mismo, distingue entre grupos de participantes visibles y no visibles.

El caso español

Formación de la agenda

Es posible afirmar que en los últimos años, la inmigración como *condición*, ha adquirido en España la categoría de *problema* político, por una serie de motivaciones que se identificarán a lo largo de este análisis. Por otra parte, se puede plantear que el tema de la inmigración ingresa primero en la agenda política (aproximadamente a partir de 1985), mientras que su ingreso en la agenda sistemática se produce posteriormente (sobre todo a partir de finales de los noventa). De ahí se colige que preocupa antes al gobierno que a la sociedad; arriesgando una hipótesis se podría decir que la preocupación social respecto a este asunto es en gran parte "construida" por el gobierno y los medios masivos de comunicación, los cuales se encargan de resaltar e incluso sobre-dimensionar el tema de la inmigración buscando producir en la opinión pública percepciones favorables a las estrategias propuestas para resolverlo, a fin de conseguir aceptabilidad. En virtud de este proceso, la inmigración pasa de ser una condición para reconocerse como problema y así es como se va convirtiendo en tema prioritario en la agenda.

La literatura consultada coincide en afirmar que hasta 1985 no se dispone de indicadores que muestren la urgente necesidad de atender el asunto, al menos los indicadores no son significativos respecto al número de extranjeros llegados al país. Un elemento a tener en cuenta es la coincidencia en la definición de la inmigración como problema por parte del gobierno

con el ingreso de España a la Unión Europea (UE) en enero de 1986, justamente cuando ésta plantea la necesidad de una política europea de inmigración. En 1986 se firma el Acta Única Europea, que fija un programa de armonización en cuanto a políticas de inmigración. Tanto Francia como Alemania venían adoptando políticas restrictivas y en 1985 se había firmado el acuerdo *Schengen* entre los gobiernos del Benelux, Alemania y Francia respecto a la eliminación de controles en las fronteras comunes.

En este contexto, el 1 de Julio de 1985 se promulga la Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (LODLEE), conocida como Ley de Extranjería, el primer ordenamiento jurídico con vocación de generalidad en esta materia desde 1852. La LODLEE se centra en los instrumentos de admisión y de control, poniendo en manos del Ministerio del Interior la aplicación de la misma. Con esta ley se da inicio al primer proceso de regularización y de cuotas según necesidades del mercado de trabajo. La creación de esta ley parece responder más a la integración europea que a una demanda social por tratar estas cuestiones. En 1985, de acuerdo con lo señalado por varios analistas, la inmigración no es vista como un problema por la sociedad, al menos no aparece en las encuestas ni en los estudios de opinión pública, ni siquiera se menciona en los *mass media*; no obstante ya había entrado en la agenda política como un asunto técnico y administrativo a resolver.

Cabe anotar que esta ley es una iniciativa del gobierno socialista y se aprueba sin oposición de los grupos parlamentarios. Si bien cuenta con la oposición de algunas organizaciones que se movilizan en su contra, éstas no consiguen trascender.

La situación cambia cuando, a fines de los años ochenta, España deja de ser un país de emigrantes y se empieza a constatar una inversión del flujo migratorio, primero por el retorno de emigrantes españoles ante la consolidación de la transición democrática, a los cuales se suman

los inmigrantes del norte de Europa (los llamados inmigrantes de élite¹) y luego por trabajadores no calificados de países en vías de desarrollo. El flujo de inmigrantes no deja de crecer a lo largo de la década de los noventa, lo cual lleva tanto a los medios masivos como al gobierno a calificar el año 2000 como el "año de la inmigración". Es posible afirmar que a partir de ese momento la inmigración empieza a asumirse como un factor estructural e irreversible que ya no sólo ocupa la agenda política, sino también la sistémica.

Cabe precisar, siguiendo a Kingdon (1995), que son varios los participantes que afectan la formación de la agenda a lo largo del período, sobre todo aquellos que están dentro del gobierno y son visibles. Así, se destacan: el presidente del Gobierno Central y sus funcionarios de alto nivel; los presidentes de las Comunidades Autónomas (sobre todo aquellas con mayor tradición de inmigración como Andalucía, Cataluña y Madrid; los líderes de los partidos con representación parlamentaria en el Gobierno Central y Comunidades Autónomas (fundamentalmente los pertenecientes al Partido Popular, Partido Socialista e Izquierda Unida).

Indicadores

Indicadores demográficos: muestran una presencia creciente de inmigrantes a finales de la década de los noventa, la inmigración regular e irregular aumenta, convirtiéndose en una realidad demográficamente consolidada. Según afirma Zapata Barrero: "Destacamos dos momentos de inflexión: en el año 1998 la inmigración aumenta un 18.01% respecto del año anterior, y sobre todo en el año 2001, cuando esta variación anual es de un 23.82%" (2004, p. 82).

