

LIDERAZGO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN EN ÉPOCA DE CRISIS ECONÓMICA

M^a Virtudes Pérez Ropero

Universidad de Granada

La crisis económica ha condicionado la actitud, e incluso el comportamiento, de los líderes políticos hacia la población inmigrante. Las políticas y programas públicos que se venían implementando han sufrido ciertos cambios, afectando a los comportamientos de la población inmigrante. Desde esta perspectiva, se trata de analizar los cambios habidos en el liderazgo político y las políticas públicas, especialmente las de formación (educación y empleo) de la ciudadanía inmigrante en la provincia de Granada. El punto de partida es la objetivación de los cambios formales habidos (normativas, estructuras institucionales, recursos disponibles para los programas). A continuación se comprueban esos cambios en lo que a formación para el empleo y educación se refiere. El objetivo final es demostrar que la crisis económica, y su repercusión en todos los ámbitos sociales y políticos, han creado una nueva forma de gestión pública de la política migratoria que ha influido en el tipo de atención hacia la población inmigrante y en la percepción de ésta por el resto de la población. La intervención política hacia este colectivo depende ahora más de los recursos económicos disponibles que de la propia orientación política. Es notorio que el hecho migratorio está adquiriendo cada vez más relevancia política, siendo en este momento la formación para el empleo una de las soluciones y alternativas que en esta situación de crisis económica está incorporándose en las agendas corporativas de los líderes políticos y en sus políticas públicas destinadas a la inmigración. De ahí, que sea muy sugerente profundizar en este nuevo marco político condicionado por la crisis económica.

Esta comunicación se encuadra dentro del proceso de investigación de la tesis doctoral que se está realizando actualmente sobre el liderazgo político en las políticas de inmigración en la provincia de Granada. Se ha detectado que en cuanto al liderazgo local y a la política de inmigración hay una carencia de estudios, aún a pesar de que la Administración Local y Provincial sean las más cercanas a la ciudadanía y a la población inmigrante siendo esta una de las razones que alientan esta investigación pues como dice el profesor Antonio Natera, *el liderazgo local es un ámbito particularmente inexplorado*.

1. ORIENTACIÓN HACIA UN NUEVO MODELO DE DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS: ANÁLISIS DESDE UNA VISIÓN DE LIDERAZGO POLÍTICO LOCAL

El actual diseño de políticas públicas y su implementación está siendo influida por la repercusión que está teniendo en la sociedad moderna y occidental el fenómeno migratorio, e incluso, ha adquirido connotaciones muy importantes, llegando a ser una preocupación en el ámbito político y formando parte de las *agendas corporativas e institucionales de nuestros representantes*. El hecho migratorio ha dejado de ser un fenómeno coyuntural en nuestra sociedad para convertirse en una situación consolidada y estructural. Una nueva forma de gestión pública de la política migratoria ha condicionado la atención de la población inmigrante, pues se han añadido nuevas variables como la formación y el empleo, lo que ha configurado un nuevo panorama de orientación en la política pública hacia la inmigración.

El fenómeno de la inmigración ha generado un panorama de cambios sociales vinculados a la misma que ha demandado la articulación de éstas políticas desde un carácter integral y transversal, sustentadas en el máximo nivel de consenso del mayor número de actores políticos y sociales y, a su vez, se han orientado a favorecer la eficacia y continuidad de las actuaciones públicas. Hay que tener en cuenta que la inmigración es un fenómeno omnipresente en la historia de humanidad y, por tanto, un enfoque realista obliga a admitir que hay dimensiones de esa realidad que escapan al ámbito de la intervención de la política de inmigración y que genera ciertas fracturas no deseadas, difícilmente entendibles si no se analiza la evolución de la historia del proceso migratorio en España y la realidad actual en donde se configura una nueva política migratoria.

Es ahí donde está la clave para entender las distintas orientaciones de la política de inmigración y de la atención sectorial a ésta población. Incluso se está hablando de un nuevo término a nivel europeo: la Política de Inmigración Cero, es decir, políticas y leyes restrictivas de inmigración. Es en Alemania donde se ha acuñado este término para definir la política alemana al respecto. Los Estados siguen haciendo su propia política, e incluso están elaborando nuevas leyes de inmigración (Alemania, Italia), prescindiendo del hecho de que la nueva normativa comunitaria que se está elaborando y en consecuencia, las reformas que cabe hacer a las leyes nacionales, son las que se deriven de su adaptación a las directivas comunitarias.

El reto de hoy día es encontrar una explicación a las dificultades que los/as líderes experimentan ante la inmigración, contribuir a enfocar las investigaciones de las políticas públicas de inmigración desde la perspectiva

del liderazgo político y llegar a entender las problemáticas que plantea la población inmigrante a partir del análisis del liderazgo y el impacto de la política pública en materia de extranjería e inmigración, especialmente el caso de Granada. De hecho, la actuación de los/as líderes políticos/as en cuanto a tareas y funciones que han de realizar y cumplir adquiere matices muy interesantes en periodos de mayor esfuerzo político como la actual crisis, e incluso, adapta, altera y modifica su comportamiento desde los tres procesos principales que utilizan estos actores y que son susceptibles de cambios impredecibles:

- la agenda política y adopción de decisiones (orientado a la solución a corto plazo - incremental-reactivo- u orientado a una solución planificada a largo plazo -racional-estratégico -),
- el trabajo político (ausente, individualista, gestor y emprendedor)
- y los recursos disponibles (escasos e insuficientes o no planificados a las necesidades reales)

Es decir, qué hace, cómo lo hace y con qué recursos cuenta para ello, lo que está generando una nueva configuración de un modelo totalmente adaptado a los cambios socioeconómicos y estructurales que implica la atención razonable de este colectivo.

La realidad empírica de las acciones y el uso de instrumentos para la implementación de las políticas, así como, de su relación con el entorno naturalmente establece límites y controles al liderazgo que puedan ejercer los/as líderes de las políticas de inmigración y que constituyen las amenazas y debilidades del proceso. Estos límites son entre otros, los que se derivan de una determinada cultura política, de las propias demandas del sistema político, de las necesidades o carencias de la población, del marco jurídico y competencial establecido y vigente, así como del signo político y de proyección personal del/a líder .

