

QDL52

II.
INFORME

Los flujos migratorios en las estrategias de desarrollo sostenible. Una propuesta metodológica

JULIÁN GARRÁN DÍAZ
Técnico de Educación al Desarrollo Fundación Esperanza para la Cooperación y el Desarrollo

JULIO CABELLOS BEL
Político experto en políticas públicas y flujos migratorios. Universidad Pablo Olavide

AGUSTÍN RODRÍGUEZ ESCUDERO
Político experto en análisis y evaluación de políticas públicas. Universidad de Sevilla

1. Introducción

- 1.1. Los flujos migratorios y las EDUSI: una relación viable
- 1.2. Antecedentes
 - 1.2.1. La evaluación y las buenas prácticas en España
 - 1.2.2. La evaluación y las buenas prácticas en las estrategias de desarrollo urbano sostenible
 - 1.2.3. La evaluación y las buenas prácticas en la inmigración
- 1.3. Objeto
- 1.4. Metodología

2. Marco conceptual

- 2.1. Análisis de las EDUSI. Marco conceptual
 - 2.1.1. Marco normativo
 - 2.1.2. Marco operativo
 - 2.1.3. Casos seleccionados
- 2.2. Análisis de los flujos migratorios. Marco conceptual II
 - 2.2.1. Marco normativo
 - 2.2.2. Marco operativo
- 2.3. Marco conceptual integrado: cruce de temáticas

Artículo recibido el 26/12/2019; aceptado el 13/03/2020.

3. Buenas prácticas

- 3.1. Criterios básicos
 - 3.1.1. Criterios oficiales de selección
 - 3.1.2. Orientación hacia la gobernanza
 - 3.1.3. Visión macroeconómica
 - 3.1.4. “Integración integral”
 - 3.1.5. Coherencia
 - 3.1.6. Visión prospectiva
 - 3.1.7. Eficacia
 - 3.1.8. Replicabilidad

4. Manual

- 4.1. Actores implicados
- 4.2. Tipos de informe
 - 4.2.1. Sondeo
 - 4.2.2. Intermedio
 - 4.2.3. Exhaustivo
 - 4.2.4. Exhaustivo *in itinere*
- 4.3. ¿Qué coste tendrá la introducción?
- 4.4. Implementación
- 4.5. Externalización
 - 4.5.1. Subvención
 - 4.5.2. Contratación centralizada y acuerdos marco
 - 4.5.3. Convenios y encomiendas de gestión
 - 4.5.4. Gestión de servicios: directa o indirecta. Modalidades

5. Reflexiones finales

6. Referencias académicas

1

Introducción

1.1

Los flujos migratorios y las EDUSI: una relación viable

Tras 3 convocatorias para la adjudicación y el desarrollo de las estrategias de desarrollo urbano sostenible y una dotación económica para el período 2014-2020 de 1 012 754 015,00 euros, las áreas urbanas, sustentadas principalmente en municipios, han venido desarrollando sus estrategias en torno a las indicaciones de la Red de Iniciativas Urbanas, de la Dirección General de Fondos Europeos o de la Comisión Europea.

El resultado ha sido la constitución de documentos con un alto valor analítico y descriptivo que identifican los rasgos y la disposición de recursos que tiene un área urbana para el desarrollo de una estrategia integral, la reconocida propiamente como Estrategia DUSI. Esta estrategia contempla en ella numerosas variables interconectadas que puedan ser aglutinadas en objetivos temáticos y abordadas de forma independiente pero convergente, para conseguir unos objetivos que atiendan a las necesidades de la ciudadanía a medio-largo plazo. Unos objetivos que deben tener en su horizonte los objetivos del milenio, de desarrollo urbano sostenible y en definitiva de las Agendas comunitarias y nacionales, con el fin de construir unas ciudades más adecuadas y sostenibles en el siglo XXI.

Construir una ciudad adecuada al siglo XXI se hace a veces difícil, a veces imposible, en tanto en cuanto si en algo se caracteriza nuestra era es por la mutabilidad, la variabilidad de un sistema económico que exige el máximo dinamismo y versatilidad tanto a personas como a Estados. Es por ello que los esquemas analíticos, las estrategias y toda la documentación prospectiva o que se enmarca en períodos a medio-largo plazo deben contemplar áreas de mejora y estar dispuestos a aclimatarse a los cambios que acontecen, si no quieren acabar abocados al fracaso.

Los flujos migratorios no son un fenómeno novedoso, quizás sí la intensificación de algunos de sus componentes, como la inmigración ilegal, pero no son una revolución, y mucho menos su integración en estas estrategias. De hecho, ya aparecen de forma somera con un carácter más o menos descriptivo. Con lo cual, la introducción de los flujos migratorios no es algo que sucede por imposición o tratando de “meterse con calzador”, la introducción es natural y espontánea. Primero porque aduce a un criterio lógico de pertinencia y segundo porque su no inclusión dejaría al objetivo temático OT 9 sin uno de sus fundamentos, inclusión social. Lo que se plantea en líneas posteriores, por tanto, es probar no su introducción, sino su desarrollo, su consideración más profusa, más acorde a su importancia e impacto. La relación es, por tanto, acometida desde una extensión y una adecuación de las estrategias a esta mejora metodológica y a la creación de un modelo elástico y adecuado a nuestro siglo.

1.2 Antecedentes

1.2.1 La evaluación y las buenas prácticas en España

La importancia de la evaluación de Políticas Públicas y de la gestión de los recursos se manifiesta en nuestro propio orden constitucional. Artículos como los 31.2, 135 o 103 de la Constitución representan una inspiración que vincula la gestión pública a los principios de eficacia, eficiencia y economía, a los que se añaden otros principios de interés transversal como el respeto al medioambiente, la protección de los colectivos en riesgo de exclusión, la violencia de género o la no discriminación, entre otros. A su vez, estos principios influyen de manera más que decisoria, constituyéndose en un auténtico deber legal, sobre la ejecución, el compromiso y el reconocimiento de los gastos públicos. Principios en la programación presupuestaria como la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera o la eficiencia en la asignación de recursos hacen de la evaluación y el análisis de las políticas públicas una de las principales herramientas que contribuyen a su consecución.

Si seguimos al artículo 135 obtenemos un compromiso férreo con la gestión responsable, primero por su reserva de ley, en el caso para comprometer deuda pública o emitir crédito, y en otro supuesto mediante ley orgánica para fijar los límites del déficit estructural. Este blindaje legal cuida el cumplimiento del marco referencial establecido en la UE, lo que extiende nuestro compromiso más allá de nuestras fronteras a la adopción de mecanismos de evaluación necesarios para una ejecución mejor de nuestros recursos.

Si bien merece una mención lo dispuesto en el artículo 3 de nuestra Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, respecto a esta infiltración de la preocupación en las buenas prácticas. Como bien expresa el citado artículo, las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones los principios de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, entre otros. Esta manifestación de la voluntad de la Administración es de difícil concreción, sin perjuicio de que sea un principio inspirador de gran importancia.

Todo lo anterior atestigua una tendencia hacia el control en la gestión pública a través de organismos, procesos, estrategias, estudios todos ellos encaminados al cumplimiento de lo dispuesto tanto en nuestra Constitución como en nuestro ordenamiento.

Tanto es así que los esfuerzos han ido acompañados de una dotación estructural y orgánica. En la actualidad, el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas ha seguido la estela que ya inició la derogada Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, más conocida como AEVAL. Esta Agencia, cuya aparición fue en virtud de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, estuvo vigente y en funcionamiento hasta el 19 de julio de 2017. El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas resultó y aún resulta de especial interés en cuanto a sus metodologías, estudios y conferencias referentes no solo a la evaluación de políticas públicas, sino también a la evaluación de buenas prácticas.

Las buenas prácticas constituyen una herramienta que introduce el “buen hacer” en la consecución de un programa o una política. Se trata, por tanto, de identificar qué áreas son susceptibles de mejora, unas áreas que en el presente trabajo no son específicas o tan instrumentales, sino que tratan de identificarse como una mejora metodológica.

Por otro lado, desde las Administraciones autonómicas, provinciales y locales también se han preocupado por el estudio y la evaluación de las buenas prácticas, teniendo como resultado la elaboración de documentos que formarán parte de la base de este estudio. Buen ejemplo de ello son las *Buenas Prácticas de Gestión en Administración Pública* (2010). Este documento, elaborado por la Fundación Centro Andaluz para la Excelencia de la Gestión, tiene como objetivo la identificación de buenas prácticas por organizaciones del sector público, que pueden ayudar a terceras organizaciones a lograr mejores resultados. Su estudio emplea una metodología EFQM, que aplica a diez de las memorias presentadas a los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica. Cabe destacar su carácter práctico e instructivo y aportaciones como la identificación de buenas prácticas en diferentes áreas. En otros escenarios comprendemos también la aplicación de manuales de buenas prácticas a áreas específicas de actividad, como en la Higiene en la Producción Primaria Agrícola o sobre la Gestión de Personas Mayores de la Generalitat Valenciana, en la Implantación del principio de igualdad en entornos rurales en el caso de Murcia, o incluso en la Prevención de Riesgos Laborales en el Sector de la Hostelería promovida por el Gobierno canario. Toda esta producción de apoyo y ayuda a distintos sectores de interés, nos proporciona una aplicación directa de los modelos y procesos que se estudian y desarrollan en los manuales más generales de buenas prácticas.

Una aproximación al concepto y definición de buenas prácticas podemos encontrarla en la *Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos*, elaborada en 2006 por el Observatorio Internacional de Demo-

cracia Participativa (OIDP), donde también se nos aportan criterios comunes de buenas prácticas, algo que puede ponerse en conjunto con las aportaciones del Protocolo para la identificación de Buenas Prácticas transferibles para la igualdad de género en el empleo, editado por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En esta Guía se ofrece una perspectiva de buena práctica como una experiencia que se implementa, que cumple con criterios de calidad normativa y que aporta conocimiento y herramientas de mejora, en este supuesto de democracia participativa.

Por tanto, podemos adoptar la interpretación de las buenas prácticas como una herramienta normativa y dinámica, que sirve a un fin de eficacia en la consecución de objetivos y eficiencia en la asignación de recursos y medios disponibles. Puesto que las buenas prácticas son una herramienta, siempre tienen referencia hacia el objeto que da su origen, es decir, no podemos definir una llave inglesa sin acudir a su utilidad, y por tanto el objeto de esa utilidad. Una llave inglesa, al igual que las buenas prácticas, se dirigen a un fin que las origina. Esto hace que las buenas prácticas vayan referidas a ámbitos específicos de actuación, lo que supone una definición agregada y común a diferentes experiencias. Es por ello que resulta pertinente observar esas pautas comunes a la definición e identificación de buenas prácticas; además, aquellas que se enmarcan únicamente en materia de igualdad, como el caso del Protocolo referido en líneas anteriores, son igualmente aprovechables, pues dentro de los principios horizontales y objetivos transversales de las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado (EDUSI), recogidas en la guía elaborada por la Red de Iniciativas Urbanas (RIU), se encuentra la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación.

1.2.2

La evaluación y las buenas prácticas en las estrategias de desarrollo urbano sostenible

Siguiendo la exposición, es de obligado cumplimiento recurrir al *Plan de Evaluación de los Programas Operativos FEDER 2014-2020* para identificar el proceso de elaboración de las políticas públicas con financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Si bien es cierto que comunidades como Andalucía o el País Vasco cuentan con sus propios planes específicos, se atiende a una estructura de evaluación que concluye precisamente en la visión de buenas prácticas que observamos en líneas anteriores. Así, el Plan concluye dotando a las buenas prácticas, conclusión de lo desarrollado en el

texto, de un carácter frecuentemente innovador, que ha sufrido de una previa experimentación y evaluación presumiendo resultados exitosos. Es por este motivo que la vinculación entre innovación y buenas prácticas es fuerte y persistente. Su aparición, que sufrirá previsiblemente modificaciones para el periodo 2021-2027, tiene vigencia desde junio de 2018, siendo elaborado por la Secretaría General de Programación y Evaluación de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Este Plan es un pilar fundamental en la realización de este proyecto y su comprensión si atendemos al criterio de pertinencia: al tener como uno de sus objetivos específicos “demostrar los avances y logros de la Política de Cohesión en el ámbito FEDER; así como la eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones más relevantes”; y su alcance, que coincide con el del presente trabajo, la totalidad de programas operativos FEDER 2014-2020. Además, la pluralidad de metodologías de evaluación, dependiente del objeto a evaluar, nos ofrece una rica base a la fundamentación de la propia, algo que combina perfectamente con el *Sistema de indicadores FEDER 2014-2020* proporcionado.

Las estrategias de desarrollo urbano tienen un elemento común respecto a los manuales de buenas prácticas. Su utilidad instrumental, que no es exclusiva, ya que contempla también una finalidad en sí misma, contempla áreas específicas de aplicación, como el caso del *Libro Verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información*, firmado por el Ministerio de Fomento en 2012. Así pues, no se trata de un elemento transversal a tomar en consideración, sino que las políticas *verdes* contemplan un marco conceptual propio que reflejan las estrategias de medio ambiente urbano y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, sirviendo como una herramienta técnica y educativa para profesionales y técnicos que se presume nos dirigirán a escenarios más sostenibles. Este libro, además, contempla la sostenibilidad en el ámbito de la sostenibilidad social, cosa que resulta atractiva de cara al estudio.

Con un valor reflexivo, al resultar de una discusión, surgió el *Estudio sobre las Tipologías de ciudades españolas, sus necesidades y propuestas de intervención en el tramo de desarrollo urbano sostenible de la programación FEDER 2014-2020*, elaborado por la Subdirección General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios. Este Estudio reviste gran interés, primero por su contenido, al resultar un análisis pormenorizado de las características territoriales y su clasificación tipológica, y segundo por la confirmación de que el desarrollo urbano sostenible debe contemplar distintos escenarios para su éxito. Este texto es un paso en la configuración de las estrategias de desarrollo urbano y en la construcción de una metodología que se presume propia.

En esta misma línea de consolidación metodológica, y elaborado por la Secretaría General de Programación y Evaluación de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se aprobó en mayo de 2018 el *Plan de Evaluación Específico del Programa Operativo FEDER Plurirregional de España 2014-2020*. Su valor reside en el establecimiento de una metodología que contempla explícitamente varios de los objetivos temáticos (OT) definidos en el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, y concretamente el OT 9¹, integrada en una lógica clásica de evaluación².

