

# **¿CERRANDO EL GRIFO? LA EXPERIENCIA DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE GESTIÓN MIGRATORIA EN REINO UNIDO Y ESPAÑA DURANTE LA RECESIÓN**

---

ALEX BALCH\* Y CONCEPCIÓN CARRASCO CARPIO\*\*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este trabajo responde al interés por conocer el impacto que las actuaciones de los principales sistemas de gestión de la migración, fundamentalmente el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita, en España, y sus homólogos el *Migration Impacts Forum* (Foro del Impacto de la Migración) y el *Migration Advisory Committee* (Comité Asesor sobre Migraciones) en Reino Unido, han tenido en el desarrollo de las políticas de inmigración durante el nuevo ciclo económico iniciado a finales del año 2007. Este objetivo será analizado en el marco conceptual de inclusión o exclusión de distintos actores-expertos en la toma de decisiones políticas, tratando de responder a cuestiones sobre: ¿Qué clases de actores están implicados y cómo, es decir, cuál es el rol de los expertos en los procesos de política migratoria? ¿Qué alcance han tenido en las políticas de inmigración durante la recesión económica? ¿Cuáles son las diferencias entre el Reino Unido y España en su forma de construir y utilizar este tipo de instituciones?

---

\* Universidad de Liverpool (Reino Unido).

\*\* Universidad de Alcalá (Madrid-España).

Este trabajo está basado en el estudio de las experiencias de dichos órganos tanto en Reino Unido como en España, así como en siete entrevistas, hechas por los autores, a informantes cualificados involucrados en las estructuras de gestión de la inmigración<sup>1</sup>.

Antes de responder a las cuestiones planteadas realizaremos una breve referencia al marco conceptual, así como, a la génesis y funciones de los principales órganos de gestión de la inmigración en España y Reino Unido.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

Conceptualmente la inclusión/exclusión de la política de «redes de actores-expertos» puede servir a un número de diferentes finalidades que se pueden dividir a su vez en diferentes objetivos que no son necesariamente mutuamente excluyentes. El objetivo más lógico en el hecho de incluir a expertos en el proceso político es *tecnocrático* (o sea, mejorar la eficiencia o la eficacia del proceso político y sus resultados/rendimientos), sin embargo esto necesita ser contrastado con objetivos potencialmente *simbólicos* (por ejemplo actuar aparentemente para llegar a objetivos más tecnocráticos mientras en realidad se mantiene el control político). Entonces es necesario equilibrar la tensión entre estos objetivos y la dimensión *democrática* de incluir o excluir determinados grupos sociales (por ejemplo la responsabilidad, transparencia y legitimación del proceso político).

Estas ideas a su vez se pueden poner en relación con diferentes «estilos» de gobernanza cuando lo relacionamos con la incorporación del «saber hacer» en el proceso político. En su análisis sobre cómo funcionó en el Reino Unido el diseño de las políticas basado en las evidencias,

---

1 Agradecemos la colaboración de los siguientes informantes cualificados: D. Lorenzo Cachón (Presidente del Foro para la Integración Social de Inmigrantes, en la etapa 2006-2009); Dña. Ana del Corral (UGT), Dña. Cristina Olmedo (abogada de Red Acoge); D. David Metcalf (Chair of Migration Advisory Committee); D. Martin Ruhs (Committee Member, Migration Advisory Committee); D. Guy Bailey (Confederation of British Industry, Member of the Migration Impacts Forum) y Dña. Naomi Alleyne (Wales Assembly, Member of the Migration Impacts Forum).

Young et al. (2002) identificaron cinco tipos diferentes de influencia en el proceso político debido al «saber hacer»:

1. El modelo guiado por el conocimiento.— inevitablemente científico (expertos «en la cumbre»);
2. el modelo solución de problemas.— agenda políticamente definida (expertos a disposición);
3. el modelo interactivo.— influencia mutua;
4. el modelo político/táctico.— a los expertos se les convoca esporádicamente para dar soporte a una posición política, y
5. el modelo de la iluminación.— distancia entre el mundo de los políticos y el de los expertos (Young, Ashby, Boaz, & Grayson, 2002).