Los medios que facilitan llegar a éste conocimiento, suele ser en la mayor parte, la difusión y el tratamiento que de los líderes políticos y de las políticas públicas de inmigración realizan los propios medios de comunicación, e incluso, lo que deriva de la propia red de apoyo específica corporativa: gabinetes de prensa o comunicación (de información política) así como de la percepción social que de los/as líderes tiene la población receptora o no de las medidas que implementan, ejecutan y diseñan los/as políticos/as.

Esta percepción ciudadana se manifiesta en los procesos electorales y es el resultado del impacto que el liderazgo de aquellos/as líderes en las políticas de inmigración están ejerciendo y del estilo de su liderazgo: transaccional (intercambio mutuo y beneficioso entre líderes y seguidores) o de la recomposición (identificación mutua para alcanzar una meta común) y más en concreto si se centra en la tipología de Cerny: *rutinario/a*, *integrador/a*, *catalizador/a* o *transformador/a*.

- *Rutinario*: que combina una personalidad pasiva/reactiva, una relación representativa con la opinión pública, grupos de presión, élites... y una posición muy constreñida por el juego institucional.
- *Integrador*: combina una personalidad activa/anticipatoria, una relación muy vinculada al interés de los actores políticos y sociales y una posición ceñida al contexto institucional
- *Catalizador*: combina una personalidad activa/anticipatoria, una postura autónoma con respecto a las opiniones e intereses sociales y sujeción al marco institucional en términos de poderes y normas.
- *Transformador*: combina una personalidad activa/anticipatoria, autonomía del líder con respecto a las fuerzas socioeconómicas y una gran libertad de maniobra en su relación con las instituciones.

En el liderazgo como proceso político el/a líder ha de cohesionar su actitud con la política y su aptitud para ejercerla, como dice Antonio Natera *El liderazgo es un proceso en el que se relacionan el comportamiento del líder y sus ámbitos de dominio político* (Natera Peral, A. 2001: 83). Los/as líderes en lugar de ofrecer respuestas, suscitan preguntas y retos (Lopez Camps, y Leal Fernández, 2005: 30). El/a líder desde el ámbito de las políticas de inmigración ha de ir más allá, debe centrarse en la atención individual y personal y ser capaz de crear valores compartidos con la comunidad política y social, ello supone potenciar no solo la *inteligencia emocional y la capacidad de influencia*, sino la *inteligencia social*. Los/as líderes políticos son los representantes de la ciudadanía, con un fin claro, gobernar en beneficio del interés general, y los/as líderes gerenciales de lo público o de una administración pública son en realidad los miembros del equipo ejecutivo dedicados al mismo fin (directores/as gerentes, altos funcionarios/as y jefes/as de servicio).

Lo cierto es que lo estudiado hasta el momento aporta algunas ideas comunes del liderazgo local, la primera de ellas es que la inmigración es un reto para el liderazgo político ya que pone en jaque los valores de nuestra democracia (derechos, libertad, igualdad, solidaridad) y la atención de las carencias; la segunda es que se observa interés por la universalización de los servicios públicos (programas, prestaciones y recursos) de los sistemas de protección social diferentes al sistema público de servicios sociales y la tercera es que ya forma parte de las agendas corporativas y de los programas electorales. Pero también es cierto que aportan algunas ideas aún por asimilar: la responsabilidad compartida o corresponsabilidad sociopolítica, asumir que hay que rediseñar el modelo de ciudadanía, (y por extensión el modelo de formación e implementación de las políticas de inmigración sostenibles, integrales e integradoras) y la política basada en el consenso y en la

transversalidad de la atención a la población inmigrante. En definitiva la comprensión de la democracia multicultural.

2. POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL VERSUS POLÍTICA PÚBLICA DE CIUDAD, Y POLÍTICA PÚBLICA DE CIUDAD VERSUS POLÍTICA PÚBLICA PROVINCIAL

La actuación pública del político o política se está adaptando a las nuevas circunstancias; hoy ya no se cuestiona que la diversidad ha enriquecido culturalmente a Europa. *Sólo hay que pensar en nuestra gastronomía, nuestra música y nuestros deportistas para reconocer este hecho* (Liddle, 2007: 44), pero en cierto modo, es una realidad, la de la inmigración que desborda las previsiones políticas. *Políticas Municipales, De Ciudad y Provinciales* que en este tema están enfrentándose a esta situación con criterios dispares, con medidas políticas muy diferentes y que incluso, a veces, llegan a ser contradictorias y susceptibles de enfrentamientos entre ellas mismas. Políticas que llegan a tener una consecuencias importantes en la opinión pública de todo tipo: negativas, ambiguas o positivas, aunque en realidad todas ellas pretendan unos objetivos claves: sensibilizar a la comunidad política y social, aumentar la conciencia y conocimiento de la situación que padece la propia población inmigrante y la crear de una comunidad tolerante y cooperativa. Por otra parte, todas coinciden en considerar prioritario incluir en las *agendas políticas* el tema migratorio, de hecho, existe un interés manifiesto por potenciar la coordinación entre las Administraciones Públicas y en orientar hacia un enfoque transversal y global la política de inmigración, de ahí, que el diseño y gestión de las políticas públicas de inmigración se estén centrando en la *integración y la normalización de esa población*, en promover la cohesión social, en conseguir la inclusión social, en resumen constituir *comunidades sostenibles*. Comunidades que sean la base del cambio en la implementación de políticas públicas sectoriales (empleo, formación, educación, salud, servicios sociales).

Este cambio, está mostrándose en la realidad española, ejemplo de ello, en política de ciudad: la Conferencia Internacional *Cities of Migration* celebrada los días 3 y 4 de octubre de 2010 en La Haya (Holanda), en la que se reconocía la labor integradora y de buenas prácticas en la gestión de la política migratoria de los Ayuntamientos de Barcelona y Fuenlabrada (Madrid) como así ha defendido y ha valorado la calidad del Plan de Interculturalidad del Ayuntamiento de Barcelona y del Plan de la Policía Municipal de Fuenlabrada con el que se ha conseguido aumentar el número de policías extranjeros.