La Red de Iniciativas Urbanas (RIU) se erige como la referencia en cuanto a la coordinación, colaboración y cooperación entre los distintos niveles territoriales existentes en España. Tanto la Administración General del Estado como la Administración autonómica o las entidades locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, se coordinan en la gestión de fondos comunitarios, y concretamente desarrollan las estrategias de desarrollo urbano sostenible a través del Grupo de trabajo sobre estrategias integradas. Este Grupo tiene encargado el desarrollo de unas orientaciones comunes y genéricas que deben abordarse desde las estrategias integradas, identificando buenas prácticas en algunas de las ejecuciones de las estrategias DUSI. Bien es cierto que el material aportado por la RIU debería resultar idóneo para la elaboración de una metodología, aunque, como veremos en próximos apartados, su generalidad sirve a modo de Ley Básica necesaria de desarrollo y ejecución. Siguiendo en la pertinencia documental y estratégica de la RIU, en 2015 tuvieron lugar las *Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el periodo 2014-2020*. Este documento resulta valioso aún en la actualidad, al destacar los elementos principales de la elaboración y del desarrollo de las estrategias, ofreciendo criterios o indicadores ideales para la posterior evaluación.

Dada la naturaleza de las estrategias, los procesos se analizan en fases posteriores para identificar pautas, metodologías, experiencias y elementos que constituyen un *feedback* enriquecedor. En esta fase el informe elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales dependiente de la Dirección General de Fondos Europeos contribuye periódicamente a la formación de esta retroalimentación. Concretamente en febrero de 2018 se elaboró el Informe de *Evaluación de la selección de las estrategias de desarrollo urbano sostenible e*

1. Tal y como se observa en los objetivos temáticos: “promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación”, para reducir el riesgo de exclusión, con medidas de mejora del entorno físico, económico y social en áreas desfavorecidas.

2. DAFO, identificación de retos, definición de la estrategia, cambio esperado.

integrado (DUSI). En él se analizó de forma procedimental, identificando áreas de mejora características sobre las convocatorias y la naturaleza de los solicitantes y sus solicitudes. Este documento se constituye de gran interés para el proyecto al ser evaluativo, al menos a efectos de la convocatoria.

Para concluir respecto a este repaso, el ya disuelto Ministerio de Economía y Hacienda publicó una *Guía Metodológica de Seguimiento y Evaluación de los Planes de Comunicación de los Programas Operativos del FEDER, Fondo de Cohesión y FSE 2007-2013*, que a pesar de estar concebida con el anterior programa del FEDER sigue resultando de utilidad, al conservar los programas operativos FEDER 2007-2013 y los programas operativos FEDER 2014-2020 unos objetivos similares. Además, centra su atención en los planes de comunicación, área donde enfoques como el de la RIU ponen especial énfasis.

1.2.3

La evaluación y las buenas prácticas en la inmigración

Sin duda, el documento que guarda una relación más íntima con el objeto del estudio es la *Guía metodológica para la evaluación estratégica temática de inmigración*, elaborada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en colaboración con el Fondo Social Europeo (FSE). En ella se busca establecer una metodología y unos criterios de evaluación consensuados, que tengan un marco y una estructura comunes al resto de evaluaciones de estrategias temáticas. Este documento forma parte del marco común de trabajo, estableciendo una metodología para las evaluaciones estratégicas que aquí nos ocupan y unos criterios de evaluación consensuados y comunes a todas ellas.

Sin perjuicio de lo anterior, la inmigración es un tema muy tratado. De hecho, en nuestro país existen una multitud de entidades que tienen en su objeto social la integración de las personas migrantes. Entre ellas convendría destacar la Red de Acción Social Diaconía, tanto por su dimensión a escala nacional como por su trabajo en la esfera técnica de la gestión de la migración. Concretamente en 2014 desarrolló el *Manual de Buenas Prácticas en la atención a las personas inmigrantes*, en colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Migraciones. En este Manual se destaca la necesidad de una adecuada acogida de intervención social con el fin de favorecer la integración. Una integración que hay que entender de forma bidireccional, ya que requiere un esfuerzo de ambas partes.

Tal y como sigue, el documento ofrece una visión encaminada a la producción de acciones, programas o proyectos dedicados a la intervención

social con población inmigrante, tratando de ser lo más eficaces y óptimos posibles. Así pues, dada la generalidad, ofrece una definición más al elenco que se puede recopilar sobre el concepto de buenas prácticas, en este caso de aplicación a la inmigración. Las Buenas Prácticas se entienden como aquellas intervenciones sistemáticas, eficaces, sostenibles y flexibles que favorecen la integración de la población inmigrante y que pueden ser extrapolables en otros contextos y por otras organizaciones o grupos.

Este texto ofrece sin duda una noción estructural al abordaje de las buenas prácticas desde la inmigración, por lo que su toma en consideración no será en exclusiva sobre su contenido, sino también sobre su forma.

Puesto que, como veremos, los flujos migratorios constituyen en sí mismos una dimensión muy amplia, su tratamiento es ponderado, por lo que utiliza a conveniencia variables a tener en cuenta. Por ello tenemos Buenas Prácticas dedicadas a menores³, a la integración a través de las TIC⁴, a las mujeres en la función pública⁵, en acogida en inserción sociolaboral⁶, o incluso en áreas tan específicas como la acción social con mujeres migrantes en situación de trata durante el tránsito de África-Europa⁷. Todo ello, claro está, dentro del marco de la inmigración o flujo migratorio desde una perspectiva más amplia.

Aunque hasta ahora el tratamiento acerca de las buenas prácticas no concreta ninguna actividad específica, por ejemplo la Fundación Cepaim convivencia y cohesión social desarrolló a lo largo de 2017 actividades de integración y buenas prácticas, como el proyecto Taka Sira– Tu Camino: itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas inmigrantes en situación o riesgo de exclusión social. Este proyecto tuvo su exposición

3. Ver *Buenas Prácticas en la atención a menores inmigrantes en Andalucía* (2006), por el Observatorio de la Infancia en Andalucía.

4. Ver *Red Conecta Migración. Buenas prácticas en integración a través de las TIC* (2018), por el Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social y la Fundación Esplai.

5. Ver *Cómo abordar la integración de las mujeres inmigrantes. Guía para las Administraciones Públicas* (2008), por el Instituto de la Mujer.

6. Ver *Manual de Buenas Prácticas de acogida e inserción sociolaboral de las personas inmigrantes en la Región de Murcia* (2008), por la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

7. Ver *Decálogo de Buenas Prácticas para la acción social con mujeres migrantes en situación de trata durante el tránsito de África a Europa*. La guía es el resultado del proceso de ejecución del proyecto: *Buenas prácticas en acción social con mujeres migrantes próximas a redes de trata en tránsito de Marruecos hacia Andalucía: fomentando la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y centros universitarios* (2015 SEC011), financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación de la Junta de Andalucía, y realizado por Nuria Cordero Ramos, Rafael Cáceres Feria, Jesús Delgado Baena y Zineb Emrane, de la Universidad Pablo de Olavide.

los días 6 y 7 de marzo de 2017, donde se presentó como una buena práctica de intervención en la 4.ª reunión del Foro Europeo de Migración, organizada conjuntamente por la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo.

Llegados a este punto es necesaria la mención del desarrollo de Buenas Prácticas en esta materia de UNHCR ACNUR sobre el tratamiento de un tipo concreto de flujo migratorio como son los refugiados. En este caso, aunque nos refiramos a un documento que tiene interés en un escenario que va más allá de nuestro ámbito espacial, reviste gran interés la identificación programática. Para ello se utilizan una serie de “buenas prácticas”, concretamente 30, para contribuir a una más y mejor legislación de desarrollo sobre la *Protección de los Refugiados en América Latina*.

Dentro de nuestro ámbito es habitual observar desde escenarios autonómicos el abordaje de esta cuestión, y más aún cuando se encuentra enmarcado dentro de los proyectos europeos como en el Programa Leonardo Da Vinci. En este espacio es habitual observar un mayor nivel de concreción, como en el caso de los *Cuadernos de Buenas Prácticas*. Este documento, aunque tiene un contenido que data de 2014, tiene gran interés por su metodología, utilizando un esquema estructurado y aplicable a las distintas entidades colaboradoras del proyecto. El objeto de esta puesta en común fue la creación de una red que fomentó el intercambio de buenas prácticas en materia de empleabilidad entre entidades, en este caso madrileñas, y otras europeas.

La naturaleza de los flujos migratorios tiene íntima relación con las corrientes ideológicas y políticas que ponderan su influencia sobre los escenarios políticos. Es por ello que la información tiene distintas perspectivas, tratamientos y reflexiones, cayendo en muchas ocasiones en tópicos o en la infravaloración de su impacto. Sin duda la Fundación Acoge ha sido consciente de este uso tendente al sensacionalismo y a la creación, sea consciente o no, de miedo, odio o confusión hacia personas migrantes. Este fenómeno recibe el nombre de *inmigracionalismo*. El texto *Manual contra el Inmigracionalismo* (2018) se erige como un auténtico manual de buenas prácticas en el tratamiento periodístico de la inmigración, con el objetivo de comunicar los errores más habituales desde una visión objetiva, y tomando como base criterios y principios deontológicos del Periodismo. El atractivo de este documento financiado por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y la UE resulta en las primeras fases de la toma de decisión, en las que la recopilación de información y su selección y tratamiento determinan el sentido de las políticas, sean de desarrollo o incluso de otra naturaleza.

1.3 Objeto

El objetivo general de este documento consiste en establecer mecanismos para la mejora de la acción pública en lo relativo a la línea combinada de desarrollo urbano sostenible, integración y flujos migratorios.

La acción pública, entendida como un consenso tácito entre demandas, oportunidades, medios, fines y resultados, requiere de un proceso de generación amplio originado y concluido en el proceso de decisión política y mediado por procedimientos sistematizados. En este nivel esencial queremos plantear una serie de procedimientos en diferentes modalidades que den respuesta a la demanda social derivada de los flujos migratorios, empleando las herramientas que ofrecen las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado (EDUSI). Entendemos la modelación sostenible de las ciudades como el ámbito donde la incidencia sobre esta problemática puede ser más dirigible y generar resultados de mayor calado.

Para ello hemos querido establecer tres productos finales. En primer lugar, una conceptualización adaptada de las áreas propuestas. Esta labor no solo está pensada como un paso necesario para la realización de fases posteriores del documento, sino que pretende constituir un genuino punto de partida en una reflexión temática. Creemos que puede enriquecer el debate social y la decisión política como fuente bibliográfica, independientemente de la utilidad que aquí le demos posteriormente. En segundo lugar, una sistematización de buenas prácticas que constituya una compilación de referencias trabajadas en forma de catálogo. Nuestra idea se acerca tanto a la puesta en valor del estudio comparado con otras actuaciones como a la inspiración de diseñadores e implementadores en futuras intervenciones. Proponemos un modelo que permita identificar potencialidad y amenaza en los casos seleccionados, establecer una comparativa, y que, a su vez, sea accesible al lector. En tercer lugar, planteamos una aplicación programática de la teoría expuesta anteriormente, en forma de manual que contenga procedimientos concretos para la integración de los flujos migratorios en el diseño e implementación de las EDUSI desde una perspectiva integral, práctica, y aplicable a todas las tipologías interesadas en este proceso de formación de políticas públicas.

Los objetivos intermedios consisten en la definición y conceptualización de flujos migratorios e incidencia sobre el desarrollo urbano y otras cuestiones afectantes a la territorialidad, convivencia y desarrollo, la identificación de ventanas de oportunidad en las EDUSI para llevar a cabo medidas que incidan sobre estos conceptos, y la consecuente interrelación sinérgica entre estos elementos que permita construir herramientas de utilidad concreta. Esta

visión holística tanto de las cuestiones como de las soluciones y metodologías caracteriza las tendencias recientes en la producción académica, y está presente en cada una de las fases de nuestro trabajo como objetivo transversal, de la misma forma que constituye la guía filosófica de las EDUSI por cuanto adoptan un enfoque integrado. Queremos, por tanto, desarrollar un documento acorde al espíritu de los elementos que lo conforman, para construir una herramienta lógicamente relacionada con sus fines.

Es por esto que hemos buscado adoptar un enfoque multinivel que contemple los objetivos de impacto propuestos. Además de la visión temática integrada que guía transversalmente nuestro trabajo, también hemos querido ordenar actores y contextos de forma que permitan comprender las problemáticas y orientar las soluciones de forma plural. De esta forma, buscamos la utilidad para las entidades que participan en cada fase del diseño y de la implementación, así como de actores mediadores y afectados por la misma, partiendo de la conceptualización realizada. Planteamos diferentes casuísticas tipo y situaciones en las que este manual pueda resultar de utilidad, intentando dar respuesta a todos los actores que en dicho manual puedan buscar guía. Estas tipologías de actores pueden agruparse en función de espacio geográfico, fase del proceso migratorio, altura jerárquica en la Administración, orientación ideológica y un sinnúmero más de variables. No obstante, prestaremos particular atención a los diseñadores de políticas públicas de entidades locales en las que puedan darse respuestas de carácter político, desde la intervención sobre la entidad urbana a cuestiones relacionadas con los flujos migratorios y su interacción con la ciudad existente y futura. De hecho, este es el ámbito subjetivo tanto del presente estudio como de las estrategias de desarrollo urbano sostenible. Así pues, situaremos a los principales perceptores de fondos estructurales basados en las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado. A saber, podemos encontrar entidades pertenecientes a las catalogadas como entidades locales, municipios, islas, provincias, agrupaciones de municipios, áreas metropolitanas, comarcas y otras no configuradas *de iure* como tales, pero que sí se constituyen en un espacio territorial e institucional perteneciente a áreas urbanas. Entre estos últimos podemos encontrar áreas funcionales, entidades adheridas mediante convenio, entidades agrupadas concurrentes⁸.

El anexo IV del Programa Operativo Plurirregional de Crecimiento Sostenible 2014-2020 se encargó de definir las áreas urbanas funcionales que

8. Como veremos, los programas de estrategias de desarrollo urbano sostenible contemplan la inclusión de municipios que, mediante un convenio en vigor, realicen actividades comunes sin tener que constituirse en el régimen de consorcio, área metropolitana u otros previstos en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

serían cofinanciadas por los proyectos europeos. Así, se definieron cuatro tipos de áreas:

1. Municipio de más de 20 000 habitantes cuya estrategia contemple la totalidad del término municipal o áreas urbanas sublocales (centro histórico, barrio desfavorecido, área con problemas específicos).