Si aplicamos estos conceptos a la inmigración podemos formular tres hipótesis iniciales. En primer lugar, tiene sentido separar la política en las más amplias categorías de «admisión» e «integración» —o «inmigración» y políticas «para inmigrantes»— (Hammar, 1990). Esto es importante porque el Reino Unido y España comparten el asunto de la inmigración, sin embargo los dos países han tratado históricamente los aspectos económicos y sociales de manera distinta. Entonces podríamos sugerir (primera hipótesis) que para las admisiones, esperamos encontrar un acercamiento más *tecnocrático*, con modelos de «solución de problemas» o «interactivos». En el caso de la integración tendríamos una aproximación más *simbólica* (segunda hipótesis), donde los que diseñan las políticas se involucrarían con el saber hacer siguiendo la línea de los modelos «político/táctico» o de «iluminación».

En términos de diferencias entre nuestros casos de estudio podemos esperar (tercera hipótesis) que en el caso de España las funciones *democráticas* que incluyan «política de redes de actores-expertos» en el campo de la inmigración podrían ser más significativas que las del Reino Unido debido a factores históricos/institucionales. Esto está relacionado con la relativamente reciente formación del estado español moderno y con la relativa posición central de los actores sociales en el proceso político durante la transición a la democracia. En el Reino Unido es más probable que nos encontremos con funciones más *tecnocráticas* debido a la facilidad y al aislamiento con el cual unas elites en ese país pueden autónomamente controlar la política sobre inmigración (Geddes & Statham, 2006).

### 3. GÉNESIS Y FUNCIONES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE GESTIÓN MIGRATORIA EN ESPAÑA Y REINO UNIDO

Muchos países, desde el año 2000, han construido sistemas de gestión de la inmigración basados, al menos en parte, en las aportaciones económicas de la inmigración para las economías nacionales, discurso creado en respuesta al aumento de la inmigración y a los crecimientos económicos de las economías receptoras (OCDE, 2009). El Reino Unido y España son claros ejemplos de países que en mayor o menor medida han manejado el argumento de que la inmigración puede incrementar el Producto Interior Bruto, crear empleos y mejorar la flexibilidad en el mercado de trabajo, entre otros efectos (Balch, 2010; Moreno y Bruquetas, 2011). Los «nuevos» sistemas de gestión de la inmigración se caracterizan por institucionalizar ciertas habilidades en el proceso político, pero además la inmigración es un fenómeno que pone en evidencia la distancia que se percibe entre el análisis de los expertos y la opinión pública (Boswell, 2004).

En España es en el año 1994 cuando se comienzan a dar los primeros pasos pragmáticos de la política migratoria con la aprobación del *Plan para la integración social de los inmigrantes*<sup>2</sup>, concretado posteriormente en la creación del Foro para la Integración de los Inmigrantes<sup>3</sup> (en adelante, FISI) adscrito entonces al Ministerio de Asuntos Sociales, así como, el Observatorio Permanente de la Inmigración<sup>4</sup> (OPI).

En mayo del año 2000, el partido que sustentaba el gobierno (Partido Popular) crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración<sup>5</sup> dependiente del Ministerio del Interior, al que se adscriben también el FISI y el OPI<sup>6</sup>.

Los siguientes cambios institucionales que afectan a estos órganos de gestión migratoria se producen a partir del año 2004. Con el Partido

---

<sup>2</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994.

<sup>3</sup> Real Decreto 490/1995, de 7 de abril.

<sup>4</sup> Aprobado en dicho plan y cuya gestión fue atribuida con posterioridad por Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

<sup>5</sup> Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo.

<sup>6</sup> Real Decreto 345/2001, de 4 de abril. Adicionalmente durante este año son creados: el Consejo Superior de Política de Inmigración y las Subcomisiones de Coordinación (disposición adicional segunda de la Ley 8/2000).

Socialista en el gobierno se crea la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y las instituciones constituidas con anterioridad vuelven a estar vinculadas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración). La nueva política prioriza claramente los efectos económicos de la inmigración con especial atención al mercado laboral. Por primera vez la inmigración se incluye en el *Plan Nacional de Empleo* y se crea la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración<sup>7</sup> (en adelante COLTI).