En el caso andaluz, y mas concretamente en el ámbito local, esos cambios también se están manifestando. Los criterios utilizados para realizar este análisis de las tres políticas migratorias más significativas de la provincia de granada, han servido para su detección y estudio en profundidad, entre ellos: el porcentaje de población inmigrante existente en el Municipio, la existencia de servicio especializado técnico o político de atención a dicha población, el signo político del gobierno local, el nivel de gobierno y el tamaño del Municipio. Así pues, en el ámbito local y con un tamaño de más de veinte mil habitantes el *Ayuntamiento de Motril* (Granada) gobernado por el partido popular (PP) es referente de política municipal, por ser el primer gobierno local en crear y mantener en la actualidad su concejalía propia en materia de migratoria, por su política de ciudad gobernado por el PP, el *Ayuntamiento de Granada* con el Servicio de Atención al Inmigrante y un Consejo Municipal de Inmigración y en el ámbito provincial gobernado por el partido socialista obrero español (PSOE) es destacable la *Diputación de Granada* con programas de atención de refuerzo para la población inmigrante.

El Ayuntamiento de Granada (Municipio de más de doscientos mil habitantes), desarrolla una política migratoria que se fundamenta en diferentes actividades para abordar la situación de la inmigración a nivel institucional y con el objeto de posibilitar la integración de este colectivo. Todas las actuaciones se circunscriben en el ámbito del Programa de Atención a Inmigrantes. El objetivo prioritario es facilitar la integración social y personal de la población inmigrante como sujetos de derechos y deberes en la sociedad granadina, articulando para ello los recursos necesarios que favorezcan dicha integración.

Una de las medidas políticas que ha puesto en marcha el Ayuntamiento de Motril ha sido el *hermanamiento* con un municipio de Argentina (Albardón de la Provincia de San Juan¹). Albardón es un municipio que tiene una superficie de 945 km², con una población que alcanza los 25.000 habitantes; el descubrimiento de una población migrada de 5 a 10 mill motrileños en la provincia de San Juan motivó que se firmara el hermanamiento, lo que ha supuesto el desarrollo de medidas de colaboración y trabajo conjunto: como la realización de unas jornadas de convivencia en Motril para unir los lazos históricos de ambas ciudades. El Ayuntamiento lidera la *Mesa por la inmigración* que integra a todos los actores sociales. A pesar de los límites a la competencia real, pues los servicios que presta son de asesoramiento básicamente. El Alcalde entiende que debe ofrecer un servicio más cercano (servicios propios) y extraordinario. En palabras de Carlos Rojas: *Como decía un alcalde donde acaba mi competencia empieza mi incumbencia*.

¹ <http://www.albardon.gob.ar/>

El Ayuntamiento de Motril (Municipio de más de cincuenta mil habitantes), apostó por ser conscientes del fenómeno e incremento de la población inmigrante en el municipio y como respuesta puso en marcha la Oficina Municipal de Atención Integral al Inmigrante, dotándola de una serie de profesionales expertos en legislación sobre extranjería, de intervención social con población inmigrante e interculturalidad. Para posteriormente crear la Concejalía de Inmigración. Según el propio Alcalde ²

En 2003 se pone en marcha, la concejalía de inmigración fue un compromiso electoral, por las circunstancias especiales en materia para poder facilitar la integración social, con financiación europea y estatal, trabajo reconocido por todos los sectores sociales de Motril y de inmigrantes.

El trabajo político respecto a la población inmigrante para el Alcalde de Motril ha de ser transversal, según él, tener en cuenta la realidad especial en que viven las personas, desde todos los servicios y áreas estatales y municipales, de hecho en todos los actos se tienen en cuenta para que se sientan integrados. Lo coordina inmigración. La población inmigrante trabaja y trabaja bastante, nos solemos reunir los fines de semana por que durante la semana es imposible. Destaca el alcalde haciendo referencia a la gestión y trámite burocrático: así con el consulado, se procedió a la firma de un acuerdo para que la población rumana no se desplace a Sevilla para firmar el papeleo, la cónsul ha delegado en el área de inmigración, descentraliza así la actividad administrativa y atención a todos los ciudadanos, facilita a aquellas personas que no tienen recursos para desplazarse a gestionar su documentación en el propio municipio. (Rojas García, C. 2010)

La Diputación de Granada (que presta asistencia a los Municipios de menos de veinte mil habitantes), implementa una política estratégica dirigida a la población inmigrante a través de su *red pública de servicios sociales*. En lo que respecta a Política Provincial de Inmigración, se dan dos niveles de implementación uno provincial y otro municipal, la gestiona la Vicepresidenta 1ª y Diputada delegada del Área de Bienestar Social y Derechos de la Ciudadanía, Doña Juana Mª Rodríguez³:

La política migratoria la tiene el estado y una parte importante la comunidad autónoma, dentro de todos los programas de atención universal se incluye también a la población inmigrante. La junta de Andalucía delega una cantidad de dinero para estos profesionales que refuerzan, dentro de la planificación general y universal para toda la población, aunque hay una finalidad concreta con personal de apoyo que presta y refuerza a los profesionales que tienen en el ámbito local y son pura correa de transmisión de las cuantías económicas que van dirigidas a la contratación de este personal. Su trabajo, el que llevan a cabo en Polopos, Zafaraya... incluso área metropolitana, se integran con los comunitarios, pero una política específica no se tiene. (Rodríguez Masa, J 2009)

A pesar de contar con el equipo del área que lo forman más de mil 200 personas y cuatro delegaciones: integración social, delegación de deportes y la delegación de igualdad y los centros sociales (una residencia para personas con discapacidad y dos residencias para personas mayores), la política provincial viene regulada en *la concertación* que desde el 2005 gestiona Diputación.