2. Agrupación de municipios con más de 20 000 habitantes cada uno. A nivel supralocal se constituyen con el fin de solventar problemas comunes, debiendo justificar dicha “asociación”, así como la forma en la que abordarán conjuntamente los asuntos, aprovechando las sinergias y complementariedades latentes.

3. Municipio o conurbación con más de 20 000 habitantes más municipios periféricos de menos de 20 000 habitantes cuyo término municipal sea limítrofe con el principal.

4. Conurbación de más de 20 000 habitantes constituida por agrupación de menos de 20 000 habitantes que tengan establecida una continuidad urbana física. En ellas se diluye la centralidad de la decisión y el “centro” se hallará en áreas policéntricas coexistentes.

Todas estas áreas contemplan estrategias integradas construidas sobre una perspectiva a largo plazo, suponiendo un soporte efectivo que abordará problemas y mejoras no puntuales.

1.4 Metodología

El principal elemento de discusión de este estudio se centra no en una evaluación de los resultados obtenidos o de niveles de implementación, informes muy presentes en toda la producción estratégica e integrada, sino en la metodología de las propias estrategias. Esta evaluación no solo propone de manera prospectiva el impacto que tiene la inclusión de los flujos migratorios sobre las estrategias, sino que abre la posibilidad a la inclusión de más variables y amplía las áreas de actuación a través de su toma en consideración.

Así pues, la identificación de estos flujos migratorios como una variable para la construcción de los modelos de desarrollo sostenible en ciudades y barrios sirve además de propuesta de ampliación, de aspirar a un enfoque cada vez más integrado que encuentre sinergias a distintos niveles funcionales. Esto atestigua la necesidad de una metodología bien depurada que, observando detalladamente los enfoques analíticos de las estrategias, ofrezca una visión más amplia.

Al ser un combate metodológico, ya que estamos hablando de estrategias que tratan diferentes esquemas analíticos como el DAFO o los procesos participativos como identificación de problemáticas, debemos presentar un arma distinta a las ofrecidas. Estas son por un lado conceptual y por otro analítica-descriptiva. Como bien se explica en el apartado anterior, el esquema del estudio se compone de tres elementos: trabajo conceptual, identificación de buenas prácticas, e integración, en un tipo manual, de lo anterior. Este despegue-aterrizaje no solo hace comprensible el estudio, sino que además contribuye a la formación e identificación del objeto y su pretensión. Como singularidad metodológica cada elemento contiene un interés propio y sustantivo, constituyendo en sí mismo un cosmos. La observación común de ellos pretende ilustrar una nueva apertura a fenómenos y experiencias sociológicas.

Dicho lo anterior, el objeto de referencia anteriormente citado se centra en la toma en consideración de los flujos migratorios como variable socioeconómica. Identificar este objeto no es una cuestión menor. De hecho, el estar construida sobre unidades agregadas dificulta aún más identificar sus devenires o la importancia de cada una de ellas. Esta complejidad nos lleva a la conclusión de que constituye en sí misma un cosmos de variables interrelacionadas que no entiende de fronteras. Precisamente este hecho sitúa a los flujos migratorios como uno de los elementos principales para comprender tanto la demografía como la economía en distintos sectores de un país. Si observamos la misma como un elemento estanco, siguiendo el criterio tan reconocido en la economía del *ceteris paribus*, podemos identificar su importancia y la necesidad de tomarla en consideración a la hora de elaborar las metodologías integradas de las estrategias de desarrollo urbano como cualquier otra que trate de incorporar distintos enfoques y variables multinivel.

Para ello, se utilizarán, al igual que se realizaron metodológicamente en el Acuerdo de asociación de España 2014-2020, aún vigente, los elementos que de acuerdo a los criterios de oportunidad traten de asegurar la idoneidad de su inclusión, su incidencia y su impacto, sin otro objeto que cumplir con las estrategias EU2020. Estos elementos tratarán contextualmente y haciendo un análisis prospectivo de servir de referencia a futuras estrategias de enfoque integral. Así pues, superficialmente se tratarán los flujos migratorios, su incidencia, sus efectos económicos y sociales, y su impacto sobre las estrategias que aún están siendo aplicadas en las distintas entidades y áreas funcionales, en el marco de las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado (EDUSI). Este análisis “superficial” no supone posicionarlos en un segundo nivel o en un nivel inferior, sino que atestigua la maleabilidad de los esquemas integrados y la necesidad de una constante valoración de los elementos que los componen. Así pues, de forma más profusa se valorará la capacidad

de los esquemas aún vigentes para la incorporación de esta variable en concreto abriendo la puerta a nuevas experiencias.

Este análisis se tratará desde un doble enfoque dado el número de agregados que lo conforman. Contemplará a distintos niveles un análisis de variables cualitativas que lo conforman como el caso de las variables sociales o políticas, así como cuantitativas a efectos demográficos o económicos de naturaleza más estadística y tangible. Su peso se ponderará con los objetivos temáticos (OT) y los enfoques estratégicos determinados en el Acuerdo.

Siguiendo este último nivel analítico se trata de permeabilizar, transferir, incluir la importancia económica de los flujos migratorios desde una perspectiva predominantemente cuantitativa, y en un segundo escenario su incidencia sobre el desarrollo social y cultural de las zonas susceptibles de ser catalogadas como áreas funcionales o que tengan un plan de desarrollo urbano en el marco de las EDUSI.

La novedad de incluir nuevos elementos en el esquema integrado supone dar un segundo paso en la mejora y las consecuentes probabilidades de éxito del desarrollo urbano sostenible. De hecho, siguiendo con el marco tipológico referido a objetivos temáticos, la misma selección de los objetivos temáticos prioritarios que desarrollaremos en adelante supone la adaptación de una estructura metodológica “modelo”, que es la que propone la Unión a la realidad de nuestro país. Sin duda, los evaluadores de la Dirección General de Fondos Europeos de España supieron identificar las idiosincrasias propias de las regiones españolas, y establecieron una ponderación sinérgica de los objetivos temáticos.

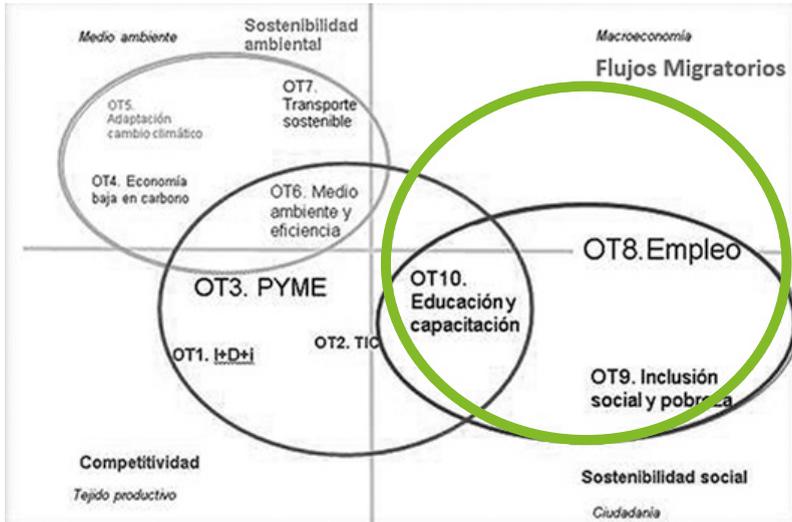
Concretamente, atendiendo a la situación del país y al enfoque estratégico se propuso el gráfico 1. En pos de la mejora metodológica que planteamos proponemos la introducción del círculo de color verde. Dada la propuesta acerca de la amplitud que introdujimos con anterioridad, se pretende desplazar el horizonte del sistema “ciudadanía” y “sostenibilidad social”, introduciéndose en la macroeconomía. La introducción de los flujos migratorios propone una ampliación del OT 9, una extensión hacia el sistema macro.

En líneas anteriores justificábamos la inclusión de los flujos migratorios como un cosmos, es decir, fenómeno independiente conformado por agregados individuales, y por tanto como un elemento de estudio macroeconómico.

Supone, por tanto, no la sustitución de la sostenibilidad social, sino su ampliación hacia espacios que integren más variables determinantes para el desarrollo urbano sostenible. Una ampliación que ya contempla la competitividad del tejido productivo y que podría asimilar igualmente la importancia de estos flujos para el desarrollo de las pymes, I+D+i. Sin embargo, hemos

considerado, dada su naturaleza, establecer mayor intimación con el objetivo temático 9⁹.

Gráfico 1



Elaboración propia a partir de la metodología empleada por el Acuerdo de asociación de España (2014-2020)

Quizás el mayor punto discordante respecto a la metodología del informe citado sea la aplicación del principio de parsimonia al análisis DAFO. Como se reconoce en dicho Acuerdo, se opta por la utilización de un número de argumentos estrictamente necesarios que ayuden a conocer de forma totalmente clarificadora las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades propias del análisis. Este estudio, lejos de pecar de desproporcionado y ambicioso, centrará su atención en el principio de prudencia respecto a la adopción de los flujos migratorios como variable a introducir, y la consecuente propuesta de mejora metodológica. Igualmente en este caso el análisis descriptivo de las variables mencionadas no tendrá un carácter estratégico, sino prospectivo, que ayude a identificar mediante el análisis DAFO sus elementos.

Lejos de abogar por una metodología pragmática que la haga insertible, dada su extensión impracticable o su escaso o dudoso valor analítico, plantear unas bases u orientaciones más elásticas y adaptables a las características propias de las entidades locales terminará por facilitar el

9. La justificación de esta preferencia viene explicada con mayor detalle en el apartado 2.3.

desarrollo y mejorar la propuesta elaborada por el Grupo de Trabajo sobre Estrategias Integradas en Actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible. Como el mismo Grupo defiende en su texto, la elaboración y el desarrollo de la estrategia tienen un carácter flexible y deben adaptarse a la realidad territorial, la estructura institucional y la gobernanza, eso sí, contando con unas líneas maestras que se consideran comunes a todo plan. Hay que resaltar también que las redes sectoriales se han constituido como un elemento vital para la coordinación, el impulso, la orientación, así como diversos mecanismos incardinados a la consecución de las estrategias y la elaboración de planes integrales útiles. Como contrapartida, la puesta en común de problemas, resultados y en definitiva buenas prácticas trae consigo la exclusión de elementos diferenciados y la tendencia hacia modelos muy homogéneos, pero que discriminan las cuestiones incidentales y particulares. Sin duda, la redacción de las bases o líneas estratégicas de carácter general sirve de una innegable ayuda, y da soporte y orientación para el desarrollo de las estrategias y fundamento a su seguimiento y evaluación. En el primer paso para la asimilación de esta propuesta, se debe estar de acuerdo en que no existe una solución única que pueda ser válida para todos los entornos, y en que además no solo deben abordarse las variables desde su identificación concreta, sino también desde su marco y la utilización de una metodología que las integre a todas tanto desde el diseño como tras la implementación.

Como se expresó con anterioridad, con el presente trabajo tratamos de combinar sustancialmente una ampliación o incluso modificación de estas líneas maestras y la integración de los flujos migratorios. Ya que, como el mismo Acuerdo de Asociación para España 2014 reconoce, las nuevas propuestas para el desarrollo urbano exigen sean encuadradas en estrategias a largo plazo. Por ello, contar con un marco de referencia elástico que acumule todas las operaciones e intervenciones necesarias para contribuir a la estrategia de manera coherente es el reto que aquí se propone.

Sin duda, el concepto o mejor dicho conceptos que forman parte de los flujos migratorios tienen una complejidad añadida, puesto que habrá que identificarlos previamente en orden, forma y relevancia, presentándolos en su relación con cada uno de los OT y especialmente el 9. Presentar nuestro objeto de referencia desde una visión de conjunto nos restaría rigor a la hora de identificar el peso relativo de cada grupo, inmigrante, exiliado, emigrante y subgrupo: económico, político, por reagrupación familiar..., entre otros. En consecuencia, hay que ponderar cada elemento, hacer una clasificación que ofrezca garantías y que sirva de aplicación a las distintas características propias del elemento subjetivo.

Por tanto, presentamos un marco conceptual necesariamente extenso a las características propias de los dos objetos latentes en el estudio, para después combinarlos en una propuesta o hipótesis que centre la importancia e interconexión entre ambos elementos. Por un lado, las estrategias de desarrollo urbano y sostenible, traducidas en su configuración jurídica y su estructura metodológica, y por otro lado, los flujos migratorios. El valor añadido que resulta de la combinación de ambas experiencias constituirá una oportunidad, como hemos venido diciendo, para una mejora metodológica y una propuesta de buenas prácticas. Siguiendo el orden establecido en el índice observaremos de forma casuística algunos ejemplos de buenas prácticas o manuales elaborados por entidades objeto de estudio para identificar posibles mejoras, teniendo como variable a los flujos migratorios. Para ello, se estará al tanto de seleccionar áreas que por sus características o su representatividad sean referentes para el estudio del caso. Como conclusión a lo anterior se desarrollará un Manual de aplicación que comprenda el diagnóstico, los procesos y todo lo referido a la propuesta.

Dicho lo anterior, identificamos, siguiendo el esquema DAFO, las siguientes debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de cara a comprender las dificultades de la introducción de los flujos migratorios en las estrategias.

DAFO DE LA METODOLOGÍA

DEBILIDADES		AMENAZAS	
Amplitud conceptual. Ausencia de producción que contemple una correlación con otras experiencias	Discrecionalidad política	Pragmatismo	Politización (partidista)
FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
Producción previa (manuales de buenas prácticas, directrices, instrucciones, acuerdos)		Nueva metodología (creación de un espacio metodológico que acepte nuevas variables coyunturales en el proceso)	

2

Marco conceptual

2.1

Análisis de las EDUSI. Marco conceptual

2.1.1

Marco normativo

Las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado –EDUSI– son definidas como un documento o documentos concretos y sistemáticos que se elaboran *ex ante* para planificar y dirigir actuaciones encaminadas a un fin. Por ello su desarrollo se produce con perspectiva a medio-largo plazo, atendiendo a elementos que por su importancia para la política en cuestión o por su influencia deben ser abordados¹⁰.

Estas estrategias son resultado “intelectual” de la Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020 final, denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Estas prioridades se interrelacionan, se observan desde un enfoque integral, reforzándose mutuamente para consolidar un desarrollo sostenible general. Por ello su concreción se expresa en la misma Comunicación en una serie de objetivos que, aunque son representativos de las aspiraciones de la Unión Europea, no son exhaustivos e inmutables ante la realidad social europea.