A finales del año 2009 es aprobada la Ley Orgánica 2/2009<sup>8</sup>, Ley en la que se menciona específicamente la función de la COLTI en su art. 39, según el cual el Ministerio de Trabajo e Inmigración aprobará una previsión anual de ocupaciones («gestión colectiva de contrataciones en origen») previa consulta de la COLTI. Por su parte el art. 70 consagra al FISI como el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes.

En el caso de Reino Unido, es el año 2000 el que marca el inicio hacia la «gestión migratoria», coincidiendo con la presión creada por las carencias del mercado del trabajo. La nueva política estaba claramente relacionada con el discurso del gobierno laborista acerca de una política más abierta y receptiva a la evidencia y con mayor destreza para gestionar la inmigración en general. Todo esto se desarrolló durante el segundo mandato laborista, con el entonces ministro de interior (David Blunkett) que presentó una nueva ecuación, según la cual a más inmigración «deseada» habría menos inmigración «no deseada». El objetivo general del marco proporcionado por la «gestión migratoria» fue formulado en puros términos económicos, y fue enfocado casi por completo a las admisiones, con pocas medidas concretas de tipo social o de integración. El único plan nacional sobre integración que existía en el Reino Unido estaba dirigido exclusivamente a los solicitantes de asilo/refugio y excluía a los inmigrantes económicos.

Durante el tercer mandato laborista, después de 2005, fueron creadas nuevas estructuras como el MAC (Migration Advisory Committee) y el MIF (Migration Impacts Forum), diseñados específicamente para

---

<sup>7</sup> Orden TAS/1713/2005, de 3 de junio, por la que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

<sup>8</sup> Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, 12 de diciembre de 2009).

permitir a los expertos jugar un papel más importante en el proceso de diseño de las políticas.

A continuación nos referiremos brevemente a los distintos órganos de gestión por separado, primero los españoles (FISI y COLTI) para continuar con la génesis, características y funciones de los órganos homólogos en Reino Unido (véase tabla 1).

TABLA 1  
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS  
DE GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA  
Y REINO UNIDO

<i>ÓRGANOS DE GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA Y REINO UNIDO</i>				
	FISI	COLTI	MAC	MIF
<i>Adscripción</i>	Órgano consultivo del Gobierno	Ministerio de Trabajo e Inmigración	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
<i>Composición</i>	Voluntarios-Concurso público	Tripartito	Concurso Público	Invitados por el ministro
<i>Compensación económica</i>	No	Si	Si	No
<i>Número de participantes</i>	34 miembros	27 miembros	Cinco: Presidente y cuatro miembros del comité	20
<i>Perfil de los participantes</i>	Representantes: Ad. Pública, ONGS, Sindicatos y organizaciones empresariales	Gobierno, sindicatos y patronal	Profesionales académicos y economistas	Líderes del sector público y gestores
<i>Apoyo Administrativo</i>	No	No	Sí: Secretaría	No
<i>Año de creación</i>	1996	2005	2007	2007

### a) Foro para la integración social de los inmigrantes (FISI)

El FISI nació y se consolidó como un buen mecanismo de participación de la sociedad civil. Es un órgano de consulta, información y ase-

soramiento en materia de integración de los inmigrantes en la sociedad española, constituido por representantes de la Administración, de las asociaciones de y para inmigrantes, de los sindicatos y organizaciones empresariales.

En el caso español hay evidencias de la correspondencia entre cambios en el marco político y cambios en las coaliciones de los actores. Un ejemplo de ello lo encontramos en el esfuerzo del Partido Popular (año 2000) y del Partido Socialista (año 2004) para modificar y reestructurar el FISI, sus componentes y representantes. En el primer caso, la centralización de la política migratoria en el Ministerio del Interior después del año 2000, combinado con los cambios en la composición del FISI, ilustran la unión entre el marco político y la red política. En el segundo caso, se produjo la devolución de estas funciones migratorias al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración) acompañados también en este caso con cambios en la composición del FISI. El común denominador en ambos ejemplos es que el cambio político dictaminado por el gobierno desde arriba tuvo su reflejo en cambios institucionales.