Los indicadores recogen un aumento creciente de inmigrantes extracomunitarios provenientes de países en vías de desarrollo. "Marruecos es el que genera el contingente más numeroso, aunque la tendencia es que se ralentiza el flujo y aumentan de una forma muy creciente las nacionalidades procedentes de Latinoamérica,

especialmente ecuatorianos y colombianos" (Zapata Barrero, 2004, p. 282).

Esta presencia creciente de los inmigrantes expresada en los indicadores permite entender la evolución del tema en la agenda, de ser una cuestión de poca relevancia en la agenda gubernamental (años ochenta), se convierte en tema prioritario en la agenda decisional y sistémica (fines de los noventa).

Focusing events

- *El Ejido:* en febrero de 2000 se visibiliza en los medios de comunicación la conflictividad emergente entre los inmigrantes -en su mayoría magrebíes- y la población local de El Ejido. Se vive un clima de convulsión marcado por los problemas de convivencia, que no sólo captan la atención de los medios, sino del gobierno.

- *Los ataques de Lorca:* en agosto del 2000 se produce un ataque con cócteles molotov contra un refugio de inmigrantes en Lorca (lugar de cultivos intensivos que concentra cientos de inmigrantes, sobre todo ecuatorianos, en situación irregular)

- *El accidente de Lorca (Murcia):* en 2001 mueren doce inmigrantes de Ecuador que viajaban en una camioneta que fue atropellada por un tren. Este accidente saca a la luz la precaria situación de estas personas, ilegales sin permiso de trabajo ni residencia, que aparentemente iban a trabajar en una plantación cerca de Lorca. El suceso potencia el debate respecto a las condiciones y el trato otorgado a los trabajadores extranjeros, mientras que diversos líderes sindicales se pronuncian al respecto.

- *Los encierros:* en 2001 la aprobación de una nueva Ley de extranjería, lleva a la movilización y las protestas. Entre ellas, la más importante es la del encierro en la iglesia del Pi de Barcelona por parte de numerosos inmigrantes, seguida de actos similares en otras ciudades (Madrid, Andalucía), muchas veces

acompañados por huelgas de hambre. La protesta recibe apoyo de ciertos sectores de la sociedad y finalmente se logra un acuerdo de regularización.

- *El fenómeno de las pateras*: se hace cada vez más visible la entrada de inmigrantes en estas precarias embarcaciones, quienes son detenidos por las fuerzas de seguridad. Según los datos consultados, entre 2000 y 2001 se dispara el número de detenidos y de muertos que no alcanzan a arribar a la costa española.

- *El desalojo de inmigrantes en la Plaza Cataluña*: en agosto de 2001 la guardia urbana desaloja un grupo de inmigrantes subsaharianos concentrados allí, la mayoría recién llegados en situación irregular o con órdenes de expulsión no ejecutadas. El desalojo lleva a un largo tiempo de traslado de plaza en plaza y de asociación en asociación, acompañado de detenciones, agresiones y expulsiones. Genera una reacción importante de diversas organizaciones sociales que empiezan a hacer presión ante las autoridades.

Todos estos acontecimientos son difundidos y comentados por los medios masivos de comunicación, constatándose un gran aumento del número de noticias sobre inmigración, sobre todo a partir del 2000.

Estudios específicos

Para analizar este aspecto, se toman en cuenta las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en el período 2000-2001, utilizadas por Zapata Barrero (2004) en su libro. Como plantea el autor, la inmigración es un tema poco tocado por el CIS hasta el año 2000, cuando las preguntas sobre inmigración comienzan a tener una regularidad: a partir de este año la inmigración que ya había entrado en la agenda gubernamental, se vuelve problema prioritario.

Una prueba de que el tema es una preocupación gubernamental –según señala Zapata Barrero– se evidencia en los barómetros del CIS de los meses de febrero de 2000 y 2001. Hay que tener

presente que en febrero de 2000 ocurren los hechos de El Ejido, el mes anterior se había aprobado la ley 4/2000 y en febrero se había abierto el proceso de regularización extraordinaria. En marzo, un mes después, se realizan las elecciones generales; por lo tanto se deduce que bajo ese contexto electoral donde la cuestión de la inmigración ya se había vuelto una de las prioridades en la agenda, era vital contar con resultados de opinión pública en el momento previo a las elecciones para justificar en la campaña ciertas alternativas de solución al problema. Cuando el Partido Popular (PP) gana las elecciones de marzo y asume el gobierno, inmediatamente lleva adelante la reforma de la Ley de extranjería, por ello no es casual que el barómetro del CIS de febrero haga preguntas sobre la ley, las políticas de inmigración europea y el trato que reciben los trabajadores extranjeros. Generalmente las encuestas coinciden con momentos de agitación social relacionados con la cuestión inmigratoria: así, en el año de 2001 se destaca el endurecimiento legal con la ley 8/2000, los sucesos de Lorca y los encierros.