Es por ello que las declaraciones contenidas en el texto enunciaban la necesidad de elaborar estrategias que comprendieran los males que acontecerían y acontecen a la Unión Europea, desde los problemas demográficos hasta problemas económicos o medioambientales. Unos problemas que deberían ser abordados de forma integral y tomando en consideración la triple alianza que supone el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En el mismo texto la Comisión se atribuyó la encomienda de reforzar, revisar y consolidar el papel de los instrumentos de innovación e instrumentos financieros tales como fondos estructurales de desarrollo agrícola o rural. Instrumentos que desembocarían más tarde en los programas de desarrollo urbano.

Normativamente el desarrollo urbano integrado y sostenible tiene su entrada en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social

10. Definición obtenida de <http://edusi.es/>

Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo. Este Reglamento europeo surge originariamente del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, más conocido como TFUE. Este artículo establece que, a fin de reforzar su cohesión económica, social y territorial, la Unión se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, y que se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por un transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones ultraperiféricas, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

Tras toda esta inspiración su materialización se produce en el artículo 7 del Reglamento, cuando obliga a dedicar al menos un 5 % de los recursos del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) a medidas integradas para el desarrollo urbano integrado y sostenible. Como el mismo Programa Operativo Plurirregional de Crecimiento Sostenible 2014-2020 reconocía, la sostenibilidad urbana hace referencia a la mejora duradera y a largo plazo de las condiciones sociales, económicas, ambientales de un área urbana singular. Para ello, aunque se consideren problemas específicos bien delimitados y jerarquizados, es necesario disponer de una estrategia integradora. Una estrategia que puede contemplar otros planes o actuaciones en ejecución o desarrollo. Por ello, en el asunto que nos ocupa es de interés la aplicación del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, un plan que metodológicamente hablando no dista mucho de lo planteado por las estrategias, contemplando enfoques estratégicos de inclusión activa, modelos de gobernanza, coordinación y colaboración.

Como hemos visto las estrategias DUSI pueden incorporar otros planes nacionales. De igual forma las estrategias de desarrollo urbano que impliquen inversiones de fondos sociales europeos (FSE) o FEDER o fondos de cohesión pueden realizarse como inversiones territoriales integradas (ITI)¹¹. Las

11. Las inversiones territoriales integradas son instrumentos diseñados para el apoyo de un conjunto de acciones integradas en un área geográfica. Son, por tanto, instrumentos de gestión que permiten aplicar un enfoque territorial en la concepción de la implementación de las políticas públicas. Para ver más información acerca de este instrumento, acudir al capítulo III, artículo 36, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

estrategias DUSI se configuran como una herramienta multinivel que puede incorporarse en distintos programas, así como incorporar programas externos. Este enfoque integrado contribuye a la adopción común de las políticas públicas adoptando medidas, procesos con el fin de dar una respuesta lo más eficaz y eficiente posible. El fomento del enfoque integrado, elemento vital para comprender las estrategias, se produce en el marco de la gobernanza, de manera que se generalicen culturas relacionales y transversales entre todos los agentes implicados. Por ello la coordinación con otros planes sectoriales, el aprovechamiento de los fondos a los que se accede tanto públicos como privados y la involucración de los distintos niveles de Gobierno, así como otros agentes sociales, constituyen los rasgos esenciales para progresar en la reflexión y gestión de estos diagnósticos urbanos que constituyen en esencia las estrategias DUSI (GONZÁLEZ MEDINA, 2011).

Puesto que estas estrategias son una herramienta viva que renace con cada convocatoria, los elementos que la componen, sean normativos, vinculantes o no, construyen su “sustancia”. Como ejemplo de esta evolución o mutación es innegable la influencia de la Agenda 2030. Esta Agenda, junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ha marcado sin duda la senda más inspiradora respecto a las legislaciones nacionales. Concretamente la introducción de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que los contemplan enuncian un nuevo horizonte, en el que los males endémicos de nuestra era son abordados desde todos los frentes. Un abordaje que se conjuga en una triple dimensión, integrada e indivisible. Esta dimensión económica, social y ambiental tiene su influencia sobre las esferas de mayor importancia tanto para la humanidad como para el planeta. Unas esferas que se constituyen en los grandes retos ya conocidos, como el fin de la pobreza y el hambre, la degradación del planeta, la paz mundial y la prosperidad, la solidaridad, la inclusión... Todo ello con el objetivo de mejorar las condiciones de todas las personas y la transformación del mundo en un lugar mejor, ni más ni menos.

Evidentemente esta generalidad, que es acogida con toda lógica por cualquier jefe de Estado, de Gobierno o alto representante, tiene una aplicación que debe tener en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno, respetando sus políticas y prioridades nacionales. Si algo impregna todo el documento, como resultado de 2 años de reuniones, grupos de trabajo, consultas a la sociedad civil, es que la sostenibilidad de nuestro sistema es imprescindible para su perdurabilidad, debiendo aspirar a un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos, un mundo de sostenibilidad en el consumo y producción y la utilización de los recursos naturales.

Esta idea de la sostenibilidad no ha sido una conclusión novedosa, sino una confirmación de lo ya planteado en grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Entre ellas podríamos mencionar, como ya hace el propio texto, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, la Plataforma de Acción de Beijing... Todos estos desafíos tratan de una forma u otra un contenido sustancialmente idéntico, por lo que las soluciones integradas son una conclusión lógica. Pese a esta incidencia constante en asuntos como la pobreza extrema, el acceso al agua, el empoderamiento de la mujer..., el desarrollo de las pequeñas economías dista bastante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se acordaron hace ya 15 años. Asuntos como la salud materna, neonatal e infantil o la salud reproductiva son desafíos específicos de los países más vulnerables, como los mencionados países africanos, países menos adelantados, en desarrollo, sin litoral, y los pequeños Estados insulares, así como aquellos que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores.

En lo que aquí nos ocupa, la Agenda atestigua un reconocimiento a la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible (Pto. 29 del Acuerdo). Asimismo, y quizás con más peso que su mero enunciado, reconoce que la migración es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países tanto de origen como de destino y tránsito. Para su consideración la cooperación debe centrarse en fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados y particularmente a aquellos países en desarrollo. De igual forma, la gestión y el desarrollo sostenible del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de las ciudades y los pueblos. Para ello es imprescindible fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas, estimulando la innovación y el empleo. En este entorno las tendencias y previsiones demográficas deben ser tenidas muy en cuenta para la elaboración de estrategias y políticas nacionales de desarrollo rural y urbano (Pto. 34). En razón de lo anterior, el Objetivo 10: *Reducir la desigualdad en y entre los países*, identificando como objetivo: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Asimismo, el apartado 10.c fija como objetivo, desde el momento de la firma hasta 2030, “reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5 %”. Todo lo anterior nos señala expresamente la importancia de la consideración de los flujos migratorios ya no solo como un factor de inclusión, sino también como desarrollo sostenible.

2.1.2 Marco operativo

Sin duda, a nivel operativo las EDUSI poseen un esquema heredado del enfoque LEADER, destinado al desarrollo rural. De forma sucinta, los LEADER suponen un instrumento que lleva utilizándose desde hace 20 años, siendo un componente de las políticas de desarrollo de la Unión Europea. Este instrumento enmarcado dentro de la Política Agraria Común es aplicado a través del FEADER y otros fondos estructurales de inversión, en la actualidad denominados de “desarrollo local participativo”. Los 7 aspectos integrados no convergen en su totalidad en las EDUSI, pero sí comprenden:

1.– *Estrategias zonales*. Como veremos, las EDUSI enmarcan áreas urbanas. La delimitación territorial o zonal es un rasgo común de las estrategias.

2.– *Enfoques ascendentes*, teniendo como base la participación. La participación se erige como un deber inexcusable para el desarrollo sostenible, sea rural o urbano.

3.– *Grupos de acción local*. La creación de estas asociaciones público-privadas de acción y funcionamiento asambleario no tiene equivalente en las estrategias de desarrollo urbano.

4.– *Innovación*.

5.– *Acciones integradas y multisectoriales*. La consolidación de espacios integrados e interrelacionados supone un elemento fundamental en las estrategias, al igual que en el desarrollo local participativo.

6.– *Conexión en redes*. La interrelación entre agentes implicados a nivel operativo (asociaciones, colectivos) y competencial (ayuntamientos, áreas metropolitanas, diputaciones) manifiesta la necesidad de una respuesta común.

7.– *Cooperación*. En sus variantes interadministrativa o intraadministrativa, es un deber inexcusable, ya no solo para las estrategias, sino para la actuación misma de las Administraciones que estén implicadas directa o indirectamente en el asunto.

Las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado (EDUSI) son dependientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que, tal como enuncia el Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo en su artículo 7.1, apoya “el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas”. Esta afirmación pone de manifiesto una relación directa de naturaleza instrumental entre el FEDER, instrumento financiero emblemático de la Unión Europea (UE) para la armonización de sus países miembros y tra-

dicional vehículo de construcción de la identidad que legitima la Unión por encima del sentimiento nacional particular de cada uno de sus miembros, y las EDUSI. Esta relación es realmente una continuidad en los planteamientos programáticos recientes de la Unión Europea, aportando una nueva perspectiva orientada a la creación y al fortalecimiento de redes sectoriales. Las EDUSI plantean, por tanto, una innovación crucial a nivel funcional en lo referente a los programas integrados de desarrollo urbano: las estrategias dejan de concebirse desde una perspectiva *top-down*, jerárquicamente estructurada empleando un sistema de retroalimentación como única participación en el diseño por parte de los agentes implementadores, y entran en una lógica de agentes interrelacionados que enriquece a la vez que complejiza y politiza el proceso de diseño y decisión. La Administración pública, en cuanto abandona el modelo tradicional weberiano hacia nuevos horizontes caracterizados por la externalización y la agencialización, asume su naturaleza política y se pone en juego en el mercado de la gobernabilidad, gobernanza y legitimidad.

La perspectiva de red es, no obstante, un agregado al modelo de diseño de proyectos imperante en la actualidad, caracterizado por los siguientes elementos básicos, reflejados en las *Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el período 2014-2020*, elaboradas por la Red de Iniciativas Urbanas: observación e identificación de problemas y retos; análisis y diagnóstico multinivel; establecimiento de objetivos y expectativas; delimitación de recursos y área de actuación; plan de implementación y modelo evaluativo. Estos elementos se encuentran atravesados por los principios transversales planteados por la Unión Europea y, concretamente en el caso de las EDUSI, por los objetivos temáticos (OT). Estos OT son, en esencia, la enunciación de los planteamientos de desarrollo sostenible que inspiran la política de cohesión 2014-2020. En las EDUSI, los OT relevantes y seleccionados son los siguientes: OT2 (relacionado con administración electrónica y *Smart Cities*), OT4 (relacionado con la movilidad sostenible y la eficiencia energética), OT6 (patrimonio cultural y natural y acciones de rehabilitación y mejora del entorno urbano) y OT 9 (inclusión social). Hay otros OT relevantes y abordables desde una estrategia de desarrollo urbano que pueden ser tenidos en cuenta si se desea un resultado óptimo en la implementación; por ejemplo, aquellos relacionados con la mejora de la eficiencia de la Administración (OT11). Además, los OT se convierten en líneas de actuación, es decir, se operativizan directamente en planes concretos que organizan las intervenciones básicas. Los OT son, por lo tanto, la base ideológica de las EDUSI, del FEDER, y de toda la intervención de la Unión Europea en lo referente al desarrollo y a la financiación de los Estados miembros.

Si hablamos del nivel operativo, los OT son el instrumento metodológico que permite la transición de un primer bloque, el análisis y diagnóstico, a un segundo, las líneas de actuación y su evaluación. Si bien la evaluación continua debe permear a la totalidad del proceso de diseño (evaluación *ad intra*), el diseño de las EDUSI plantea un itinerario concreto cronológicamente organizado y estructurado en bloques de elementos, tal y como indicábamos anteriormente. No abundaremos en las particularidades metodológicas del diseño general de EDUSI, ya que existe literatura técnica a este respecto (Plan de Implementación de EDUSI del Ministerio de Hacienda, documentación de la RIU, etc.).

Uno de los principios más complejos y, por otra parte, más básicos en el desarrollo sostenible es el de transversalidad, consistente en la concepción de los elementos de forma holística en lugar de aisladamente. Esta transversalidad se entiende, por otra parte, de dos formas: la transversalidad horizontal (cruce temático e interrelación de elementos, actores y resultados) y la vertical (ruptura de la jerarquía burocrática tradicional y concepción de las políticas públicas como un ámbito de corresponsabilidad institucional más allá del modelo competencial). Como puede observarse, los procesos en red y los OT transversales son la manifestación operativizada de las dos perspectivas de transversalidad con las que se debe trabajar.

En la práctica, no obstante, esta transversalidad no se lleva a cabo en plenitud: los OT funcionan como compartimentos estancos donde se desarrollan las líneas de actuación, a las que se aplican indicadores particulares (indicadores de productividad y de resultado FEDER), y la negociación de prioridades opaca la relevancia de algunos elementos desde el propio análisis inicial, contaminando el resto de la actuación e impidiendo una verdadera integralidad. No queremos plantear un panorama irreal en el que las necesidades y las soluciones son completamente aprehensibles por los diseñadores de políticas públicas; más bien concebimos el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas desde la perspectiva del *garbage can* (para que exista una política pública tiene que existir una demanda identificada y una solución posible), pero para que el modelo integrado sea realmente efectivo hay que limitar en la medida de lo posible la ausencia de elementos de análisis relevantes. Estos elementos suelen ser, principalmente, víctimas de la invisibilidad política y social, lo que les debilita enormemente en la negociación de las agendas que intervienen en los procesos de formación de las políticas públicas.

En el contexto de las EDUSI, al existir una concepción estereotípica del desarrollo urbano sostenible relacionado con la ecología y, a nivel social, con la eliminación de guetos y la rehabilitación de espacios públicos y

privados, es común obviar determinados acontecimientos sociales de plena vigencia y que verdaderamente afectan a la realidad social y política del territorio. Si hablamos, por ejemplo, del OT 9 (promoción de la inclusión social, lucha contra la pobreza y cualquier otro tipo de discriminación), los indicadores de productividad empleados como objetivo en las líneas de actuación específicas se limitan exclusivamente a la mejora en el acceso a los servicios sociales, y a la regeneración de vivienda y entorno público. Solo la población romaní, en cuanto ejemplo arquetípico de pobladores de asentamientos no regularizados, está reflejada en el catálogo de indicadores (aunque ni siquiera tiene un indicador propio). El resto de personas en itinerancia, en situación de marginalidad o, en general, necesitadas de intervención pública para mejorar su condición, son aglutinadas en categorías poco y mal definidas, lo que provoca su ausencia en los procesos de diseño de las estrategias. Tenemos, por lo tanto, un modelo operativo que obvia el principio ético tradicional del desarrollo urbano tradicional: la inclusión y eliminación de barreras físicas y sociales para el mejor funcionamiento de la sociedad concebida como un colectivo. Sin entrar en detalles que no nos ocupan aquí, la especulación urbanística ha ocupado sin fisuras ese espacio ético, convirtiendo las prioridades del mercado en las prioridades del desarrollo urbano en su totalidad. Esta lógica ha permeado en la acción pública y, por lo tanto, está presente en los planteamientos de los FEDER, EDUSI y demás instrumentos. Sin embargo, y como ya se ha comentado, la inclusión de elementos no presentes en los documentos técnicos básicos es elemental para que las EDUSI den una respuesta eficaz a los problemas que pretenden afrontar.