## **b) Comisión Laboral Tripartita de Inmigración**

La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (COLTI) fue creada en el verano de 2005, nace con el propósito de ser un interlocutor permanente entre la Administración General del Estado, los sindicatos y las organizaciones empresariales, en materia de gestión de flujos migratorios. Tiene al igual que el FISI carácter consultivo, pero a diferencia de éste la COLTI no ha sufrido tantos cambios institucionales, desde su creación ha estado adscrita a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Y siguiendo con las diferencias, la COLTI tiene funciones limitadas al ámbito laboral. En concreto tiene las funciones de informar sobre: *a)* La gestión de flujos migratorios y el procedimiento ordinario de contratación de extranjeros no comunitarios; *b)* la propuesta trimestral del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura; *c)* la propuesta de contingente (desde la aprobación de la Ley del 2009 se denomina *gestión colectiva de contratación en origen*); *d)* las propuestas de concesión de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena de duración determinada (superiores a 300 trabajadores); y, *e)* informar y presentar propuestas a los órganos competentes de la Administración General del Estado sobre cualesquiera otras circunstancias que interesen al colectivo de trabajadores inmigrantes en España.

### **c) Migration Advisory Committee (MAC)**

El MAC está formado por expertos independientes que proporcionan consejos independientes, transparentes y basados en la experiencia al gobierno sobre donde hay carencias en el mercado de trabajo que puedan cubrirse con la inmigración. En términos legales, se trata de un ente público no institucional, sin límites de tiempo, promovido por la Agencia de control de Fronteras del Ministerio de Interior del Reino Unido. Está respaldado por una secretaría permanente y tiene un presupuesto asignado para investigaciones (1,5 millones de esterlinas en 2008/2009).

El comité del MAC fue seleccionado a través de un concurso público—el director elegido fue el profesor David Metcalfe—, un académico con experiencia práctica en temas laborales y que había encabezado la comisión low-pay (la encargada de dar soluciones frente a los bajos salarios). Él estuvo involucrado en la selección de los otros cinco miembros, también a través de un concurso público. Cada uno de los consiguientes miembros del comité tenían experiencia contrastada en temas económicos, de mercado del trabajo o inmigración. El secretariado está compuesto por funcionarios o analistas.

Las funciones del MAC se fueron ampliando desde una simple identificación y diseño de la «lista de escasez de ocupaciones» (similar a las ocupaciones de difícil cobertura de España) hasta la observación del funcionamiento del sistema basado en puntos, todo ello desde el punto de vista de un análisis económico de costes-beneficios. Aparte del trabajo diario sobre el listado de escaseces, el otro trabajo político del MAC ha consistido en la realización de investigaciones a petición del gobierno. Estas han ido desde garantizar el libre movimiento de búlgaros y rumanos, el derecho al trabajo de los dependientes, y el funcionamiento del sistema de puntos en general. En todas las ocasiones, el consejo ofrecido por el MAC al gobierno fue totalmente aceptado.

### **d) Migration Impacts Forum (MIF)**

El MIF fue creado con el objetivo de reunir a expertos para que discutieran las evidencias acerca de los «más amplios impactos de la migración».

El MIF fue constituido por un grupo de representantes escogidos de entre el sector público y que fueron personalmente invitados a participar por parte del gobierno. Todos estos eran actores percibidos como



partes representativas del sector público que habían experimentado impactos significativos con la inmigración, incluyendo la policía, gobierno local, educación, sanidad y vivienda.

A pesar de las similares ideas que guían la reforma política en ambos casos, Reino Unido y España presentan diferencias en las estructuras institucionales y organizativas que estos países han ido creando. Estas diferencias hay que buscarlas en sus especificidades históricas, demográficas, económicas y políticas. En Reino Unido, el MAC ha asumido un importante rol en la formación de política, mientras que el MIF ha sido marginado. En España, encontramos casi la situación contraria, el FISI ha sido uno de los instrumentos de mayor influencia política, mientras que la COLTI ha sido creada con objetivos mucho más específicos, relacionados con la admisión de trabajadores extranjeros.