Es un proceso muy importante que ha logrado además de transparencia y conocimiento por parte de todos al mismo nivel y oportunidades en el mismo momento no estaba basado en que los alcaldes más cercanos tuvieran las mismas veces y poder conseguir mas cosas sino que ahora se abre un proceso de demanda por parte de todos los ayuntamientos y estamos hablando que llegamos a que realmente todos los ayuntamiento sean iguales, todos pueden tener las mismas posibilidades teniendo en cuenta que unos con 80 h tendrán unas proporciones en los programas y con 18 mil h.

Un político no se puede alejar nunca de la realidad. Tiene que estar en el día a día para poder compartir con los demás lo que en ese momento se está trabajando. Si tú te colocas en una situación de estar en un pedestal yo creo que ese nivel no va bien. (Rodríguez Masa, J. 2009)

De igual forma, la máxima responsable de la Dirección del Área Doña Sonia Soria Martínez⁴ reconoce que:

La Diputación no tiene competencia específica, tenemos firmado un convenio, en el que nos delegan unas competencias en materia de personal, en ese convenio se acuerda contratar a unas personas que trabajan en los centros de servicios sociales comunitarios y que tienen contacto con la población inmigrante.

No se desarrolla en diputación por el paraguas ese o por la excusa de que no tenemos competencia. Tampoco tenemos competencia en materia de igualdad pero sí que en su momento fuimos fuertes y se tomo una decisión política yo creo que importante cuando se hizo una delegación de igualdad. Hay una barrera entre competencia legal y competencia moral. (Soria Martínez, S. 2009)

Con respecto a medidas concretas que se ponen en marcha en su área, habla de la financiación de la política migratoria, resalta que procede de una subvención de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía para contratación de personal. Ahora hay 8 técnicos/as en la provincia con perfil de trabajo social que trabajan en la red de servicios sociales comunitarios. Existe el Programa de refuerzo de los Servicios Sociales Comunitarios para la Intervención e Integración Social de la Población Inmigrante en los Servicios Sociales Comunitarios y con los Servicios Sociales Especializados. Como medida importante, resalta, *la coordinación entre administraciones* y como medida concreta crear un *servicio específico*, así define como debe ser:

La política migratoria tiene que ser transversal, las políticas tienen que pensar en el inmigrante, la norma va encaminada en ese sentido y todas las políticas que se están desarrollando, por todos los ministerios, consejerías y delegaciones.

Yo creo que habría que prestar un servicio aparte a la población inmigrante, porque aunque sí que pensemos que estamos prestándoles los servicios asesoramiento... al final la gente se pierde y ellos necesitan tener y dirigirse a un servicio concreto, que además aglutine. La burocracia es tremenda y el papeleo. Que aglutine todas las competencias de todas las delegaciones. To-

² Entrevista semiestructurada realizada al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Motril (Granada) Don Carlos Rojas García el 21 de Junio de 2010.

³ Entrevista semiestructurada realizada a la Sra. Doña Juana Mª Rodríguez Masa el 14 Diciembre de 2009

⁴ Entrevista semiestructurada realizada a Doña Sonia Soria Martínez el 24 de Noviembre de 2009.

das las consejerías tienen sus convocatorias de subvenciones, trámites, pero sin embargo cada una tiene lo suyo pero no se centraliza con lo cual al final es un lío tremendo. Es un objetivo que se está pensando, tenemos muchos recursos y están desperdiciados, todas las delegaciones, red muy potente y lo único que hay que hacer es formarlos y orientarlos y establecer un servicio muy claro con esta población, la coordinación entre administraciones es mi objetivo prioritario. Ese objetivo lo compartimos mucha gente. (Soria Martínez, S. 2009)

La realidad política es distinta a la realidad social, de hecho la misma gerente pública resalta que la atención desde la red de Servicios Sociales no es por igual a las personas documentadas como a indocumentadas.

Realmente se que no es lo mismo, eso oficialmente, oficiosamente cuando un inmigrante tenga o no tenga papeles, se desplaza a un servicio, el asesoramiento y el trato es igual (Soria Martínez, S. 2009)

Sin embargo a nivel estatal el actual Ministro de Trabajo e Inmigración, Valeriano Gómez Sánchez decía ante la comisión de trabajo e inmigración de 30 de Noviembre de 2010 respecto a la nueva regulación normativa (que pretende publicarse en el primer trimestre de 2011) que:

Actualmente en un estado muy avanzado de elaboración y en fase de diálogo social, va a profundizar en las actuales herramientas destinadas a la gestión ordenada de los flujos migratorios, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral interno, mediante la concertación social y territorial y la existencia de un segundo instrumento de trascendental importancia en materia de integración: el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2007-2010). Dotado con un presupuesto de 2.005 millones de euros. En este sentido, trabajaremos estrechamente con las Comunidades Autónomas a través del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, y su Refuerzo Educativo. La previsión para el próximo ejercicio 2011 es continuar contando con este instrumento, al que se dotará con 66,6 millones de euros. (Gómez Sánchez, V. 2010)

El matiz del Ministro es significativo cuando define el objetivo básico de su política migratoria, al concretar que se trata de reforzar los servicios públicos a los que pueden acceder los inmigrantes en igualdad de condiciones y de adecuar las políticas públicas a las demandas de una sociedad diversa. Considerando esta afirmación, ¿se puede hablar de diseño de políticas integrales y accesibles para la población inmigrante? Una consecuencia de la falta de estas políticas la visualiza el ACP Observatory on Migration, cuando reconoce que: La falta de políticas integrales puede generar conflictos sociales sobre el acceso a los recursos naturales. Los movimientos de personas se espera que cause tensiones cuando el ambiente no puede proporcionar los recursos necesarios (tierra cultivable o agua por ejemplo) para las personas que viven en un territorio.