Para concluir con este análisis de los elementos más relevantes a nivel de diseño técnico, solo queda resumir: la visión de las estrategias debe estar orientada al trabajo en red, con una correcta identificación e integración de todos los actores afectados y afectantes, así como con un trabajo de contextualización suficientemente profundo. El vehículo técnico que transforma las problemáticas en propuestas de solución son los objetivos temáticos de la política de cohesión para el desarrollo sostenible, a los cuales hay que prestar especial atención, conociendo la inspiración política y normativa de todos ellos y apropiándonos de las herramientas que aportan. Por último, la transversalidad es el concepto rector de la acción pública en el modelo de estrategia integrada, y debemos aplicarla a cada paso con diligencia.

2.1.3 Casos seleccionados

- **Estudios de caso: consideraciones previas**

Los estudios de caso que seleccionamos representan, dentro de la clasificación que se desarrolla a continuación, áreas urbanas con distintas características políticas y problemas que se han venido definiendo en las estrategias integradas. El elemento común a todas ellas es la viabilidad de la introducción de flujo migratorio como variable, sea por su incidencia directa o indirecta sobre los procesos productivos, desarrollos urbanos o económicos. Así pues, dada la amplitud que se puede derivar, existiendo tantas áreas urbanas como estrategias integradas dispersas por todo el panorama nacional, es obligatorio, metodológicamente hablando, hilar una clasificación que ayude tanto a comprender como a seleccionar estos estudios más representativos. Esta representatividad reside en su vinculación al objeto de estudio, es decir, a la importancia de los flujos migratorios, especialmente la inmigración, en el desarrollo de la Estrategia.

Dicho lo anterior, es necesario establecer una división que contemple las distintas dimensiones de los flujos migratorios, ya no desde la naturaleza, definición que veremos en los próximos apartados, sino centrando la atención en la identificación del espacio operativo. Así pues, obtenemos varios escenarios o espacios operativos, a saber: área de acogida, área de tránsito y área de recepción.

En un primer escenario tenemos la primera toma de contacto con el inmigrante o con el flujo. Aunque podemos predecir que, *grosso modo*, su incidencia sobre los factores que desarrollaremos es discreta, hay que saber identificar la adaptación de estos centros o áreas de acogida a los importantes flujos de inmigración. Estos cambios pueden llegar desde sus estructuras institucionales locales, la integración en la agenda política de unas concejalías o delegaciones de asuntos sociales, o incluso la habilitación de infraestructuras.

En un segundo escenario su incidencia es más latente, principalmente por la temporalidad de la estancia y las probabilidades de permanencia. La espera de oportunidades laborales, o las expectativas de destino, hacen que las estancias, aunque tengan la consideración de temporales, puedan llegar a erigirse como definitivas. Esta situación comprende una gran cantidad de factores que trataremos de identificar para tratar de acotarla lo máximo posible y diferenciarla con el siguiente espacio.

Por último, tenemos el escenario que con mayor incidencia promueve el desarrollo ya no solo económico de un espacio urbano. En este punto comienza el proceso de integración de las culturas, hábitos políticos y sociales tanto del país receptor como del emisor. Como veremos en apartados posteriores los flujos migratorios tienen rara vez en mente la consolidación social, económica, familiar y cultural en el espacio al que se llega. Esto quiere decir que a rasgos generales la inmigración no tiene una vocación de permanencia, siempre tiene en su horizonte el retorno, cuando las cosas vayan mejor. Entre esas “cosas” podemos encontrar cuestiones políticas, étnicas, raciales e incluso de género, económicas, familiares...

Sin perjuicio de lo anterior hay que comprender que la identificación de estas áreas no supone la confirmación de su estanqueidad; estos compartimentos se interrelacionan y evolucionan de caso a caso.

Llegados a este punto, a continuación se presentarán los casos más representativos, habiendo sido considerados, desde el estudio cuantitativo del Observatorio de Inmigración, principales focos de los flujos migratorios. En estas líneas se identificará qué aspectos han seleccionado en el asunto que nos ocupa las EDUSI.

• *Análisis de las principales EDUSI*

■ *EDUSI Alicante: Área Las Cigarreras*

El área urbana que selecciona abarca cuatro barrios que conforman la vaguada que sucede entre dos montes: Benacantil y Tosal. Esta área comprende un atractivo paisajístico, medioambiental y patrimonial, y por otro lado como eje vertebrador entre la “ciudad nueva” y la “antigua”. El desarrollo de esta área ha destacado por la falta de su planificación, y un desarrollo que ha terminado por definir una falta de conexión entre sus barrios y numerosos problemas de accesibilidad. Esto, junto con otras variables como la desvitalización económica y el deterioro físico y social en algunos núcleos, ha generado un descenso de la actividad económica y comercial de la zona, así como el traslado de familias con escasos recursos o el envejecimiento de la población.

Atendiendo al análisis social de la zona escogida por la Estrategia, observamos, a través del análisis del número de usuarios de servicios sociales (un 7,5 % utilizan estos servicios, frente al 5,79 % del resto del municipio), cómo presenta un alto grado de dependencia, precariedad, pobreza y consecuentemente aislamiento social. Estos mismos servicios sociales reconocen un alto grado de vulnerabilidad derivado de una mayor presencia de población inmigrante con escasos recursos, sin redes

familiares de origen marroquí y latinoamericano. En razón de esto se identifica como una debilidad de la zona.

Derivado de esa identificación se introduce como un colectivo de riesgo que presenta un reto en la aplicación horizontal del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación. Pese a existir un Consejo Local de Inmigración aprobado el 24 de septiembre de 2015 por el Pleno de Alicante, la Estrategia carece de un análisis pormenorizado de las características propias de la inmigración, aun reconociendo un crecimiento sostenible y siendo uno de los destinos preferidos por los ingleses¹². El municipio alberga a 239 812 extranjeros en Régimen de Libre Circulación y 108 895 extranjeros en Régimen General, estando en el primer supuesto en el 3.º puesto, por debajo de Madrid y Barcelona, y en el segundo supuesto en el 4.º puesto, por debajo de Barcelona, Madrid y Murcia.

■ *EDUSI Barcelona: Eje Besòs*

Barcelona destaca por ser una de las provincias con mayor influencia al margen de sus límites administrativos. De hecho, la propia Estrategia la reconoce como el centro de una de las áreas metropolitanas más importantes de Europa, implicando un gran número de intercambios funcionales diarios. Su categorización según el “Estudio de tipología de ciudades españolas, sus necesidades y propuestas de intervención en el tramo de desarrollo urbano sostenible de la programación FEDER 2014-2020”, la sitúa como una ciudad costera, multi-servicio e industrial, aunque esta última se limita a la zona de Sants-Montjuïc, y la más importante: metrópolis nacional.

El Eje Besòs colinda con el cauce del río Besòs, al noreste de la ciudad, y está conformado por diez barrios en los que viven 114 271 personas. Su selección se debe principalmente a cuestiones de índole social, relacionadas con la exclusión, pobreza energética, baja cualificación, entre otras. Con un 29 % de inmigración respecto al 22,2 % que representa la ciudad, la importancia de los flujos migratorios, en este caso consolidados, se distribuye de forma dispersa. Cabría destacar Trinitat Vella y Besòs y Maresme, la una con un 27,8 % de población inmigrante y la otra con un 23,6 %, respecto al 15,5 % que representa Barcelona en su conjunto. En razón de esto se plantean varios programas de refuerzo de servicios sociales a colectivos en riesgo de exclusión, relacionados con la disminución del número de personas en paro, el equilibrio de la brecha digital, la mejora del espacio de calidad ambiental y

12. Uno de cada dos británicos reside en Alicante según datos del Observatorio Permanente de Inmigración.

patrimonial, o la disminución del fracaso y el abandono escolar prematuros, centrando su campo de intervención sobre la integración socioeconómica de comunidades marginadas como la romaní. Como en toda metrópoli, la inmigración es claramente con una vocación económica. Tanto es así que la población extranjera en Barcelona está conformada por 82 394 personas (2014), representadas claramente por una mayoría de jóvenes en edad de trabajar respecto a la media autóctona. La distribución, como hemos visto, es dispersa, aunque adolece de cierta homogeneidad, partiendo de 4000 personas por cada distrito. Esta Estrategia trata de forma integrada, entre otros barrios, el barrio de Sant Martí, en el que podemos encontrar hasta 15 000 habitantes procedentes de otros países. De forma más ilustrativa, recurrimos al mismo gráfico de que hace uso la EDUSI.

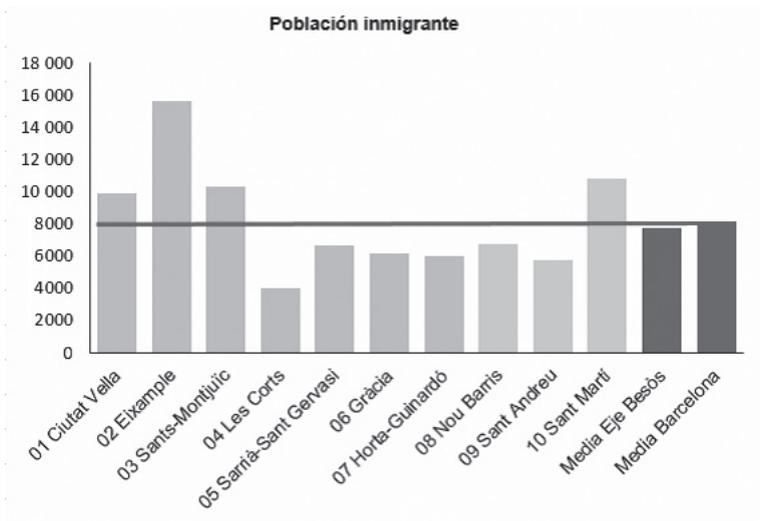


Gráfico de Barras: Elaborado para la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible 2014-2020

En otro ámbito la inmigración que se desarrolla en el Eje Besòs tiene una peculiaridad significativa. Como se aprecia en el Gráfico de Barras II, la media de alumnos extranjeros matriculados en bachillerato supera a la media de la ciudad.

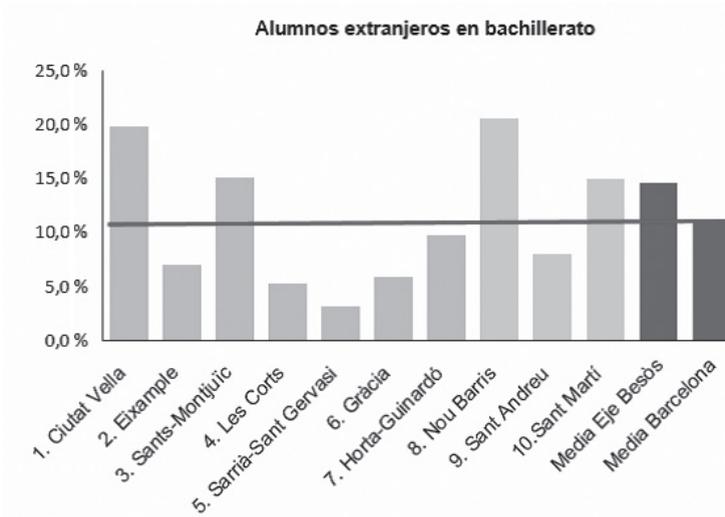


Gráfico de Barras II: Elaborado para la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible 2014-2020

Esto da cumplida cuenta de la importancia del desarrollo de políticas de naturaleza encaminada no solo a la integración o la aplicación como principios transversales, sino también a la adecuación a las idiosincrasias propias de estos sectores que, aunque en términos absolutos constituyan una minoría, no dejan de representar a colectivos en riesgo de exclusión o con características propias que pueden hacer de una estrategia un plan inservible. El caso Eixample puede ser un claro ejemplo de la necesidad de desarrollar una política encaminada al desarrollo de infraestructuras o planes de estudios dirigidos a extranjeros, para fomentar ya no solo su inclusión, sino también su desarrollo personal y económico.

Finalmente, otro fenómeno a destacar dentro del estudio que nos ocupa es el alto porcentaje de embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años. De este fenómeno la Estrategia, que lo identifica como un problema sin argumentar en qué términos, extrae una relación causal entre la cultura y las tendencias precoces a los embarazos, sean deseados o no. Esto aporta cierto equilibrio a la pirámide de edad, prosiguiendo con la tendencia de que los perfiles inmigrantes están asociados a jóvenes en edad de trabajar que pese a todo pronóstico tienen un interés real por formarse y desarrollarse en la ciudad.

Si hacemos una recapitulación podemos extraer varias conclusiones de la Estrategia: identifica perfiles de forma más concreta, aunque sin atender a su carácter multidimensional; reseña algunas políticas encuadradas dentro del OT 9, es decir, desde la perspectiva de la inclusión; y, lo más importante, lo identifica como una amenaza, identificando una correlación causal entre inmigración y pobreza y exclusión.

■ *Edusi Valencia: El Cabanyal – Canyamelar – Cap de França*

Este conjunto urbano tiene un fuerte carácter identitario, y así lo afirma la Estrategia. Derivados de esta conciencia vecinal y su arraigo, a lo largo de los años 90 resultaron varios movimientos vecinales, que tuvieron como consecuencia la resistencia pacífica frente al expolio y a las agresiones urbanísticas continuadas en esta época. Los problemas de infraestructuras se añaden a los ya repetidos en otras estrategias: el envejecimiento de la población, la incidencia del paro, el deterioro de los servicios públicos en dicha área, el incremento de la población dependiente en riesgo de exclusión, y, como consecuencia de todo ello, el fuerte deterioro de la convivencia. Sin embargo, frente a la presencia de la exclusión social o de factores socioeconómicos determinantes para el desarrollo de la Estrategia, esta centra su atención sobre las medidas encaminadas a la mejora de las infraestructuras y a potenciar los espacios de playa y mejoras medioambientales.