#### **4. EXPERIENCIA DE LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN MIGRATORIA EN ESPAÑA Y REINO UNIDO DURANTE LA RECESIÓN**

Es bien sabido que la inmigración como asunto político es vulnerable a los efectos de los ciclos (Freeman, 1995), particularmente a las presiones políticas durante las recesiones económicas, donde los trabajadores inmigrantes se convierten en el chivo expiatorio de muchos de los problemas sociales. Mientras que la complejidad de la inmigración y la dificultad política de «cerrar el grifo» en términos de flujos migratorios podrían ser bien conocidas por parte de los expertos, para los políticos es imperativo tomar decisiones rápidamente ante situaciones de recesión económica y mantener así la ilusión del control. En los dos países encontramos ejemplos de políticos que han expresado públicamente el deseo de reducir la inmigración motivados por los cambios en las condiciones económicas y esto ha conducido a demandar respuestas instantáneas de los nuevos sistemas de control de la inmigración. Sin embargo, muchos estudios sugerirían que estas respuestas automáticas no son sensatas, dado que es

bastante probable que la demanda de inmigrantes se mantenga fuerte en Europa en el medio y largo plazo (CEC, 2008).

El FISÍ arranca el inicio del período 2006-2009 con una nueva normativa reguladora<sup>9</sup>. Entre los aspectos más destacados se puede considerar que la información por parte del FISÍ sobre las normas del gobierno que afectan a la integración de los inmigrantes adquiere carácter obligatorio (pasan a denominarse «dictámenes»). Además el FISÍ puede realizar informes propios sobre la integración de inmigrantes siempre que lo estime oportuno (se mantiene la denominación de «informe») así como «resoluciones» (se realizan en torno a temas de menor importancia y se presentan directamente en el pleno sin pasar por las comisiones de trabajo). El establecimiento de un reglamento de funcionamiento (que puede ser consultado en la página web institucional del FISÍ) dota al mismo de cierta reglamentación formal adicional.

Los actores-expertos vinculados con el FISÍ han mostrado su preocupación por la crisis económica iniciada a finales del año 2007, ya que ha afectado enormemente a los propios inmigrantes así como a las organizaciones que trabajan a favor de su integración. En diciembre del año 2008, se comenzaba a intuir el peligro de la no renovación de las autorizaciones temporales si los trabajadores inmigrantes caían en el desempleo. Fue entonces cuando el FISÍ aprobó una resolución en la que se solicita razonadamente a la Administración que aplique la ley y el reglamento con el margen de discrecionalidad que tiene en la renovación de tarjetas, con el objetivo de facilitar la renovación de dichas autorizaciones. Un cambio en el Reglamento suavizó las cláusulas de la renovación.

Las funciones de la Comisión Laboral Tripartita son más concretas con lo que el margen de maniobra que poseen los agentes sociales es menor. El ámbito específico de negociación de interlocutores sociales y gobierno no está en la COLTI sino en la «mesa de diálogo social». Es en ese segundo ámbito en el que se han negociado los aspectos socio-laborales del reglamento (propuestas apoyadas también por el FISÍ) así como otros asuntos de política migratoria de carácter laboral.

Los miembros de la COLTI mostraron también su preocupación por la situación de crisis económica y sus efectos en las renovaciones de autorizaciones de muchos extranjeros. Desde el año 2007 con la caída del empleo de trabajadores extranjeros en el sector de la construcción, la

---

<sup>9</sup> Real Decreto 3/2006, por el que se regula la composición, competencia y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

preocupación se centró en la denominada «irregularidad sobrevenida» causada por la falta de cotización a la seguridad social el tiempo necesario para renovar las autorizaciones. Esta preocupación fue analizada en la mesa de diálogo social (activa desde la Declaración del Diálogo Social en julio de 2004) donde se adoptaron determinadas decisiones que flexibilizaban la renovación de dichas autorizaciones, algunas de estas decisiones motivaron un cambio en el reglamento de la ley de extranjería y otras se incorporaron a la ley que ahora está en vigor.