Retroalimentación de la política

Los informes anuales de la Defensoría del Pueblo (1999-2001), recogidos por Zapata Barrero (2004) en su estudio, se podrían interpretar como un *feedback* del sistema, es decir de las propias políticas que se están implementando. Allí se pueden ver las quejas de la población, tanto ciudadana como inmigrante; las dificultades administrativas respecto a la gestión política, técnica y social de una sociedad en creciente inmigración y diversas demandas derivadas de los problemas de convivencia e integración social.

Gran parte de lo contemplado en los informes, muestra situaciones derivadas de la legislación y la gestión de la extranjería desde el punto de vista legal y de formulación de la política. Así mismo, aparecen temas de vulneración del marco legal (centros de internamiento y huelgas de hambre). En lo que respecta a la Administración Pública, se presentan temas referidos a la gestión de

permisos, a problemas de arbitrariedad, etc. Estos datos e informaciones pueden haber operado como un insumo en los cambios e introducción de correctivos en la política de inmigración.

Otra expresión del proceso de retroalimentación de la política estaría contenida en la exposición de motivos de la Ley orgánica 8/2000, del 22/12, donde se reconoce que la normativa vigente -diseñada para enfrentar el problema de la inmigración- se vio superada por ésta, de ahí la necesidad de una actualización de la política, que se concreta en la reforma de la ley.

La política

Como se mencionó en la presentación del enfoque, "la política" hace referencia a los procesos políticos concretos, es decir, los cambios políticos por las elecciones, las actividades de grupos e intereses organizados, el "clima político", entre otros factores determinantes para que una solución se implemente o no.

En ese sentido, se podría sugerir que pese a los cambios de color político (producto de las elecciones) que se dan a partir de 1985 –año que se toma como punto de partida por ser el de la aprobación de la primera Ley de extranjería–, esto no supone grandes transformaciones en la política de inmigración hasta fines de los noventa. A partir de 1999 se producen una serie de acontecimientos (reseñados previamente) por los cuales el tema de la inmigración asume un carácter de problema para la sociedad –ingreso en la agenda sistémica– que coinciden con la proximidad de las elecciones generales.

Es posible afirmar que la alternativa de solución escogida para enfrentar el problema del creciente flujo migratorio se concreta con la aprobación de una nueva Ley de extranjería (4/2000) que reconoce derechos fundamentales básicos a los inmigrantes y cuenta con el consenso de diversas fuerzas políticas, entre ellas el Partido Popular (PP). No obstante esta nueva ley intenta dar cuenta de la situación de

precariedad de los inmigrantes, mantiene la tendencia restrictiva que ya se venía planteando en la primer Ley de extranjería de 1985. Por lo tanto, la preocupación continúa centrada en las políticas de flujo y de estancia, marcadas por una separación conceptual y jurídica entre los inmigrantes comunitarios –quienes por los compromisos de la UE gozan de libre circulación– y los extracomunitarios quienes son configurados como el "real problema".

En el transcurso de la campaña electoral, el PP se ocupa ampliamente del tema de la inmigración siendo su objetivo la modificación de la ley. En el 2000, el PP gana de nuevo las elecciones generales, pero esta vez con mayoría absoluta, por lo que no tiene inconveniente en proponer una nueva reforma de la ley, la cual supone una intensificación del carácter restrictivo y de control e incluso genera un retroceso en los derechos reconocidos a los inmigrantes. Para ello, el ejecutivo realiza una gran campaña mediática en la cual "justifica" el desacuerdo cometido, al haber participado en la creación de una ley de extranjería "demasiado suave" (la 4/2000). El Gobierno plantea la necesidad de reforma basándose en la "avalancha" de inmigrantes que estaba llegando al país por el "efecto llamada". La persuasión en el marco de la campaña mediática, tiene como objetivo que el endurecimiento de la ley como alternativa de solución ante el problema fuera no sólo aceptada sino de alguna manera reclamada por los ciudadanos/votantes ante la situación de "extrema gravedad" que vivía el país, que estaba siendo prácticamente invadido, según los mensajes del gobierno transmitidos por los medios. Así es como se empieza a crear el clima político para su aprobación. De hecho, una vez en el poder, el PP concreta la modificación de la ley 4/2000, que es reemplazada por la 8/2000 viéndose plasmado en el instrumento legal la alternativa triunfante como solución al problema de la inmigración. Solución que también se concreta con el Plan GRECO 2000-2004 (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España), el que cuenta con cuatro líneas fundamentales:

diseño de la inmigración como cuestión deseable para España en el contexto de la UE, integración de los inmigrantes, regulación de flujos y sostenimiento del sistema de protección para desplazados y refugiados.