Si pudiéramos buscar una explicación a este análisis, habría que destacar la presencia alta de solares abandonados, además de viviendas de una altura más bien baja (un 75 % que no supera las 3 plantas). Esto crea una población muy dispersa que, unida a la exclusión y falta de integración, conlleva problemas de convivencia. Esta área urbana tiene un número de habitantes bastante inferior al del caso de Barcelona, contando con 20 580 habitantes. El empleo se constituye como uno de los principales problemas, siendo los colectivos especialmente afectados los jóvenes de etnia gitana. Siguiendo la estela de barrios que poseen altos índices de exclusión, la población extranjera es notable, siendo la de mayor número la rumana. Resumiendo, demográficamente representa un barrio de contrastes, débilmente identificados con poca densidad por poblado, envejecido, pero con alta presencia de jóvenes y niños inmigrantes o extranjeros nacidos en Valencia.

Entrando de lleno en el análisis que nos ocupa, la Estrategia es tajante al determinar problemas de convivencia y su íntima relación con las dificultades derivadas de la inmigración, como lo es, por ejemplo, la comunicación. Los distintos segmentos poblacionales señalan una falta de integración y el desarraigo como el principal elemento que la dificulta. Estos comportamientos afectan a una doble dimensión, por un lado pública y por otro privada, relacionada con ruidos o higiene en una esfera más cotidiana.

Una de las debilidades es precisamente esta falta de integración de los inmigrantes, con especial mención a la etapa de la niñez y juventud. Esta falta de integración encuentra en la Estrategia su manifestación en las dificultades o –incluso llega a decir– la escasa comunicación entre la minoría más vulnerable y las pocas ayudas a la integración. Si identificamos como el principal sujeto

al inmigrante joven o menor de edad, la Estrategia ofrece una lectura sobre su exclusión: la exclusión proviene de la búsqueda de las familias españolas de separar a sus hijos de la inmigración y de la población gitana, aumentando la creación de guetos. Este análisis, que carece de un respaldo metodológico que lo sustente, ofrece una visión muy sesgada sobre los movimientos y las relaciones de los ciudadanos naturales de Valencia y los inmigrantes o colectivos en riesgo de exclusión. Sí identifica, confiando en que existe un respaldo cuantitativo a la afirmación, a los colectivos de jóvenes inmigrantes con problemas de comunicación, el principal foco de dificultad de la integración; habría que atender activamente esta demanda para que su amenaza o debilidad, según se observe a largo plazo, suponga la inaplicación de la Estrategia.

Cerrando, la tendencia de las EDUSI por integrar los flujos migratorios y su influencia como uno de los principios horizontales van delimitando la práctica habitual de su inclusión. Contemplar programas culturales y de formación que estimulen la integración social de colectivos como la población gitana o inmigrante es ya un quehacer habitual en la redacción de estas estrategias. Sin embargo, la ausencia de su transversalidad da cumplida cuenta de su inclusión formal por una cuestión meramente burocrática.

■ *EDUSI Madrid*

Todas las estrategias que hemos podido analizar hasta ahora destacaban por su nivel de concreción espacial, es decir, por haberse acotado según áreas específicas que destacasen necesidades íntimamente relacionadas con el desarrollo urbano. Llegados a este momento, la EDUSI de Madrid representa una dimensión mucho más amplia y, en consecuencia, compleja.

Aunque la Estrategia desarrolla una visión global de la ciudad, termina dando por impracticable un abordaje de asuntos y problemas concretos, sin especificar qué áreas y qué barrios. Así pues, comprende la siguiente área de actuación:

- ✓ Moncloa: Casa de Campo.
- ✓ Latina: Los Cármenes y Puerta del Ángel.
- ✓ Arganzuela: Imperial, Acacias, Chopera y Legazpi.
- ✓ Carabanchel: Comillas, Opanel y San Isidro.
- ✓ Usera: Orcasur, San Fermín, Almendrales, Moscardó y Pradolongo.
- ✓ Villaverde: Los Rosales y Butarque.
- ✓ Puente de Vallecas: Entrevías.
- ✓ Villa de Vallecas: Casco histórico de Vallecas.

Abordar de forma pormenorizada cada uno de los barrios desatendería el objeto de este apartado, que no es otro que ilustrar acerca del papel que juegan

los flujos migratorios y la incidencia en este caso de la inmigración sobre las estrategias, fijando la atención sobre qué tienen que decir y cómo.

Si algo se vislumbra en esta Estrategia con mayor asertividad es la necesidad que tiene toda el área de padecer un nuevo proceso migratorio para revertir la tendencia de envejecimiento. Esta tendencia sitúa en el año 2023 una constricción de un 9 % de población entre 30 a 59 años, pasando de 1 455 764 a 1 324 351 habitantes. Hay que señalar que, como expresa la Estrategia, un gran número de extranjeros adquieren la nacionalidad, haciéndose difícil identificar las características propias de estos colectivos.

A diferencia de otras estrategias que identifican la inmigración con dificultades de integración se celebra una baja segregación de población extranjera. Esta dispersión por toda la ciudad ha evitado la aparición de grandes guetos, cosa que sucede en otras ciudades europeas, con los consecuentes problemas de marginación e inseguridad. La multiculturalidad y la presencia de diversos colectivos de distintos orígenes han sido absorbidas por la ciudad de Madrid, haciendo de esta una ciudad cosmopolita y abierta. Tal y como sigue la Estrategia, sin ningún tipo de precisión estadística o cuantitativa, se determina un predominio de población suramericana cuyas grandes coincidencias culturales han contribuido a facilitar su integración en nuestra sociedad. Lejos de hacer una valoración sobre el escaso valor analítico o la falta de rigor estadístico de dicha Estrategia, quizás la carencia más notoria sea pasar por alto que, en este caso, la Comunidad de Madrid cuenta con un 16,3 % de extranjeros, es decir, 527 236 extranjeros en Régimen de Libre Circulación y 355 774 en Régimen General. Ciertamente es que los datos que aquí damos son del conjunto de la Comunidad de Madrid, es decir, sobre 6 578 079 habitantes, de los que Madrid representaba 3 223 334 habitantes a uno de enero de 2018. Cuesta comprender el rigor de esta Estrategia, al menos en el asunto que nos ocupa, cuando en una primera aproximación a la Estrategia esta enuncia, como hemos visto en líneas anteriores, un predominio de la población suramericana.

Contrariamente a ello, el Informe del Observatorio Permanente de la Inmigración a 31/12/2018 desvelaba una población de 219 532 rumanos, muy por encima de los 41 608 ecuatorianos o 29 496 colombianos. Siguiendo con algunos datos, es importante la presencia de 57 018 chinos o 30 414 búlgaros, situándose en el top de todas las comunidades de España.

Estos números atestiguan una debilidad de la propia Estrategia, que puede suponer un mal diagnóstico para el desarrollo y la puesta en marcha de proyectos dirigidos a la integración de los inmigrantes en el municipio, y el desarrollo del objetivo temático 9 en este sentido.

Aun así, hay que destacar la presencia de estructuras como el Foro Madrid de Diálogo y Convivencia. Este Foro tiene la tarea de asesorar en materia de convivencia social al Ayuntamiento. Igualmente, la integración y la normalización de los colectivos inmigrantes de la ciudad de Madrid son abordadas desde un enfoque multinivel, observando la necesidad de avanzar dentro de su marco competencial y normativo, a través de la Comisión Bilateral de transferencia de competencias y servicios Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Madrid, en relación con estas situaciones. Esto quiere decir que la voluntad y las estructuras sí están al servicio de identificar, al menos de forma más adecuada, la incidencia de un flujo tan importante como es la inmigración.

Para finalizar, esta Estrategia prosigue con la tendencia de identificar la inmigración como una amenaza y debilidad en el análisis DAFO. En un primer aspecto dirigido hacia los crecimientos demográficos y en un segundo punto al ser un colectivo vulnerable.

■ *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado: Murcia IT*

En primer lugar, son de destacar la atención a los colectivos, a la diversidad cultural, y el carácter social de la Estrategia como elementos vertebradores de la reflexión, así como el fuerte compromiso con los ciudadanos más vulnerables. La Estrategia promueve la participación ciudadana directa en la identificación de retos y áreas de intervención, por lo que no se refiere únicamente a su instrumentalización, sino a su constitución como una auténtica finalidad que integra.

En una perspectiva formal es de celebrar su declaración de mutabilidad, siendo su contenido un documento base sobre el que partir, y susceptible de sufrir modificaciones a lo largo del tiempo. Siguiendo en este aspecto, en la metodología DAFO tiene lugar la identificación de la inmigración como una debilidad dentro de la estrategia para Murcia 2020, concretamente como un problema social: fuerte presencia de población inmigrante. Asimismo supone una amenaza para la Estrategia el elevado crecimiento de la población no local, sin especificar a qué perfil se refiere exactamente, incrementando los posibles desequilibrios en la cohesión social. Por otro lado, la inmigración sigue siendo, para los problemas de la despoblación o los bajos índices de natalidad, la gran solución, estableciendo una correlación entre las disminuciones de flujos migratorios y la crisis demográfica.

Igualmente tenemos una nueva mención de las dificultades en cuanto al desarrollo urbano e infraestructural con áreas periurbanas, dispersión territorial y barreras que excluyen a barrios desfavorecidos.

Visto lo anterior extraemos una conclusión lógica. Existe un doble prisma de los flujos migratorios: primero se presentan como una debilidad

del modelo estratégico, ya que pueden fomentar desequilibrios de cohesión social, y por otro lado equilibran las tasas demográficas. Este doble papel conlleva la necesidad de adoptar un tratamiento personalizado para el área urbana, ya que en algunos casos será debilidad y en otros una amenaza como fruto de un movimiento migratorio coyuntural.

De forma particular y característica de esta Estrategia es, hasta el momento, el municipio que más ha tratado, al menos estadísticamente, el reto que plantea la población extranjera a las estrategias, realizando un estudio pormenorizado de los flujos. Siguiendo algunas líneas que recoge el apartado de la EDUSI 2.5.3. *Población Extranjera*, el fenómeno inmigratorio es el que mejor explica el dinamismo poblacional del municipio. Solo cabría mencionar, dada su importancia, que a comienzos de siglo la población extranjera suponía un 1,5 % de la población, mientras que en 2015, fecha de elaboración de la Estrategia, se sitúa en un 11,17 % sobre el total. A pesar del descenso que provoca la crisis económica y su caída anual, sigue siendo un esfuerzo necesario la integración del conjunto de la sociedad, sobre todo por la rapidez del fenómeno migratorio.

En este orden la población extranjera es predominantemente masculina en edad laboral, procedente de Marruecos, Ecuador, Bolivia y Colombia. Es interesante asimismo mencionar el cambio que en lo que a flujos se refiere ha sufrido Murcia, pasando de ser una Comunidad exportadora, es decir, con tasas importantes de emigración económica, a ser el destino de inmigrantes que, por motivos laborales, de reagrupación familiar a consecuencia de lo anterior o residenciales, acaban en el municipio.

Pese a la dispersión poblacional enunciada, la población extranjera tiene altos grados de concentración en la zona sur y pedanías pertenecientes al Campo de Murcia, en las que en algunos casos se registra un porcentaje del 40 % o más de población extranjera. Ni que decir tiene que esta presencia es determinante para el desarrollo de ciudades, pedanías o cualquier espacio urbano.

■ *Almería 2020: Almería ciudad abierta*

El sistema de cultivo de invernadero ha cambiado la ciudad totalmente, ya no solo en el aspecto físico y económico, sino también con la transformación de la sociedad almeriense. En la primera mitad del siglo pasado, Almería destacó por ser una ciudad donde la emigración jugaba el papel más determinante dentro de los flujos migratorios; pues bien, el panorama ha cambiado radicalmente, siendo ahora el destino favorito de perfiles específicos de inmigración en edad de trabajar. Concretamente conviven en la ciudad 117 nacionalidades distintas, con un alto porcentaje de nula cualificación profesional.

Este primer escenario que se plantea recalca la importancia de la adopción analítica a nivel metodológico y político en el desarrollo de las estrategias de desarrollo urbano. De hecho, tiene su consideración en la formulación de problemas de la Estrategia a través de la toma en consideración del II Plan de Inmigración de Andalucía (2006-2009), elaborado por la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, órgano de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Siguiendo en este sentido, la Estrategia contempla dentro de la identificación de problemas vinculados al desarrollo urbano la rápida llegada de personas inmigrantes de procedencias culturales diversas, proponiendo varios planes existentes, a saber: Almería 2020, Proyecto IPARTICIPATE, y el Plan Municipal de Inmigración. Por lo tanto, y así lo concibe la Estrategia, se puede clasificar como un reto social y demográfico la inclusión plena de los inmigrantes en la ciudadanía almeriense.

Entre las actividades desarrolladas en el ámbito del desarrollo del Turismo cabría destacar el proyecto denominado TURYMAR. Este programa de cooperación transfronteriza España-Fronteras exteriores desarrolló un diagnóstico del sector en la provincia de Almería y Tetuán, mediante la metodología DELPHI. El desarrollo común de estrategias y las sinergias en cuanto a experiencias en el desarrollo de políticas no solo son una herramienta enriquecedora ya a nivel cultural, sino que además contribuyen a una adopción más multidimensional de estas.

Desde que aparecieron los primeros efectos de la crisis económica, los grupos sociales que más sufrieron sus consecuencias fueron los que carecían de nacionalidad española y otros en riesgo de exclusión, como mujeres o personas con discapacidad. Como identificamos con anterioridad, el perfil de inmigración destaca por un nivel muy bajo de cualificación o casi nulo, por lo que su desarrollo laboral y económico sucede en el sector de la agricultura y la pesca. Quizás el punto que puede generar controversia es si esto sucede porque están poco cualificados o porque es precisamente la captación del perfil de inmigrante que se hace desde los sectores productivos de la zona, que ven en la inmigración un abaratamiento de costes. Aunque este asunto no es objeto de estudio, sí hay que recalcar que las motivaciones son determinantes para identificar el perfil de inmigrantes, sus aspiraciones en la comunidad y, por tanto, su incidencia en el desarrollo de las áreas urbanas. Por ello existen actuaciones que están encaminadas a la capacitación, como es el caso del desarrollo de cursos de alfabetización informática dirigidos a inmigrantes, o su inclusión como beneficiarios en las estrategias integradas de *Almería Smart City*.