Uno de los efectos claros de la crisis económica ha sido la reducción del *catálogo de ocupaciones de difícil cobertura*. La reducción tiene una clara causa en la situación nacional de empleo. Ante una situación restrictiva el desenlace parece lógico, ya que la herramienta está diseñada precisamente para que se adapte a las situaciones económicas. La reducción del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura no ha sido una decisión política sino una lógica consecuencia de la aplicación de una herramienta diseñada con el fin político de gestionar los flujos migratorios. El mecanismo del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura ha demostrado su eficacia para adaptarse a una situación de escasez de empleo. El recorte del catálogo a unas pocas ocupaciones (se pueden consultar trimestralmente en la página web siguiente: [www.redtrabaja.es](http://www.redtrabaja.es)) es lógico ya que este instrumento está diseñado para concretar la situación nacional de empleo. Por ejemplo, la COLTI había introducido una mejora en la elaboración de dicho catálogo añadiendo como indicador la movilidad geográfica, variable esencial en un momento de crisis de empleo. En una situación de crisis hay menos ocupaciones vacantes, es el desenlace lógico del catálogo y de haber creado un sistema de contratación en el exterior que depende de la situación nacional de empleo. Por su parte el contingente, denominado (desde la modificación de La Ley de Extranjería) «gestión colectiva de contratación en origen» sigue un mecanismo articulado y más ágil que el resto (el catálogo y la gestión de la oferta).

En resumen, los cambios más importantes realizados desde y de estos órganos de gestión de los flujos migratorios han sido de carácter normativo: la aprobación de las normas de organización y funcionamiento interno del FISI<sup>10</sup>; cambio del Reglamento de la Ley de Extranjería<sup>11</sup>;

<sup>10</sup> Aprobadas en Pleno Ordinario de 21 de febrero de 2007.

<sup>11</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

modificación de la propia Ley de Extranjería (como ya se ha mencionado anteriormente), mejoras en la elaboración del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. En estos cambios normativos las personas como representantes institucionales adquieren una importancia básica, la participación civil adquiere su máxima expresión, aunque también los intereses políticos. El resultado en muchas ocasiones dependerá de la implicación de las personas que representan a las instituciones. Por ejemplo no todas las vocalías en el FISI, han sido y serán igualmente activas.

En cuanto al MAC y el MIF, el ministro de inmigración Liam Byrne (2007) explicó que las nuevas entidades proporcionaban un nuevo sistema de toma de decisiones teniendo en cuenta un amplio y equilibrado espectro del saber hacer, pero donde la última palabra la tendría el Ministerio del Interior. La poca confianza pública en el sistema migratorio fue una de las razones explícitas aducidas para poner en marcha los organismos de expertos (Byrne, 2007). El nuevo gobierno desde 2010 en Reino Unido ha decidido mantener el MAC aduciendo que desarrolla una función que requiere imparcialidad (Cabinet Office, 2010, 2011).

El primer trabajo del MAC en esta etapa fue el de formular una nueva metodología para calcular el «listado de escasez de ocupaciones». Esto representa una aproximación mucho más racional del sistema de gestión migratoria, desplazando la que podría definirse como una manera clientelar de hacer política. El miembro del comité Rob Wilson explicó: «El listado de ocupaciones anterior fue básicamente hecho por un «club» limitado y controlado principalmente por ocupados en el sector sanitario —lo que hemos hecho ha sido sacar a la luz el cómo se hace ese listado y poner todos los sectores en igualdad de condiciones— una de las cosas que todo esto pone en evidencia es que el sector público no puede ofrecer un sueldo base —ese hueco se llena con la inmigración—. Tenemos que decidir si queremos seguir de esta manera. ¿Queremos, por ejemplo, tener una industria de la fruta? Si fuera así, necesitamos inmigrantes que hagan el trabajo...».

Por el contrario, el funcionamiento del MIF se ha quedado en un mero encuentro periódico de funcionarios, profesionales y representantes del gobierno local. No existe soporte administrativo o basado en la investigación y tampoco hay una secretaría. Los miembros del MIF fueron informados de que la entidad fue abolida a principios de 2010, con la satisfacción del gobierno porque había conseguido su objetivo en cuanto a proporcionar conocimientos acerca del impacto migratorio. El Foro fue remplazado por el Migration Impacts Fund, controlado por

el gobierno central, e informado del impacto de la inmigración por una estructura de referencia local/regional llamada (la regional) «Strategic Migration Partnerships».