La confrontación entre estas políticas lleva a un denominador común a la *globalización inminente de la política pública local en materia migratoria*, hoy un hecho, desde el liderazgo es importante reflexionar sobre todas las esferas públicas y privadas, desde la iniciativa social y desde el plano político y cuestionarse qué sociedad queremos y así sabremos que valores enseñar. La inmigración para la sociedad es un beneficio y además recíproco. España, Andalucía y por supuesto Granada, lo mismo que el conjunto de los países de la Unión Europea, necesitan de la inmigración, y deben disponerse a trabajar y adaptar sus instituciones y sus políticas a los nuevos retos que plantea la presencia de ciudadanos y ciudadanas nacionales de otros países en el nuestro.

3. LA CRISIS ECONOMICA COMO FACTOR DETERMINANTE DEL DISEÑO ACTUAL DE LAS POLITICAS DE INMIGRACIÓN MUNICIPALISTAS, PROVINCIALES Y CIUDADANAS

La crisis financiera internacional representa una amenaza para la estabilidad mundial y está reorientando la política actual migratoria. El espejo sobre el que se miran los políticos y políticas es el que establece la Unión Europea (UE), la cual apoya un concepto de ayuda al desarrollo que permita estimular el crecimiento económico, luchar contra la pobreza y proteger el medio ambiente. *Es necesario prestar un especial apoyo a los sistemas de protección social y a los mercados de trabajo para luchar contra los efectos sociales de la crisis y contribuir a los ODM* (Comisión Europea 2009: 9)

El periodo de crecimiento relativamente rápido y sostenido de la migración internacional ha llegado a su fin, o al menos, se ha ralentizado como consecuente de la crisis financiera y económica que se inicia en 2007. Lo cierto es que es probable que se requiera un largo periodo de tiempo hasta que los efectos de la crisis desaparezcan, debido a las características del mercado y que por supuesto afecta a la provincia. Lo que ha definido medidas concretas que directamente afectan al ámbito local; el gobierno español ha tratado de gestionar los flujos migratorios mediante la regularización de los inmigrantes que llegaron sin papeles y ha llevado a cabo seis programas de este tipo desde 1985. Dentro de la Unión Europea, España destaca por la gravedad de la crisis, como resultado de la atracción de un número sin precedentes de migrantes en la última década para alimentar su auge de la construcción y en los servicios. España ha registrado la mayor tasa de desempleo en la Unión Europea un 20,33% en Diciembre de 2010.

Los países de la UE entraron oficialmente en la recesión en diferentes momentos - sobre todo en el segundo semestre de 2008. España entró oficialmente en recesión en el cuarto trimestre de 2008. (Pajares 2009: 141)

En consecuencia:

Es la mayor crisis económica global conocida en 8 décadas. Si en una primera fase hubo que contribuir a coordinar la actuación de la política económica internacional para evitar el colapso del sistema financiero, respaldándolo con una intervención decidida;

en la segunda fase, ya en 2009, se adoptaron planes de choque, fundamentalmente a través de políticas fiscales y monetarias, para sostener la actividad y el empleo.

En los últimos tres años, en efecto, la economía española ha perdido cerca de dos millones de puestos de trabajo, de los cuales más del sesenta por ciento estaban directa o indirectamente vinculados con el sector de la construcción residencial. Los ocupados de este sector de actividad presentaban un perfil muy concreto a principios de 2008: una presencia importante de hombres (93%), jóvenes menores de 29 años (26%) e inmigrantes (25%) en relación a su peso en la población ocupada total (58,4%, 22,7% y 14,4%, respectivamente). Debido a esta sobrerrepresentación, estos colectivos son los que se han visto más afectados por la crisis. (Zapatero, 2010: 11)

La probabilidad de llegar a una situación de desempleo de la población inmigrante en el mercado laboral a consecuencia de la crisis económica es desde el inicio de la crisis aún mayor que para la población granadina, una característica ha sido en los últimos años *la estratificación de los mercados laborales que implica fuertes diferencias en la situación laboral de las personas según la nacionalidad a la que pertenecen*. Por tanto, la crisis económica ha empeorado significativamente la situación laboral de la población inmigrante.

Se han identificado seis grupos de inmigrantes: africanos; rumanos y búlgaros; europeos de la UE-25 (es decir, todos los extranjeros nacionales de la Unión Europea exceptuando a los búlgaros y a los rumanos); europeos no comunitarios; lati-noamericanos, y la categoría residual de resto de países. Las desventajas brutas se refieren a las diferencias generales que existen entre los distintos grupos de personas, diferencias que pueden ser medidas mediante indicadores como la tasas de paro o el porcentaje de acceso a puestos de alta cualificación, entre otros. Las desventajas netas, las cuales hacen referencia a comparaciones entre personas de igual edad y capital humano —si bien el capital humano se refiere a la suma de la formación y la experiencia laboral, en este estudio únicamente se analiza el primero de estos factores. (OPAM 2010: 4)

Los gobiernos locales se enfrentan a estadísticas que reflejan una situación tan real como insostenible y que les obligan a modificar sus propuestas y a repensar nuevas medidas públicas que establezcan la gobernanza política. Es la resiliencia política.

La resiliencia se refiere a la capacidad para hacer frente a perturbaciones adversas, y puede depender de la gestión macroeconómica de un país, de las instituciones y el liderazgo: los aspectos que están principalmente bajo el control de un país. Minimizar el riesgo de la crisis económica mundial por lo tanto significa abordar tanto la vulnerabilidad y la resiliencia. (United Nations University, 2009: 2).

A este respecto el Migration Policy Institute presenta y fundamenta tres proposiciones:

1. La recesión ha reducido el movimiento de los migrantes económicos a las principales regiones que reciben inmigrantes del mundo. Y en contra de la percepción generalizada de público, mayoritariamente inmigrantes están optando por quedarse en sus países de adopción en vez de regreso a casa a pesar de un desempleo muy elevado y la falta de puestos de trabajo.
2. Si bien el panorama general es de disminución de las remesas fuerte, algunas regiones están experimentando aumentos de las remesas o se mantiene estable. Aunque las remesas han disminuido a nivel mundial en medio de la crisis, que sigue siendo una importante fuente estable de ingresos para los países emisores de inmigrantes como de otros flujos financieros, incluyendo préstamos y otras formas de inversión privada extranjera, han demostrado ser mucho más volátiles.
3. La recesión ha golpeado a los migrantes y su bienestar económico particularmente difícil, con repercusiones no sólo para los propios migrantes y sus familias sino también para los inmigrantes países emisores y receptores por igual. (Migration policy Institute 2009: 14).