A fecha de 2015, fecha de elaboración de la Estrategia, el número de extranjeros residentes en Almería lo formaban 17 578 personas, número algo inferior al número de ciudadanos nacidos en el extranjero, 24 131, lo que

señala las adquisiciones de nacionalidad que surgen cada cierto tiempo. De este total destaca un 48 % de población de origen norteafricano, principalmente de Marruecos y Argelia, debido a su conexión marítima. El segundo colectivo se repite con cierta asiduidad en las poblaciones españolas; los rumanos constituyen el segundo colectivo de mayor presencia: 3444 personas y 28 547 en toda la provincia. Por último, y con mayor presencia en la capital (2134 personas), se encuentran los hispanoamericanos, que, siguiendo las líneas de la Estrategia, identifican menores dificultades de integración, por lo que fijan su residencia aquí.

Sin embargo, como es bien sabido, aunque la inmigración es un elemento estructural, discurre como si de una marea se tratase, teniendo etapas de inflación y otras de deflación. En áreas en las que el motivo económico es el motivo sustantivo que promueve estas mareas, existe una vinculación claramente asociada a las oportunidades laborales. Para tomar un ejemplo de la misma Estrategia, de 2003 a 2006 la inmigración superó a la emigración; sin embargo, de 2007 a 2008 fue todo lo contrario.

El esquema añade un nuevo matiz a las debilidades que plantea la Estrategia en el asunto inmigratorio. Puesto que la población inmigrante se constituye en su mayoría por personas provenientes de África del Norte, existen dificultades propias de la integración, como el cumplimiento de los requisitos administrativos, al no ser países miembros de la Unión Europea; esto mitiga la velocidad de su integración. Hasta ahora, esta es la primera Estrategia que identifica de forma específica los problemas atribuibles a colectivos concretos sin utilizar generalidades relacionadas con la escasez de recursos, las dificultades de integración derivadas de ella, entre otras.

En su estudio integrado, añade una tipología sobre barrios vulnerables para identificar las áreas urbanas en mayor riesgo de exclusión, a saber, los barrios de El Puche y El Zapillo. Esta mención merece ser incluida principalmente porque los barrios vulnerables han introducido para su identificación tasas de inmigración. Esta identificación se realiza a través de áreas estadísticas calificadas como vulnerables a partir de secciones censales superiores a valores de referencia relacionados con medias nacionales. En el caso del Zapillo, su posición como barrio vulnerable lo hace principal objeto en el desarrollo del OT 9, en este caso a través de la rehabilitación integrada del barrio. El abordaje de esta política sería incomprensible sin la asimilación de la población extranjera. Tanto es así que en este barrio existe una presencia del 22,4 % de población extranjera, siendo en esta última década el lugar en el que se dan más intervenciones por casos de prostitución extranjera, 382 intervenciones en 2015.

- **Casos especiales**

- ***Programa operativo de la Ciudad de Ceuta y Melilla 2014-2020 y las buenas prácticas en el barrio del Príncipe Alfonso (Ceuta)***

Como bien indican las convocatorias para las EDUSI, tanto Ceuta como Melilla están incluidas en los programas operativos FEDER 2014-2020. Ceuta y Melilla tienen, en términos europeos, la calificación de Región Especial por la situación geográfica y por sus características políticas, por lo que tienen una serie de condiciones especiales de integración referidas principalmente a efectos aduaneros, con la exención en materia de política comercial común en asuntos de importación y exportación.

Ambos territorios forman parte del espacio de Schengen, pero tienen de aplicación controles de salida de todos los ciudadanos, debido al régimen específico de exención de visado para los ciudadanos marroquíes de Tetuán y Nador. Por ello, aunque no sean objeto de los programas estratégicos DUSI que aquí planteamos, dedicaremos algunas líneas a la consignación de los flujos migratorios como variables determinantes en el desarrollo urbano a través de los programas operativos.

Melilla tiene una serie de problemas específicos como son el desempleo, la exclusión social, el aumento sistemático de población inmigrante, minorías étnicas, congestión urbana, y problemas relacionados con la calidad del aire y medioambientales. Frente a estos asuntos, la Ciudad Autónoma no tiene la capacidad económica ni estructural suficiente, por lo que la atención desde estos programas operativos es más que necesaria. La integración de la población inmigrante se erige como un problema que afecta al desarrollo territorial y en múltiples sentidos (sociales, económicos, culturales...). Adicionalmente los lindes de la Ciudad Autónoma con Marruecos hacen que los flujos de entrada y salida de inmigrantes sean constantes, tanto es así que pese a la crisis económica la presencia de estos flujos ha sido constante y creciente. Un 15,1 % de la ciudad es de origen extranjero, siendo el 82,8 % de origen marroquí, el 51,1 % hombres. Si a estos datos oficiales se adicionan los más de 2508 inmigrantes ilegales que entraron por la frontera sur en 2012, los niveles de población inmigrante marroquí pueden generar grandes conflictos sociales si no se procede a una integración integral y efectiva. Las dificultades de esta situación administrativa aparecen sobre todo en la incorporación al mercado laboral, y el consecuente desarrollo en paralelo de actividades económicas tanto delictivas como sumergidas.

Todo este panorama ha dado lugar a diversos programas, estrategias y planes como la Agenda 21, RIS 3 o el Plan de Generación Urbana, además de

toda una infraestructura institucional constituida por consejerías sectoriales de la Ciudad Autónoma. El Programa Operativo supone un paso más en el desarrollo común y multinivel que se plantea desde la ciudad melillense, un *paso más hacia la sostenibilidad*¹³.

El Programa Operativo presenta una división por ejes temáticos, con un abordaje específico sobre asuntos dedicados a la mejora de infraestructuras o servicios sociales. Sin duda, la primacía del continente, es decir, de los aspectos más cuantificables a corto plazo, como la creación de una ludoteca o un centro cívico, son las opciones preferidas tanto por programas operativos como por EDUSI. Sin embargo, sabemos que los programas a largo plazo que pretendan una inclusión efectiva no se solventan con actividades lúdicas y de recreo, sobre todo si tenemos en cuenta la escasa asistencia a estos eventos. La inclusión o integración requiere de un programa sinérgico que dote de infraestructura-formación-compromiso institucional-asociacional, por lo que centrar los esfuerzos en una mejora estética de la ciudad no terminará con el absentismo escolar, la formación de guetos o la exclusión social.

Ceuta, por otro lado, no tiene una presencia extranjera como Melilla: un 11,7 % en 2014. En lo que sí coinciden demográficamente y por la lógica del espacio geográfico que ocupan es en el número de marroquíes: el 82 %. El problema no es tanto el número de extranjeros como la escasa dispersión por la ciudad. De hecho, el engrosamiento poblacional se sitúa en los distritos 4 y 6, siendo este último el famoso barrio del Príncipe Alfonso, una de las zonas de mayor conflictividad de toda Europa, y suponiendo una concentración del 82 % de población extranjera. De este barrio cabe destacar que un 47 % está en riesgo de exclusión social y un 40,8 % en riesgo de pobreza. Esta concentración genera un inexcusable vuelco de los servicios sociales y la consecuente presión. Para ello se creó la Red de Inclusión Social, en la que entidades e instituciones, a distintos niveles y dentro del Programa Operativo de Fomento de la Inclusión Social (FSE), abordarían estas demandas.

La peculiaridad, como hemos dicho, de estas ciudades autónomas se debe a su posición geográfica y a las características políticas. La cercanía con ciudades del norte de Marruecos hace necesaria una coordinación efectiva entre ellas. Aunque correspondan a países distintos, las idiosincrasias económicas son comunes a distintos niveles. Las ciudades que colindan con estos territorios absorben las demandas de propios y ajenos, por lo que el desarrollo económico es relacional y dependiente el uno del otro. Exista una estrategia urbana o un programa operativo, la relación entre las ciudades deberá ser ponderada para evaluar su incidencia y la necesidad de planes comunes.

13. Esta es una de las líneas prioritarias de la Agenda 21.

■ *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado: Las Palmas de Gran Canaria*

Las Palmas de Gran Canaria despierta un interés analítico y tiene cabida en el presente apartado por dos motivos que se disgregan en otros de ellos dependientes:

- ⊗ Situación geográfica. La peculiaridad del hecho insular, el enclave geoestratégico tanto militar como comercial que representa, la calificación como Región Ultraperiférica según la tipología establecida por la Unión Europea, son, entre otros, los factores geográficos que hacen necesario un stop en su Estrategia.
- ⊗ Tradición estratégica. Las potencialidades económicas que representa esta ciudad se traducen en todo un elenco de diagnósticos, planes y reflexiones estratégicas que se van sucediendo desde junio de 2008, en que se presentó la Primera Conferencia Estratégica, que dio como resultado el *Diagnóstico sobre la Ciudad que Tenemos*.

En el asunto que nos ocupa las distintas Administraciones han fijado su preocupación en la distancia social y económica entre la ciudad alta y la baja. Prueba de ello es el Diagnóstico Comunitario de la Vega de San José, en el que se identificaron varias variables determinantes de esa disparidad social y económica. La gran densidad poblacional, el poco arraigo vecinal, la heterogeneidad sociocultural, el escaso nivel de renta, el abandono de la escolaridad, constituyen los elementos que dirigen un desarrollo urbano desestructurado y desigual, fomentando un entorno de exclusión social, pobreza y conflictividad.

En contraposición, Las Palmas de Gran Canaria, como hemos esbozado, tiene gran interés económico. De hecho, esta ciudad genera el 26 % del PIB de Canarias y el 70 % de las exportaciones de las Islas hacia África, y tiene el 4.º puerto de España y el 18.º de Europa. Un aspecto interesante en términos económicos y comerciales es la estimación del efecto multiplicador de los proyectos desarrollados. Siguiendo la Estrategia, conforme a la estimación de Promoción Económica del Ayuntamiento, por cada euro invertido en el municipio se obtendrán 1,73 euros adicionales. Esto plantea, por un lado, una potencialidad más que latente, y por otro, los riesgos de un desarrollo urbano desestructurado y desigual.

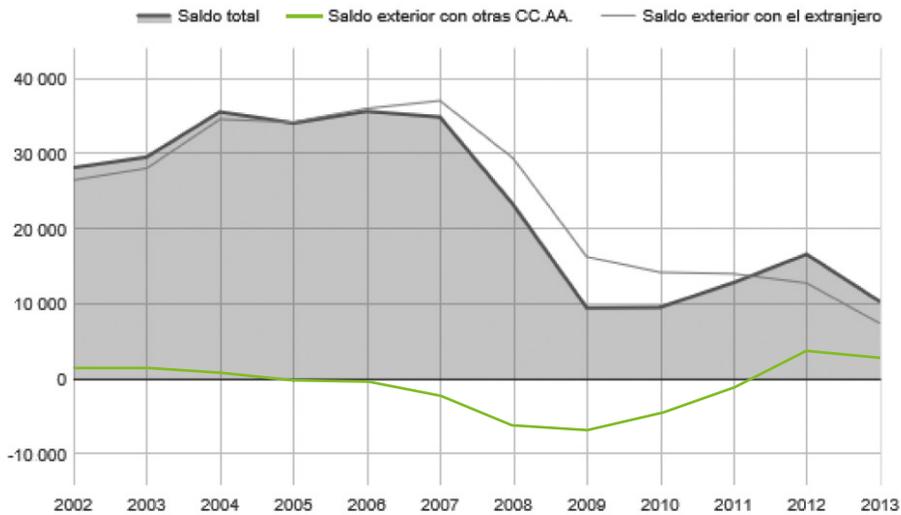
El primer reto urbano que presenta la Estrategia se enmarca dentro de la Cohesión Social y la Igualdad. Se entiende que el desarrollo económico, social y político experimentado lleva pareja la aparición de fenómenos como el migratorio, el envejecimiento de la población o el aumento de la esperanza de vida. Estos fenómenos han dado lugar a situaciones de pobreza y exclusión

que exigen una mejora de la situación de colectivos como los extranjeros o los jóvenes desempleados, y la lucha contra todo tipo de discriminación social o la existencia de colectivos excluidos.

En el año de la Estrategia, 2014, estaban registrados 45 296 extranjeros en el padrón municipal. Respecto al saldo migratorio, salidas y entradas, hacia o desde otros municipios o comunidades autónomas, era negativo, al haber una mayor salida de la población frente a las entradas. Por otro lado, y siguiendo con el análisis demográfico de la Estrategia, se recogió un saldo migratorio extranjero positivo, dada, eso sí, la particularidad de que no puede constatare a nivel municipal el número de personas nacidas en el extranjero que han desplazado su residencia fija a otros países (ver gráfico ofrecido por la Estrategia).

Saldos migratorios. Canarias. 2002-2013

Estadística de Variaciones Residenciales



Fuente: Instituto Canario de Estadística (ISTAC)

Gráfico obtenido de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado 2014-2020 de las Palmas de Gran Canaria

En referencia al desarrollo urbano de la ciudad, la Estrategia hace mención del crecimiento experimentado en los años 60, fruto del desarrollo económico acelerado que sufrió la ciudad por aquel entonces. Así, la Administración se vio desbordada por un modelo de ciudad que no pudo asimilar tal fenómeno y dio lugar a la aparición de barrios periféricos, chabolistas todos ellos, con pocas infraestructuras y mal conectados.

El análisis social del municipio tiene un tratamiento volcado hacia la situación de pobreza y exclusión social, sin atender a posibles situaciones particulares y diferenciadas. La cercanía al continente africano, así como la diversidad cultural que presenta el municipio, requieren de la coordinación necesaria entre los centros de asistencia social y centros de integración, tanto formativos como lúdicos. Dentro de las estrategias de colaboración institucional cabría destacar la Casa África, referente en las relaciones diplomáticas, de la que las Palmas de Gran Canaria es firmante, entre la acción exterior del Estado español y el continente africano.

■ ***Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado La Línea: Una estrategia de cosido urbano para la transformación integrada de una ciudad fronteriza. Enero 2016***

La selección de este municipio gaditano obedece a un criterio de pertinencia. La Línea de la Concepción es un municipio situado en la bahía de Algeciras y perteneciente a la comarca del Campo de Gibraltar. Su situación geográfica estratégica y la proximidad espacial al norte de África la posicionan como un *punto caliente* en términos demográficos y migratorios. De hecho, la propia Estrategia estima que cada día pasan por sus aduanas unas 35 000 personas, 12 000 turistas, 4000 vehículos a dos ruedas y hasta 300 camiones. Al margen del impacto medioambiental de dicho tránsito, que no es cuestión menor, esto supone un vuelco de las actividades económicas a actividades relacionadas con dicho tránsito, así como demandas propias.