El MAC ha resultado ser un caso donde el saber hacer aparentemente ha jugado un papel en la solución de problemas por parte del gobierno en temas de inmigración. A pesar de la propuesta de que el MIF fuera un contrapunto al MAC, en la práctica el MIF ha operado más como una comisión consultiva ministerial. El gobierno estableció la agenda y se cerraron los encuentros con 10/12 participantes y unos 40 funcionarios tomando notas. Aunque el impacto social iba a ser un elemento clave de la política, las ONGS se han quejado de que tienen una aportación limitada en el uso del saber hacer dentro del sistema de la gestión migratoria del Reino Unido y de que no existen claros canales que sepan llevar a la comunidad investigadora de política social al contacto directo con los que toman las decisiones (MRN 2010).

## 5. CONCLUSIONES

Este trabajo se llevó a cabo durante una recesión global sin precedentes, que empezó a finales de 2007 y ha tenido serias repercusiones en toda Europa. El Reino Unido y España sufrieron crecimientos económicos negativos, aumento del desempleo y la deuda pública se disparó. Al comparar estos dos países hemos encontrado un buen punto de observación para poder analizar la influencia de los nuevos sistemas basados en el «conocimiento» en el «saber hacer» establecidos para sostener la política de inmigración, sometida a la presión, junto con la totalidad del sistema político, de nuevas realidades económicas.

Una de las comparaciones históricas más relevantes es probablemente la recesión global de comienzos de los años setenta, relacionada con el aumento de precios del petróleo, cuando muchos países europeos pasaron de una aproximación basada en el *laissez-faire* (dejar hacer) a convertirse en naciones reacias a la inmigración (Castles & Miller, 2003). ¿Se verá en el final de la primera década del siglo XXI un desplazamiento parecido dentro del debate político? A primera vista parece que no, sin embargo, sí que ha habido esfuerzos políticos significativos para endurecer el sistema y «cerrar el grifo». ¿Qué significa esto para los nuevos sistemas de gestión migratoria y en particular el rol de los comités que han introducido el «saber hacer» dentro del proceso político? Este

sistema se estableció antes de la recesión, durante un período de sólido crecimiento económico, y cuando la mayor parte de las predicciones apuntaban a un constante aumento de la demanda de inmigrantes. ¿De qué manera han respondido al desafío de la recesión?

Centrémonos en los hallazgos acerca de la relación entre política y el saber hacer, analizando las hipótesis que nos planteábamos en el marco conceptual.

La primera hipótesis en términos generales fue confirmada —en ambos casos encontramos un acercamiento tecnocrático cada vez mayor de cara a las entradas de inmigrantes, es decir, a la política de admisiones—. La principal función del MAC, y de su análogo la Comisión Tripartita, ha sido la de proporcionar asistencia técnica y datos al recurso político. La recesión simplemente sirvió para agudizar más todavía el enfoque utilitarista —la inmigración sólo cuando beneficia a la economía—. A pesar de la convergencia entre los dos sistemas, y volviendo a la tipología de la relación expertos-política, la extensión del mandato del MAC en el caso del Reino Unido ha llevado a un modelo más «interactivo» que en España donde hay menos diálogo y la Comisión Tripartita juega más un papel de «solución de problemas».

Nuestro trabajo proporciona un respaldo más variado a la segunda hipótesis. En primera instancia, con respecto a las políticas de integración, resulta complicado comparar los dos casos. El Reino Unido no tiene una «política de integración» oficial como tal (sólo existe para los refugiados) mientras que la atención se centra en los «impactos-efectos». Esto desvela un desbordamiento funcional desde un acercamiento basado en el mercado hacia la gestión migratoria —o sea, acercándose a la inmigración calculando sus costes y beneficios—. De hecho durante un encuentro público del MAC, David Metcalf sugirió que las políticas ciudadanas podrían mejorarse a través de un análisis de costes-beneficios.