La población inmigrante fue atraída a España y promovida por el gobierno su llegada para venir a trabajar en la construcción en auge, el turismo, la hospitalidad y las industrias nacionales de servicios. Pero el crecimiento de España ha llegado a un punto doloroso y el país se ve en la obligación de replantearse su modelo de desarrollo económico. El resultado ha sido duramente la disminución de las entradas esta población. Frente a la crisis económica más severa en décadas y el aumento del desempleo, los gobiernos en distintos lugares del mundo adoptaron una serie de políticas para suprimir la entrada de inmigrantes, fomentar su salida, y proteger los mercados laborales para los trabajadores nacidos en el país.

Una de las respuestas políticas al desempleo ha sido la llegada de pay-to-go o programa de retorno, incentivos económicos y medidas que potencian y animan a la población inmigrante desempleada a regresar a sus países de origen. Como respuesta directa al aumento del desempleo. Entre los países que han desarrollado el programa está España. En definitiva es una suma fija normalmente vinculada a las prestaciones del seguro de desempleo a cambio de la promesa de salir del país por un período de tiempo o incluso indefinidamente. El programa español de retorno voluntario se inició en noviembre de 2008. En este sentido, la OIT apunta a la posibilidad de que el empleo sumergido y la inmigración irregular sean opciones al alza en tiempos de crisis, pero plantea también la opción contraria: que los inmigrantes en situación irregular disminuyan por ser los más abocados al retorno.

A este respecto en el Informe de Evaluación y Seguimiento de los acuerdos del Pacto de Toledo, aprobado por la comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados el 29 de Diciembre de 2010, defiende que se refuercen los instrumentos de inspección y control para evitar que se produzcan situaciones que puedan conducir esa necesaria inmigración legal hacia la economía sumergida, la marginación o la explotación. Por ello, reconoce que el flujo de inmigración debe canalizarse a través de *mecanismos que garanticen la incorporación de población inmigrante al mercado de trabajo*, así como su consiguiente protección social, con plenitud de derechos y obligaciones. Además considera que la Seguridad Social deberá adecuar esos procesos a través de mecanismos de gestión que den, sin menoscabo de garantía alguna, facilidades para la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema. Todo ello debe hacerse asegurando la *plena*

coordinación entre necesidades laborales, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento de inmigrantes y formación para el empleo, entre otros, que permitan una adecuada cobertura de las necesidades de nuestro mercado de trabajo y faciliten la rápida y plena integración de los nuevos trabajadores extranjeros.

4. LA FORMACION PARA EL EMPLEO COMO MEDIADORA ENTRE LA REFORMA LABORAL Y LA INTEGRACION DE LA POBLACION INMIGRANTE

La regulación normativa de la reforma laboral en curso no deja de lado a la política migratoria local, a sus medidas y a sus actores políticos, sino más bien, la integra y la hace cada vez más protagonista en la atención integral al colectivo más debilitado de la crisis actual, la población inmigrante. Así lo manifestaba el 30 de Noviembre de 2010 en comparecencia el Ministro de Trabajo e Inmigración, cuando se refería a la aprobación de la ley orgánica 2/2009 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Existen otros elementos en la Ley que quisiera poner en valor. Por un lado, la concertación territorial, es decir, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales de la política migratoria que más directamente les afectan. Por otro lado, la Ley refuerza las políticas públicas de integración. La Ley ha desarrollado un diseño de modelo intermedio y flexible de integración, que trata de conciliar nuestros valores constitucionales con el respeto a la identidad y a las diferencias presentes hoy en nuestra sociedad. El objetivo es que el extranjero respete las leyes y los valores constitucionales y que los ciudadanos españoles asuman la diversidad cultural, construyendo así la sociedad española plural que tenemos hoy en día.

De todos es conocido el nuevo escenario migratorio en que nos movemos. Las actuaciones prioritarias del Gobierno en política de inmigración están regidas por un enfoque integral, basado en cuatro pilares: 1) regulación de los flujos migratorios, vinculándolos a la realidad del mercado laboral; 2) refuerzo de la lucha contra la inmigración irregular; 3) promoción de las políticas de integración; y 4) fortalecimiento de la dimensión exterior del fenómeno migratorio. En definitiva, el objetivo del Gobierno sigue siendo garantizar la legalidad en el acceso, la convivencia, la integración y el consenso en relación con la política migratoria. Para el cumplimiento de estos compromisos, vamos a impulsar dos instrumentos básicos, como son el Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (Gómez Sánchez, 2010: 9)

En el marco del diálogo social con los interlocutores sociales y la concertación territorial con las Comunidades Autónomas, el Gobierno se ha comprometido a abordar de manera inmediata una *reforma de las políticas activas de empleo*, pero en realidad para la población inmigrante cuya situación de desempleo es notoria y cuya regulación se centra en la ley de extranjería, lo cierto es, que se enfrenta a un *escenario económico caracterizado por la intensidad de la crisis económica con origen en la crisis financiera internacional y con efectos sobre el crecimiento y el empleo*

Desde finales de 2007, han perdido su empleo 250 mil inmigrantes, lo cual supone el 12,8% del empleo total destruido, siendo su peso sobre la población ocupada del 13,7%. Este hecho ha provocado un incremento considerable de la tasa de paro de los inmigrantes, que se ha multiplicado por 2,5 hasta alcanzar el 29,3% en el tercer trimestre de 2010. Una parte importante de este aumento está relacionada con la menor edad media de los inmigrantes (un 13,4% de los inmigrantes activos tenían menos de 24 años frente al 10,6% de la población española) y con su elevada participación en el sector de la construcción (que ha concentrado el 84% de la caída total del empleo inmigrante desde el inicio de la crisis). (Zapatero, 2010: 61)