De manera lenta, al diseño de la política de inmigración se añade el tema de la prevención, lo cual lleva a vincularla a la política de cooperación al desarrollo; así se firman acuerdos de inmigración con Marruecos, Bulgaria, Lituania, Ecuador y Colombia.

Es de notar, atendiendo al estudio de Zaguirre (2004), que entre 1996 y 2000 la inmigración ni siquiera aparecía en las encuestas como un problema para los españoles, lo cual cambia a partir del 2001, que empieza a percibirse como el "gran problema." Además,

...según registran los barómetros del CIS (...), en septiembre de 2000: para el 7 por ciento de españoles es un problema importante, ocupando entonces el séptimo lugar en la lista. Esta preocupación se fue intensificando hasta ocupar la tercera posición en febrero de 2001, cuando casi un tercio de los entrevistados lo citó entre los principales problemas de España. La primera y segunda posición suele estar ocupada por el terrorismo y el paro (Delgado Godoy, 2002, pp. 123-124).

En ese sentido, se puede decir que el *national mood* en estos años se torna favorable para producir cambios en la política de inmigración. Como se señala en el trabajo de Zaguirre (2004), se constata la efectividad de los mensajes casi apocalípticos enviados por los medios, si se atiende a la evolución que ha sufrido la inmigración hasta convertirse en "uno de los grandes problemas de España". Si se relaciona esta evolución con determinados acontecimientos ya mencionados que se produjeron entre el año 2000 y 2002, se entiende el papel decisivo que han jugado el gobierno y los medios en la producción de un determinado clima político.

El triunfo electoral del Partido Socialista (PSOE) en las elecciones de marzo de 2004 va a significar un cambio –al menos de enfoque– en la política de inmigración. A pesar de constatarse una continuidad en la relevancia dada a aspectos de control y seguridad, se producen una serie de modificaciones que reflejan ese proceso. Por ejemplo, la política de inmigración en el período de gobierno del PP estaba en manos del Ministerio del Interior y bajo el nuevo gobierno, pasa al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, lo cual muestra la intencionalidad de enlazar el diseño de la política de inmigración al mercado laboral y a cuestiones sociales. Así mismo, se crea la *Comisión Laboral Tripartita de Inmigración*, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Por otra parte, el gobierno del PSOE recurre nuevamente al instrumento de la regularización, ante el crecimiento del flujo de inmigrantes en estos últimos años y la detección de un gran número de irregulares residiendo en el país.

Elaboración de alternativas/soluciones

En esta elaboración de alternativas, como se explicó en el enfoque, hay distintos grupos de participantes, dentro y fuera del gobierno, algunos visibles, otros ocultos, las llamadas comunidades de expertos y empresarios políticos cuya participación se expresa de distintas maneras.

Si se toma como referencia el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre, éste destaca el aporte de diversos participantes en la concertación de la ley (empresarios, sindicatos, representantes del gobierno, ONG's, etc.), lo cual indica que de alguna u otra manera hicieron parte de la especificación de alternativas. También, aunque no se mencionan explícitamente, están aquellos participantes ocultos que se ocuparon del diseño del instrumento legal (especialistas, juristas).

Respecto al grupo de participantes relativamente ocultos, si bien no tienen tanta visibilidad

como los actores institucionales, su intervención es clave en la especificación de alternativas. Se pueden identificar los siguientes:

-Sindicatos: no se ocupan directamente del tema de la inmigración hasta después de la aprobación de la primera Ley de Extranjería (1985). Comisiones Obreras creó el CITE (Centro de Información para Trabajadores Extranjeros). Por su parte, UGT creó un Departamento de Inmigración en 1991.

-Empresarios: su papel es crucial en tanto la inmigración de trabajadores está asociada a la existencia de un mercado laboral permeable a ellos. Se constata la existencia de dos mercados para inmigrantes: uno, casi inaccesible para los extracomunitarios, de ofertas de trabajo legales, estables y con buenas condiciones de remuneración y trato y, el otro, de trabajos temporales o de economía sumergida, donde arriban la mayoría de extracomunitarios.

-Asociaciones y ONG's: actúan en la acomodación de los inmigrantes y /o elaboran planes de acción para plantear reivindicaciones políticas. Su labor ha sido relevante en términos de ejercer presión sobre las administraciones para que atiendan las necesidades de los inmigrantes.

Primeval soup

Como se señaló al explicar el enfoque, estas "ideas que van y vienen", que flotan en el ambiente, necesitan de un clima y de un tiempo apropiados para que cobren fuerza y se transformen en decisiones políticas.