La manera en la cual fue constituido el MIF apunta más a un uso de tipo simbólico del saber hacer. Los miembros del MIF estaban encantados de señalar que el comité trabajaba como puro instrumento «recopilador de información» para el gobierno, sin embargo los posibles resultados institucionales fueron endebles. En España, el rol del FISI parece ser algo más que simbólico, tiene una función técnica en términos de proporcionar información acerca del éxito/fracaso de las políticas. Ha ido incrementando su poder a través de su permanencia como parte del sistema político (en comparación con la naturaleza provisional del MIF). Su sobrevivencia le ha permitido ampliar sus bases normativas y aislarse (parcialmente) del sistema político.

Esto nos lleva a la hipótesis número tres, que postula una diferencia entre los dos casos sobre la base de las funciones democráticas del saber hacer en el proceso político. El problema a la hora de evaluar la naturaleza «democrática» de estos sistemas es que tales funciones son multi-facéticas y complejas. Las funciones democráticas se pueden subdividir en diferentes aspectos —por ejemplo: representatividad, responsabilidad, transparencia, e independencia de intereses externos. Estamos seguros de ver una función más representativa como comité de expertos en el caso del FISI de España en comparación con su análogo en el Reino Unido. La prueba de esta afirmación estriba en la composición de las instituciones: el FISI por ejemplo incluye un abanico más amplio de actores que el MAC (economistas profesionales) y que el MIF (funcionarios y gestores del sector público) como por ejemplo las ONGS y los sindicatos.

Entre las diferencias más importantes que encontramos entre los dos sistemas podemos citar que en el caso español se han incorporado algunas ONGS al proceso político. Algunos podrían sostener que esta inclusión se hace a costa de una crítica más radical hacia el gobierno, pero la realidad es que tienen un «sitio en la mesa». En el Reino Unido las ONGS están completamente excluidas, lo cual ha sido descrito como un hecho que contribuye a una brecha epistémica significativa (MRN, 2010). En el Reino Unido las aportaciones proporcionadas por los comités de expertos son sobre todo cuantitativas, en el sistema español, por lo menos existe un espacio para unas evidencias más cualitativas.

En los casos del Reino Unido y España lo que aquí se pone de manifiesto sugiere que la incorporación del saber hacer en el proceso político es un factor importante para explicar por qué la política no se vuelve dramáticamente en contra de la inmigración durante la recesión. Esto proporciona espacio para un cauto optimismo de cara a una mayor estabilidad y madurez dentro de los sistemas de gestión migratoria al final de la primera década del siglo XXI.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALCH, A. (2010): *Managing Labour Migration in Europe: Ideas, Knowledge and Policy Change*. Manchester University Press (MUP).

- BOSWELL, C. (2004): «Knowledge Transfer and Migration Policy Making». *International Institute for Labour Studies (ILO)*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/boswell2.pdf>.
- BYRNE, L. (2007): «How the Migration Impacts Forum fits with wider decision-making on immigration». *World*.
- CABINET OFFICE (2010): «Proposed Reforms», *Public Bodies Review*, publicado en octubre de 2010.
- (2011): «Proposals for Change», *Public Bodies Review*, publicado en marzo de 2011.
- CASTLES, S., y MILLER, M. (2003): *The Age of Migration*. Palgrave: Basingstoke.
- CEC (2008): *Employment in Europe 2008*. European Commission (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).
- FREEMAN, G. (1995): «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States». *International Migration Review* 29 (4), 881-902.
- GEDDES, A., y STATHAM, P. (2006): «Elites and organized publics: who drives British immigration politics and in which direction?». *West European Politics* 29 (2), 248-269.
- HAMMAR, T. (1990): *Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury: Ashgate Publishing.
- MIGRANTS' RIGHTS NETWORK (MRN) (2010) «Working Together: Developing a Collective Approach Towards Migrant Community Research». MRN Working Paper, Migrants' Rights Network, London.
- MORENO, F. J., y BRUQUETAS, M. (2011): «Inmigración y Estado de bienestar en España», Colección *Estudios Sociales* 31, Barcelona: Obra Social «la Caixa».
- OCDE, (2009). *Sopemi Report 2008*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- YOUNG, K.; ASHBY, D.; BOAZ, A., Y GRAYSON, L. (2002): «Social Science and the Evidence-based Policy Movement». *Social Policy and Society* 1 (03), 215-224. doi: 10.1017/S1474746402003068.