Las políticas activas de empleo destinadas a la población inmigrante, no se deben ceñir a una mera regulación de los flujos laborales y menos aún a un exclusivo control de entrada y permanencia, sino que, debe además apoyar los procesos de convivencia e integración. La Comunicación sobre política comunitaria de inmigración, COM (2000) 757, presentada por la Comisión Europea el 22 de noviembre de 2000 reconoce la necesidad de inmigración laboral tanto para trabajos cualificados como no cualificados, y que para todos ellos deben abrirse vías legales de entrada. La relación entre las políticas activas de empleo y la política migratoria centra su interés en nuevas medidas que pretendan reactivar el mercado laboral y por tanto, mejorar la empleabilidad de los sectores más desfavorecidos: población inmigrante. Así se pretende a través de nuevas formulas que intermedien y sean facilitadoras de la integración de este colectivo, medidas de activación y de colaboración entre lo público y lo privado.

La activación consiste en incentivar a los desempleados a que busquen empleo o mejoren su formación de una forma más activa, mediante una amplia variedad de instrumentos. En las políticas de activación se sigue el principio de «obligaciones mutuas» para los trabajadores y los servicios públicos de empleo, condicionando la obtención de las prestaciones a una búsqueda activa de empleo, a la participación en programas de formación y orientación a largo plazo o a la aceptación de una colocación adecuada. Un instrumento clave de la activación es la monitorización de la búsqueda de empleo, condicionando los beneficios sociales a que el desempleado tenga una búsqueda suficientemente activa, y a que acepte un empleo que se ajuste a sus características. La participación obligatoria de los desempleados en programas de empleo o de formación es otro instrumento de las políticas de activación. Una política que se ha mostrado muy efectiva es la atención personalizada a través de itinerarios de empleo cuyo incumplimiento conlleva sanciones. (Zapatero, 2010: 82)

La *formación profesional para el empleo (FPE)* se ha regulado recientemente por Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo que desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, y establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos y establece la ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía. La nueva regulación configura un nuevo modelo de Formación Profesional.

El nuevo subsistema de Formación Profesional para el Empleo conforma en un único modelo la formación de todos/as los/as trabajadores/as, ocupados/as, desempleados/as y docentes, integra las iniciativas de formación del subsistema de formación profesional para el empleo, son: la formación de demanda, de oferta (ordi-

na y extraordinaria), las acciones de apoyo y acompañamiento y alternancia con el empleo y tiene por objetivo es proporcionar las competencias requeridas por el sistema productivo con el objetivo de facilitarles su inserción laboral, reciclaje profesional o bien mejorar su empleabilidad.

La formación es un componente central de las políticas activas de empleo. En los trabajadores ocupados, los estudios muestran que la formación aumenta su productividad y fomenta la innovación, contribuyendo así a mejorar la competitividad de las empresas. En los desempleados, es fundamental para facilitar su inserción o reinserción laboral en el sistema productivo. (Zapatero, 2010: 71)

La actual reforma laboral, además acentúa la importancia de la formación para el empleo destinada a colectivos prioritarios. Así reconoce la Ley 35/2010 cuando establece Medidas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas en su art.10.8 Bonificaciones de cuotas por la contratación indefinida: Los trabajadores contratados al amparo de este artículo serán objetivo prioritario en los planes de formación para personas ocupadas dentro de los programas de formación profesional para el empleo, así como de cualquier otra medida de política activa de empleo, al objeto de incrementar su cualificación profesional.

Una medida para favorecer la educación y la formación profesional y contribuir a la consecución de los objetivos de la cumbre de Lisboa del año 2000, que se han venido ampliando y ratificando en las cumbres posteriores de la Unión Europea, es fomentar el *reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación*⁵. A este respecto, se aprueba el Real Decreto 1224/2009 que determina el procedimiento único, tanto para el ámbito educativo como para el laboral, para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Por lo que a España se refiere, la apuesta por un modelo de crecimiento basado en actividades de mayor valor añadido generará mayor demanda de trabajadores o profesionales cualificados. La mejora de la formación profesional y la enseñanza superior paliará algunas de las deficiencias que tenemos para satisfacer esa demanda, pero difícilmente las paliará todas o difícilmente lo hará a tiempo, por lo que la inmigración de trabajadores cualificados será una necesidad clara, como lo es en el resto de países europeos. Y respecto a los menos cualificados, cabe pensar que la recolocación de los parados limitará durante unos años las necesidades de inmigración, pero eso será transitorio. Nuestro futuro sigue siendo un futuro de inmigración, como lo es en toda Europa. (Pajares, 2010: 134)

5. CONCLUSION

La inmigración no es un problema sino más bien una orientación derivada de la globalización de la sociedad internacional de la que somos parte, la cual está condicionando la oportunidad de continuar construyendo una comunidad social solidaria, tolerante y democrática. Es una tendencia derivada de nuestro crecimiento económico que ofrece una alternativa de crear una sociedad más próspera, más social y más humana. Por ello, la *coordinación entre las distintas Administraciones que, a veces, llevan a cabo políticas y prácticas distintas e incluso contrapuestas y la colaboración con los diferentes Municipios y entidades del tercer sector, conforma una completa actuación dirigida a profundizar en una concepción multicultural y cada vez más cerca de la llamada Aldea Global. Por tanto, el fenómeno de la inmigración es un fenómeno transversal e integral y uno de los grandes retos de las sociedades modernas y avanzadas para el liderazgo político.*

Sobre esta base, la idea de que la capacidad de influencia del *liderazgo en el proceso político depende tanto de los propios actores políticos o líderes como de la interacción entre éstos y el entorno que define así el reparto de competencias entre las distintas administraciones públicas, lo que en cierta medida obliga a compartir ámbitos de actuación en materia de extranjería. La migración y el aumento de la población inmigrante en los últimos años en determinadas zonas de la provincia de Granada han puesto de manifiesto la existencia de un complejo abanico de necesidades sociales a las que hay que dar respuesta desde el sistema público. A ello se añade un incremento de la demanda de atención especializada en los servicios específicos de la provincia. Ambas cuestiones: aumento de población inmigrante e incremento de las demandas específicas, justifican la necesidad inminente de estar preparados para resolver los problemas que se derivan y derivarán en un futuro cercano.*