Los debates parlamentarios en el período 2000-2001 analizados por Zapata Barrero (2004) arrojan información sobre qué temas ocupan las discusiones del pleno y las comisiones y cómo se trata el tema de la inmigración, quiénes lo proponen y si es un reflejo o no de la preocupación social. A la luz de los datos suministrados por el autor, en estas ideas prevalece el enfoque jurídico y de seguridad para tratar la inmigración y aquí

se muestra nuevamente que particularmente el año 2000 es el de la creación de la maquinaria necesaria para la política de inmigración. Es en este año cuando se crean estructuras jurídicas y técnicas como la reforma de la Ley 4/2000, la creación de una subcomisión en la Comisión de Justicia e Interior, etc. Se destaca la poca importancia que los partidos dan a sectores como trabajo, vivienda, educación y sanidad en las discusiones. Los debates parlamentarios se centran en cuestiones relativas a la regularización y la seguridad, las fronteras, las expulsiones, pero también incluyen temas de administración, lo cual denota una preocupación por establecer un marco institucional para gestionar administrativamente el tema.

Se evidencia en la formulación de la política una marcada preocupación por la regularización de flujos, prestando poca atención a la cuestión de la integración, que es un elemento clave en cualquier política de inmigración.

Softening up

Este proceso de "ablandamiento" del sistema, se puede apreciar a partir de los siguientes elementos:

Hasta fines de los años noventa la cuestión de la inmigración casi no muestra relevancia en el discurso oficial ni en el de los partidos parlamentarios, si bien existe una política pública de inmigración, ésta pasa casi desapercibida. En el trimestre que va de septiembre de 2000 a diciembre de 2001 hay un 40 % de aumento del número de noticias sobre inmigración, lo cual incide en la opinión pública y refuerza la idea de la inmigración como problema del momento (Zapata Barrero, 2004).

A lo largo del 2002 llama la atención cómo el Ministerio del Interior lanza mensajes que asocian la inmigración irregular con el aumento de la delincuencia. Siguiendo el análisis de Zapata Barrero, políticos y periodistas participan en una manipulación de las cifras y durante meses la supuesta relación entre la inmigración y el

aumento de la criminalidad ocupa los titulares, hasta que en 2003 la inmigración se configura como el cuarto "gran problema" del país, sólo detrás del paro, el terrorismo y las desigualdades sociales. Aquí se ve cómo los medios masivos juegan un papel clave en el proceso de ablandamiento, pudiendo calificarse de verdaderos empresarios políticos que favorecen opciones y perfilan decisiones electorales.

Criterios de selección de la política

Las soluciones propuestas, plasmadas en la normativa, muestran que se atendió a su factibilidad técnica y a una serie de condiciones y restricciones al momento de su elaboración².

En ese sentido, respecto a las políticas de admisión, en primer lugar hay un reconocimiento de que el proceso de entrada de inmigrantes es irreversible; cerrar o abrir totalmente las fronteras se descarta en la especificación de alternativas por estar fuera de la realidad. Por eso se sostiene en la formulación, una política de fronteras parcialmente abiertas. En segundo lugar, no pueden operar como criterio de selección (al menos de manera explícita en la ley) la nacionalidad, la cultura, la religión ni el lugar donde el inmigrante decida residir.

Así mismo, se expresa una concepción de la inmigración como un problema estructural y no coyuntural, lo cual lleva a plantear políticas a largo plazo. Esto se verifica en la exposición de motivos de la Ley orgánica 8/2000, donde se afirma:

La reforma de la Ley Orgánica 4/2000 parte de la situación y características de la población extranjera en España, no sólo en la actualidad, sino de cara a los años venideros, regulándose la inmigración desde la consideración de ésta como un hecho estructural que ha convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas

desde el norte han sido eliminados o reducidos sustancialmente.

Por otra parte, se tiene en cuenta el marco normativo existente a la hora de plantear una alternativa de solución, en la medida que dicha solución no puede formularse en contravía a los lineamientos de la UE al respecto. Tomando nuevamente la exposición de motivos de la Ley orgánica 8/2000, se constata este factor, cuando se postula: "...nuestra normativa debe ser conforme con los compromisos asumidos por España, concretamente, con las conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea los días 16 y 17 de octubre de 1999 en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia."

Una de las hipótesis que se podría plantear es que en el diseño de la política de inmigración por parte del gobierno español, las instituciones de la UE juegan un papel determinante. Apelando a las herramientas analíticas de otro enfoque de políticas públicas, el de transferencia de políticas, se podría analizar la inclusión en la agenda de la cuestión de la inmigración como un proceso de transferencia de políticas, siendo este "un proceso en el que el conocimiento sobre políticas, disposiciones administrativas e instituciones, en un tiempo y/o lugar se utiliza en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro tiempo y/o lugar." (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 6).

Es decir que el conocimiento y las experiencias acumulados respecto a la manera de encarar el problema de la inmigración por parte de la UE son tomados en cuenta para formular la política española en esa materia. Las comunidades de expertos en torno a las políticas de integración de la UE favorecen este proceso.

El hecho de hablar de transferencia no implica una adhesión ciega o imitación al pie de la letra de modelos aplicados en otros países, sino un acercamiento o convergencia donde se toman

contenidos, estructuras, instrumentos que han funcionado en otros países, generándose un proceso de *policy learning*. Lo cual no impide que haya espacios para ciertos cambios en el diseño o en los instrumentos utilizados. Un ejemplo ilustrativo es el del contingente, instrumento creado en la política de inmigración española, retomado luego por Italia con pequeñas modificaciones. Esto demuestra que los procesos de transferencia pueden fluir en varias direcciones y caracterizarse como un permanente *lesson drawing*, es decir, un proceso de recolección de información, evaluación y adaptación de las experiencias desarrolladas en otros países con el propósito de hacer más eficaz las políticas propias.

Para completar esta idea, se puede decir con Rubio Barceló que "...la visión de la transferencia como un proceso de *lesson-drawing* se basa en la asunción de que la acción política es instrumental (...). Sin embargo, la importación de una institución, política o programa, puede tener también una finalidad simbólica o legitimadora" (2002, p. 25). En el caso de la política de inmigración española se constatarían los dos aspectos. Al apelar a la transferencia se busca la solución a un problema y a la vez se persigue una legitimación interna. Un interesante efecto de este proceso, visible en el caso español a la luz de los documentos consultados, es que al poner el acento en la incidencia de factores externos en el diseño de la política de inmigración, se desplaza en parte la responsabilidad del gobierno nacional a la UE, lo cual tiene una repercusión en la opinión pública y en los actores involucrados.

Acoplamiento y ventanas de oportunidad

Es posible decir que a lo largo del período analizado (1985-2004), hay varios momentos en los que se abrieron ventanas de oportunidad política. Si se coincide con Kingdon (1995) en que las ventanas de oportunidad se abren por los cambios en el entorno político o por la presión de un problema, esto se puede ver, por ejemplo, en el año 2000 cuando coincide el cambio en el

gobierno (el PP gana las elecciones generales y consigue mayoría en el Congreso) con la presión del problema (aumento del flujo migratorio sumado a los *focusing events*), lo cual abre una ventana de oportunidad para llevar a cabo una solución al problema –expresada fundamentalmente en la ley 8/2000–. Ahí se constata el acoplamiento de las distintas corrientes: la de los problemas, con la de la política y la de las soluciones (políticas). También, con el triunfo electoral del PSOE en 2004, se abre una ventana de oportunidad para introducir ciertas reformas en la política de inmigración, expresados en los cambios institucionales (de competencias, creación de nuevos organismos), de enfoque (más "social") y con la implementación de un nuevo proceso de regularización ante el crecimiento del flujo de inmigrantes en estos últimos años, junto con la detección del gran número de irregulares residiendo en el país. Aquí, nuevamente, se puede ver el acoplamiento de las tres corrientes.

Algunos elementos para complementar el análisis

En este apartado se toman en consideración una serie de factores estructurales que inciden en la política de inmigración y que el enfoque de corrientes múltiples no se ocupa de explicar. Si bien estos factores se podrían asumir como restricciones dentro de la especificación de alternativas (en la corriente de las soluciones), ciertos elementos analíticos contemplados en el debate entre estructura y agencia³ permitirían identificarlos con mayor claridad.

A la luz de este debate y tomando como guía la teoría de la estructuración⁴, se debe situar la acción política en el contexto estructural que tiene lugar. Esto permite ver cómo ciertos procesos que son externos al desarrollo inmediato de los acontecimientos tienen un impacto en las estrategias y acciones de los agentes directamente implicados, en las soluciones y decisiones que se tomen para dar cuenta de un problema. En ese sentido, estructura y agencia no se pueden separar, los actores se apropián de un contexto

estructurado, a la vez que las estructuras imponen una selección estratégica ofreciendo posibilidades y condicionantes. Tras el proceso de formulación de una política pública, de toma de decisiones, subyace un contexto social estructurado que define el abanico de acciones posibles.

En el análisis de la política de inmigración, al hablar de factores estructurales se está haciendo referencia fundamentalmente a cuestiones económicas que no sólo afectan a España, sino que revisten un carácter internacional, asociadas a la propia dinámica del capitalismo global. Estos factores estructurales que estarían incidiendo en la política de inmigración, son ampliamente explicados en la citada investigación de Zaguirre (2004). Allí se plantea cómo las empresas, para mantener sus márgenes de beneficios en un entorno cada vez más competitivo, requieren mano de obra numerosa, flexible y barata. Lo cual consiguen a través de la deslocalización de la producción en el denominado Tercer Mundo donde los salarios y el gasto en seguridad social son muy bajos, con la contratación de inmigrantes indocumentados o por medio del recorte de los niveles de protección social y laboral de los trabajadores nacionales. Estas tres estrategias se dan al mismo tiempo y en lo que concierne a los trabajadores inmigrantes, su flexibilidad y bajo costo deriva de la precariedad jurídica en la cual los conmina el Estado de acogida, el cual esgrime como excusa la situación nacional de empleo y la "preferencia nacional".