⁵ Este tema está inquietando al alumnado que está adquiriendo su formación por las vías formales para poder obtener su título sobre todo de las ramas socio sanitaria y educativa. Poner en valor las capacidades de personas que con un mínimo de tres años de experiencia, han venido desarrollando una profesión a pesar de no haber contado con una titulación adquirida a través de procesos académicos, resulta para quienes han obtenido su título a través de la formación reglada un cuestionamiento y preocupación, en este supuesto, porque es evidente que la población ocupada inmigrante suele estarlo en sectores de *cuidado personal y de atención sociosanitaria* en el domicilio, de modo que con tres años demostrada de permanencia indocumentada en el territorio con la gestión del informe de arraigo y su resolución aprobatoria, prestando este tipo de experiencia laboral pueden adquirir esta competencia y por tanto el título correspondiente.

La crisis económica ha reorientado la actuación política hacia una reforma del mercado laboral que ha derivado en una nueva política pública de inmigración, que a su vez considera al actual subsistema de *formación profesional para el empleo* como un instrumento estratégico para superarla.

BIBLIOGRAFIA

- ACP Observatory on Migration. (2010) *La liberación inmediata. La migración Sur-Sur, el medio ambiente y cambio climático: La comprensión de un complejo de influencia*. Bruselas. 1 de Diciembre de 2010.
- Aja, Eliseo y Arango, Joaquín. (2002, 10 de octubre). Una estrategia para la política de inmigración. *El País*, 16.
- Aja, Eliseo y Arango, Joaquín. (2006) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológicas*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Ayuntamiento de Granada. (2002, 11 de diciembre). Reglamento del Consejo Municipal de Inmigración. *Boletín Oficial de la Provincia de Granada*, 283.
- Comisión Europea. (2009). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de abril de 2009 - *Ayudar a los países en desarrollo a afrontar la crisis* [COM(2009) 160 final - no publicada en el Diario Oficial].
- Congreso de los Diputados. (2010). *Informe de Evaluación y Seguimiento de los acuerdos del Pacto de Toledo, aprobado por la comisión parlamentaria el 29 de Diciembre de 2010*.
- Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. (2009, 3 de noviembre). Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo que desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 214.
- Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. (2009, 5 de octubre). Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 195.
- Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Observatorio permanente Andaluz de las Migraciones. Dirección General de Coordinación de políticas migratorias. (2010, junio). La influencia de la crisis económica en la situación laboral de los inmigrantes: el desempleo. *Tema OPAM*, 2.
- Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. (2008, 1 de enero). *Población extranjera empadronada en España y Andalucía*: Observatorio permanente Andaluz de las migraciones. Sevilla.
- Gómez Sánchez, Valeriano. (2010), Comparecencia del ministro de trabajo e inmigración (Comisión de Trabajo e Inmigración). Congreso de los Diputados.
- Jefatura del Estado. (2010, 24 de mayo). Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. *Boletín Oficial del Estado*, 126.
- Jefatura del Estado. (2010, 3 de diciembre). Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. *Boletín Oficial del Estado*, 293.
- Kristen McCabe, Serena Yi-Ying Lin, and Hiroyuki Tanaka Migration Policy Institute Piotr Plewa. (2009). Migration information source, fresh thought, authoritative data, global reach. Pay to Go: Countries Offer Cash to Immigrants Willing to Pack Their Bags. Recuperado el 2 de Diciembre de 2010 del sitio web del European University Institute: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=749>
- Liddle, Roger. (2007). La realidad social de Europa. *Oficina de Asesores de Política Europea*. (OAPE):44-48
- López Camps, J. y Leal Fernández, I. (2005) *Aprender liderazgo político*. Paidós. Barcelona
- Migration Policy Institute. (2009). *Migration and the Global Recession. A Report Commissioned by the BBC World Service Michael Fix, Demetrios G. Papademetriou, Jeanne Batalova, Aaron Terrazas, Serena Yi-Ying Lin, and Michelle Mittelstadt*. BBC World Service.
- Ministerio de la Presidencia. (2009, 25 de agosto). Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. *Boletín Oficial del Estado*, 205.
- Natera Peral, A. (2001). *El liderazgo político en las sociedades democráticas*. CEPC. Madrid.
- Natera, A. y Vanadocha, F. (2005). Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública. *BOE-UC3M*. Madrid.
- Pajares, Miguel. (2002). La política europea de inmigración. *Cuadernos Relaciones Laborales*, 20(1), 143-165.
- Pajares, Miguel. (2009). *Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística. Inmigración y Mercado de Trabajo: Informe 2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Pajares, Miguel. (2010). *Inmigración y mercado de Trabajo. Informe 2010*. Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Rinken, S. y Pérez Yruela, M. (2008). *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Consejería de Gobernación.
- Robles Egea, A. (2005). Líderes, Partidos y Seguidores: Las redes de apoyo partidistas. En A. Natera y F. Vanadocha. (Eds.). *Los Liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: BOE UC3M.
- Robles Egea, A. (2008). *El liderazgo político en Andalucía. Percepción ciudadana y social de los líderes autonómicos*. Sevilla: CEA.

- Robles Egea, A. (2008). Elites, Liderazgo y democracia. Liderazgo político y calidad de la democracia. En Saul Vargas. (Ed). *El liderazgo en serio. Líderes desde Iberoamérica*. México: Porrúa.
- Rodríguez Zapatero, J.L. (2010). *Informe Económico del Presidente del Gobierno 2010*. Madrid: Presidencia del Gobierno, Oficina Económica del Presidente del Gobierno.
- World Institute for Development Economics Research UNU-WIDER, United Nations University. (2009). Policy Responses to the Global Economic Crisis in Africa. *Policy brief number, 3*.
- Zapata Barrero, R. (2002). *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación*. Madrid: IMSERSO.