La persistencia de la economía sumergida, donde encuentran su nicho laboral los inmigrantes "extracomunitarios", es un fenómeno internacional del cual España no escapa; por consiguiente las leyes de extranjería que se formulan y los cambios "cosméticos" en la política pública son funcionales a esas condiciones estructurales. Así, en la medida que pervivan éstas condiciones, es decir, que los países desarrollados receptores de flujos considerables de inmigrantes requieran de una sobreexplotación laboral para sostener la competitividad en determinados sectores económicos y, a la vez, mientras que los países en

vías de desarrollo continúen expulsándolos por la falta de oportunidades laborales derivada de su precaria estructura económica interna, el problema de la inmigración se sostendrá. Y toda política pública que se formule en ese sector se producirá en el marco de un contexto estructurado donde las estrategias de actuación se muestran insuficientes e incluso inoperantes para solucionar a fondo el problema. Eso permitiría entender, por ejemplo, por qué España en menos de diez años ha pasado al menos por cinco procesos de regularización de inmigrantes, lo cual ha mostrado una y otra vez el fracaso de la política de control de admisión como instrumento central de su política de inmigración, pese a lo cual se persista en ella.

Alcanzado este punto del análisis, habría que indagar por la trama de normativas, estrategias y decisiones políticas que responden a finalidades no declaradas y que redundan en efectos "perversos". Políticas que no sirven para regular el mercado de trabajo, que se declaran como "la solución al problema" pero no hacen más que sostener el *statu quo* y que, además, estimulan y justifican la xenofobia entre los nacionales (respecto a determinada categoría de inmigrantes extracomunitarios), a quienes se bombardea a través de los *mass media* con visiones sesgadas del asunto. Pero se trata de cuestiones que exceden las pretensiones de este artículo, por lo cual no serán abordadas.

Conclusiones

Para finalizar, se plantearán unas conclusiones que sin pretender convertirse en un punto final en el análisis del tema, pondrán de relieve algunas cuestiones constatadas en el curso del trabajo, que podrían ser útiles en futuros estudios.

El análisis de la política de inmigración en España, a partir del enfoque de corrientes múltiples, ha permitido ver cómo el problema se incorpora a la agenda, los cambios en la política y el proceso de especificación de alternativas, así como la identificación de los principales participantes.

La utilización de este enfoque ha posibilitado constatar que las cuestiones de la agenda no necesariamente se generan primero en la sociedad y luego son atendidas por el gobierno; en el caso de la política de inmigración española, el flujo parece haberse dado a la inversa, el asunto de la inmigración ingresa primero a la agenda política y luego a la sistémica.

Las herramientas aportadas por el enfoque permitieron entender la política de inmigración en su dinamismo y permanente cambio, mostrando así lo inadecuado que resulta dividir el proceso de las políticas públicas en etapas secuenciales (como plantea el *policy cycle*); la formulación de políticas más bien se explica a partir de tres corrientes (problemas, política y soluciones) que fluyen de manera independiente y que en momentos particulares se acoplan. Sin embargo, como muchos de sus críticos señalan, en muchas ocasiones es difícil sostener la independencia de las corrientes, cuando en la práctica se constata la existencia de solapamientos, a lo cual se suma el hecho que los participantes de una y otra corriente fluctúan, incluso se intercambian o participan al mismo tiempo en dos o más de ellas.

Además, a través de este enfoque se hace visible cierta insuficiencia de los modelos racionales aplicados al análisis de políticas públicas; los participantes actúan y deciden de manera más o menos racional, aunque en toda política hay cuotas de desorden e imprevisión, lo cual se ha vislumbrado en el artículo.

Por otra parte, no se pueden dejar de señalar ciertas debilidades del enfoque, que se han hecho explícitas en su aplicación al estudio de la política de inmigración en España:

En primer lugar, los factores internacionales quedan prácticamente por fuera de consideración y esto es entendible en la medida que el enfoque está centrado en la explicación del diseño de la agenda nacional. Sin embargo, en el marco de los actuales procesos de globalización, donde los

límites entre lo nacional y lo global se difuminan, es desacertado no tomar en cuenta la dimensión internacional. En un mundo como el actual, interconectado tecnológicamente, económica y políticamente, inclusive la aprobación de una ley nacional es una respuesta a cuestiones globales, lo cual se constata claramente en el tema de la inmigración. Ello no implica desconocer que la política de inmigración es una competencia estatal exclusiva y que cada Estado tiene cierto margen de acción, pero en un contexto internacional estructurado que incide en sus decisiones. En ese sentido, asumiendo que los factores nacionales son insuficientes para explicar el ingreso de la inmigración en la agenda política española, en un escenario de integración supranacional, el enfoque de transferencia de políticas aporta elementos para abordar esta cuestión, lo cual fue esbozado en el trabajo pero requeriría una mayor profundización.

En segundo lugar, la perspectiva relativa al poder –como elemento constitutivo de cualquier análisis político– que subyace al enfoque es bastante rebatible. Presenta una naturalización de las relaciones de poder en la medida que equipara los procesos políticos a procesos biológicos de selección natural, donde las ideas, la generación de alternativas y propuestas de solución a problemas –de manera despersonalizada– compiten y el resultado de esa competencia es la supervivencia de la más "apta". De esa manera, se opaca el hecho de que esas alternativas, esas ideas que parecen cobrar vida propia y ser autónomas, respondan a intereses concretos (materiales, simbólicos, etc.) y están configuradas ideológicamente. Desde este enfoque no parece haber interés en la búsqueda de factores subyacentes que perfilan el triunfo de determinada concepción de los problemas y de las soluciones. Teniendo en cuenta este aspecto, se recurrió al debate entre estructura y agencia para identificar algunos de los factores estructurales que intervienen en la formulación de la política de inmigración, lo cual, invita también a una mayor profundización.

Cabe reiterar que tanto en el uso del enfoque de transferencia de políticas, como en la

introducción de elementos de la teoría de la estructuración, sólo se esbozaron algunos planteamientos para complementar el análisis del tema, lo cual ameritaría un mayor desarrollo.

Como idea final, se puede afirmar que ninguna perspectiva teórica tomada de manera exclusiva logra explicar satisfactoriamente una política pública concreta. Está en manos del analista saber combinar las distintas cajas de herramientas que cada perspectiva ofrece, en el intento de dar un orden –dentro de los muchos posibles– a la complejidad que el conjunto de elementos interactuantes en la formación de una política pública muestra en la realidad.

Notas

¹ Se trata fundamentalmente de pensionistas del norte de Europa que se instalan en la costa mediterránea y también de empresarios e inversionistas.

² No obstante, y confirmando lo señalado por el enfoque de las corrientes múltiples, el proceso de formulación de políticas no es tan prolífero ni lógico como se supone desde otros enfoques; los participantes actúan y deciden de manera más o menos racional, hay cuestiones no previstas y una cuota de azar y desorden apreciable en cualquier diseño de política. Ello se constata, por ejemplo, con el plan GRECO 2000-2004: un plan general donde no se plantean objetivos medibles, ni la factibilidad financiera, ni se precisan las prioridades del gobierno.

³ La discusión entre estructura y agencia es un núcleo central de la teoría social y política. Según Colin Hay (1997, p. 198), cada vez que se intenta desentrañar una causalidad política, social o económica, se acude de manera más o menos explícita a las ideas de estructura y agencia. Estos conceptos y su relación han generado un amplio debate, que se expresa en distintas posiciones teórico-metodológicas respecto a la explicación de los fenómenos políticos.

⁴ Teoría desarrollada fundamentalmente por Anthony Giddens (1984), quien desde una perspectiva dialéctica, intenta superar el dualismo entre estructura y agencia. Las estructuras y los agentes, si bien son entidades diferentes, están mutuamente constituidos y cada uno es efecto del otro.

Referencias

- Delgado Godoy, L. (2002), "La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional", en Grau, M. y Mateos, A. (eds.), *Análisis de políticas públicas: enfoques y casos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996), "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature", en *Political Studies* 44, pp. 343-357.
- Elder, D. y Cobb, R. (1996), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Aguilar Villanueva L. (edit.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society*, Cambridge, Polity Press.
- Hay, C. (1997), "Estructura y actuación (agency)", en Marsh D. y Stoker G. (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza.
- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. New York, Harper Collins.
- Rubio Barceló, E. (2002), "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 25, pp. 23-32.

Zaguirre, A. (2004), *Los procesos migratorios: alternativas al discurso dominante*, Madrid, Fundación Alternativas.

Zapata Barrero, R. (2004), *Inmigración, innovación y cultura de acomodación en España*, Barcelona, CIDOB.

Leyes y Decretos

Ley Orgánica 4 de 2000 (11 de enero) sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8 de 2000 (22 de diciembre), por la Ley Orgánica 11 de 2003 (29 de septiembre) y por la Ley Orgánica 14 de 2003 (20 de noviembre).

Real decreto 2393 de 2004 (30 de diciembre) por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4 de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.