La Estrategia identifica como un problema de la ciudad las cuestiones sociales asociadas a la exclusión social, la infravivienda y la pobreza. El Junquillo-Bellavista o Sacra, el Junquillo-Poniente, La Línea-Centro Av. M.^a Guerrero y la Atunara son las zonas que, enmarcadas en la nomenclatura ZNTS (zonas con necesidades de transformación social), ofrecida por la Junta de Andalucía, sufren el declive económico y social más acentuado dentro de la ciudad. Siguiendo lo señalado por la Junta de Andalucía, asuntos como el absentismo escolar, el riesgo de pobreza extrema o la marginación social tienen relación con el deterioro físico de edificios e infraestructuras, la educación, el desempleo o la asistencia sanitaria. A fecha de 2016 La Línea sufre un problema acentuado de absentismo escolar, situándose la tasa de abandono en Primaria en un 16,4 %, frente al 12,98 % que representa Andalucía. Este problema tiene múltiples soluciones que se abordan desde una primera identificación de los perfiles de abandono, sin otros fines que averiguar las características socioculturales y económicas e identificar posibles soluciones de integración.

Esta Estrategia realiza un análisis competencial detallado sobre los servicios sociales. Como bien expresa, ya que La Línea de la Concepción tiene una población de más de 20 000 habitantes, serán competencias por delegación de la Junta de Andalucía: a) la gestión de los centros de servicios sociales comunitarios en los municipios de más de 20 000 habitantes; b) la gestión de los centros de servicios sociales especializados de ámbito local en los municipios de más de 20 000 habitantes; c) la ejecución y gestión de los programas de servicios sociales y prestaciones que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno¹⁴.

Así pues, La Línea de la Concepción, aunque debe desarrollarse en el marco del Plan Regional de Servicios Sociales, tiene potestad para ejercer las facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios y actividades sociales. En este contexto competencial compartido el contenido del objetivo temático 9 se reparte siguiendo las prioridades de inversión en varias áreas.

La integración que aquí se propone discurre entre las áreas que propone la Estrategia, es decir, los flujos migratorios tiene efectos sobre la participación ciudadana tanto formal (voto) como informal a través del asociacionismo, sobre los servicios sociales, la igualdad, la cultura, la educación, la seguridad ciudadana, Hacienda... Con lo cual se puede plantear como un aditivo a cada una de las áreas o como constituyente de una nueva área con un matiz social más acentuado, y salvando las competencias de extranjería que corresponden al Estado.

Como tónica dominante en todas las estrategias está la especial consideración de la comunidad gitana como un sector de especial vulnerabilidad, y en consecuencia el desarrollo de planes integrales que contemplan en su mayoría servicios sociales. En La Línea, la comunidad gitana supone un 7 % de la población total, lo que no la sitúa en los márgenes poblacionales, sino que forma parte de la estructura social. Este “formar parte de” trata de conservar las raíces culturales y los rasgos que determinan la identidad de este colectivo étnico.

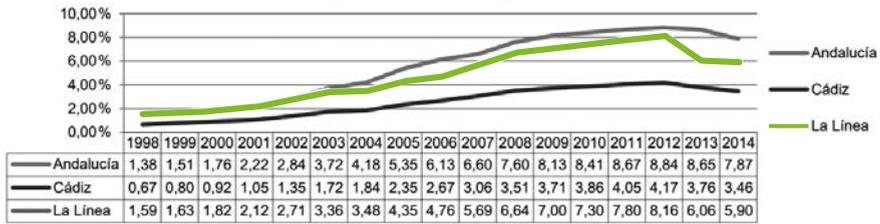
Este Plan Integral del que hacíamos mención se reduce a aspectos educativos como la escolarización obligatoria y la reducción del fracaso escolar. Además de identificar al colectivo de las mujeres gitanas como de especial vulnerabilidad, el Plan incluye la colaboración y coordinación entre los sectores de la comunidad escolar y el equipo de intervención social, la integración de las familias en la vida escolar y social o la creación de grupos de convivencia. Este Plan atestigua un análisis exclusivo relacional entre integración y escolarización, sin entender que las familias son los principales agentes de socialización, primaria en este

14. Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía. Artículo 19.

caso, y que la puesta a disposición de los medios no garantiza su utilización. Por tanto, la integralidad del Plan deja mucho que desear si sus líneas maestras no dirigen el foco a todos los agentes implicados, en vez de única y exclusivamente a los niños o adultos que quieran escolarizarse.

Respecto al análisis sobre la población extranjera, La Línea presenta una evolución creciente, poniéndose por encima de Cádiz.

Gráfico: Evolución del porcentaje de población extranjera en La Línea, Cádiz y Andalucía

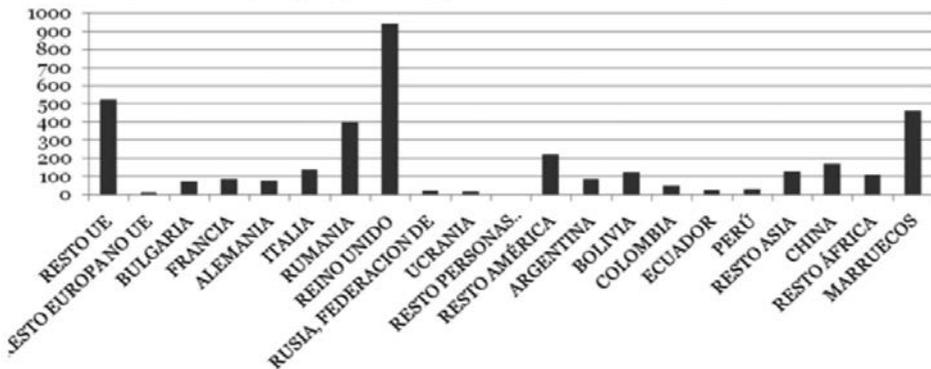


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Gráfico extraído de la Estrategia

Dentro de este sector poblacional abunda la población extranjera británica, principalmente por su cercanía al Peñón de Gibraltar, y porque el coste de la vida y del acceso a la vivienda en el municipio gaditano es menor. En segundo orden, o primero si consideramos la pertenencia de Reino Unido y Rumanía a la Unión Europea, tenemos a Marruecos como la principal nacionalidad de los ciudadanos de origen extranjero.

Gráfico: Población extranjera por país de origen (2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Gráfico extraído de la Estrategia

En otro orden de cosas, aunque los resultados que ofrece la Estrategia sobre el estudio titulado *Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables* son clarificadores, tienen escasa vigencia, ya que es resuelto en los años 1991-2001. Sea como fuere, la condición de personas con vulnerabilidad se situaba en 1991 en un 75 %, y no olvidemos que hace 28 años del estudio, y que los flujos migratorios no son precisamente una variable estanca. Si algo sí se ha mantenido estanco ha sido precisamente el desarrollo de estas poblaciones marginales y vulnerables en espacios urbanos concretos de la ciudad: la Atunara, Junquillo, el Conchal... Frente a la alarma que puede representar este porcentaje tan elevado de vulnerabilidad social en la ciudad, en 2001 se disminuyó 15 puntos, pasando a un 60 %.

Por ello, la Estrategia aborda indicadores de vulnerabilidad en esos principales barrios: Conchal, Atunara y Junquillo. Estos indicadores son: índice de estudios en términos porcentuales de población analfabeta y sin estudios, tasa de paro, personas mayores de 65 años, hogares unipersonales de mayores de 65 años, e índice de extranjería respecto a la población total.

En lo que aquí nos compete debemos hacer mención del índice de extranjería, que, aunque no suponga un porcentaje elevado en la Atunara, sí lo es en el Conchal (5,43 %) y el Junquillo (6,8 %), ambos porcentajes sobre la población total. No olvidemos que en líneas anteriores la Estrategia planteaba un plan integral para la integración y escolarización de los miembros de la comunidad gitana, considerando que este colectivo, dada su presencia en la ciudad (7 %), formaba parte de la estructura social, como cualquier colectivo, sea minoritario o no. Los extranjeros forman parte de esta estructura siguiendo la lógica planteada por la Estrategia, por lo que el desarrollo de un plan integral en este sentido gozaría de toda pertinencia.

Como hemos venido dilucidando, las estrategias DUSI tienen una fuerte vocación de mejora de las ciudades desde un punto de vista infraestructural. Tanto es así que, con el objeto de reducir las dificultades de inserción y el número de personas en riesgo de exclusión, la rehabilitación integral del entorno físico mediante la creación de espacios supone los mimbres del establecimiento de lo que posteriormente será la rehabilitación económica y social. Estos espacios contribuyen a la puesta en común de problemáticas moderadas por los servicios sociales con un propósito claro de integración. Esta integración se contempla en objetivos tanto intermedios (impulso del desarrollo del bienestar social centrado en colectivos desfavorecidos) como principales (reducción de absentismo escolar a través de programas de innovación social). A tenor de lo expuesto, la Estrategia identifica una línea de actuación clara: la creación de una unidad llamada Equipo Municipal de Emergencias Sociales, y por otro lado la apuesta por un programa de reducción del absentismo. Respecto a la primera, decir que el Equipo del que hace mención proporciona un

matiz social a lo que ya ofrecen las líneas de urgencias tanto médicas como policiales o de protección civil. En este supuesto la coordinación y la información que presta son los tótems de su actuación.

Por otro lado, la escolarización y el absentismo escolar se sitúan como los males endémicos de la ciudad en términos sociales. El aumento paulatino de este fenómeno contribuye muy negativamente a la integración social y al desarrollo económico de la ciudad. Es por ello que la Estrategia centra sus esfuerzos en disminuir las tasas de abandono escolar y fomentar una integración efectiva, además de otros aspectos de urgencia y asistencia social crítica. Es evidente que el cruce de temáticas es inexcusable; el número de extranjeros en la zona, el impacto de la comunidad británica sobre el desarrollo económico y social de la ciudad, u otros aspectos encuadrables en los flujos migratorios, deben ser abordados con el rigor que merecen.

• **Conclusiones**

Si en algo destacan estas estrategias es, primero, en que no pueden obviar la importancia de los flujos migratorios, y aunque sea de forma escueta hacen mención de su posición. Este elemento discurre en todas las estrategias, teniendo incidencia en distintos espacios económicos y sociales, pero siendo observado desde las estrategias DAFO. Cuesta comprender a efectos metodológicos que no se haga una valoración y un análisis *in extenso* de un elemento que debilita la Estrategia, aun habiendo sido reconocido en su esquema estratégico. Aun así, las estrategias seleccionadas en espacios que podemos considerar de una alta incidencia migratoria se limitan a una mención cuantitativa, sin analizar que no valorar políticamente su impacto.

Frente a la creencia popular de que los flujos en este supuesto estables de la población migrante suceden en las ciudades consideradas puntos calientes como Melilla, Ceuta o Algeciras, la mayor presencia de inmigrantes en términos absolutos sucede en las localidades aquí mencionadas.

2.2

Análisis de los flujos migratorios. Marco conceptual II

2.2.1

Marco normativo

Evidentemente no se pretende aglutinar en un solo compartimento toda la producción jurídica al respecto. Su selección se encamina a la mención sucin-

ta de documentos que introducen categorías y sitúan en la palestra el estado de la cuestión. Con lo cual, no se puede esperar un análisis sobre las sanciones por incumplimientos en materia de extranjería o sobre disposiciones que estén encaminadas a la regulación específica, a no ser que introduzcan categorías. La inmigración se somete hoy en día a un intenso grado de intervencionismo público, de normas, de reglamentos que tratan de acotar el escenario tan cambiante y mutable que presentan los flujos migratorios. Es por ello que existe una realidad paralela, una discordancia entre la realidad y los problemas que plantean los flujos migratorios frente a la *inflación legislativa* que trata de abordarlo (BORRAJO INIESTA, 2003).

Como hemos venido argumentando a lo largo del trabajo, este cosmos que suponen los flujos migratorios tiene cabida en innumerables documentos, tanto de naturaleza jurídica como de los que se podrían incluir como apoyo o reflexión. En este apartado se realizará una revisión jurídica del fenómeno migratorio en nuestro país. Una revisión que abarcará tanto lo dispuesto en la Unión Europea como lo declarado en nuestra legislación. Su abordaje normativo no tiene otro sentido que identificar la posición jurídica de los migrantes en cualquiera de sus situaciones y características, para después tener clara su posición en el desarrollo sostenible y en las estrategias. Por tanto, su consideración debe estar supeditada a la vinculación jurídica de lo declarado, apartándonos de declaraciones, acuerdos o textos que no sean vinculantes o no generen efectos jurídicos reales.

- **Flujos y Unión Europea**

Uno de los objetivos que mayor importancia tienen para el desarrollo de la Unión Europea desde la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) es la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 3, apdo. 2). Esta *macroaspiración* se concreta en varios objetivos detallados en el artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), manifestando así la necesidad de una política común de asilo, inmigración y control, dando respuesta a las cuestiones que plantean la inmigración legal y la ilegal. Este proyecto de consolidar una política de inmigración europea global se desarrolla en torno al principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros (art. 80 TFUE).

Es por ello que la facultad que tiene atribuida la Unión se centra en establecer las condiciones de entrada y residencia legal, sin poder fijar los volúmenes de admisión para los nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en los Estados miembros. Asimismo la Unión puede fomentar y apoyar políticas de integración para inmigrantes legales sin

que ello suponga la armonización de leyes o reglamentaciones nacionales, así como, por otro lado, luchar contra la inmigración irregular, incluidos la trata y el tráfico de personas, fomentando para ello una cooperación más estrecha con los países de origen. Si en algo destaca la Unión es en la identificación de la inmigración en sus dos vertientes más tradicionales, la legal y la ilegal.

La inmigración legal encuentra su configuración legal en normas sectoriales que identifican perfiles: Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado; Directiva 2011/98/UE relativa al permiso único que simplifica los procedimientos para acceder a un permiso de residencia y de trabajo; Directiva 2014/66/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros; Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, prácticas, voluntariado, programas de intercambio; o Directiva 2003/109/CE que regula el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la Unión. En este supuesto la inmigración tiene un notable matiz económico. Su consideración se encamina a una integración económica, a la captación de sectores migrantes cualificados o de características especiales, como los temporeros.

Sin embargo, tal y como ha entendido la Unión Europea, la efectividad de las políticas de inmigración no se reduce a la eliminación de barreras burocráticas o a las facilidades en la movilidad y el tránsito. Todo lo anterior necesita del soporte de la integración para su buen puerto, y es en este punto en el que mayor controversia existe. Las políticas de integración son un campo limitado a las iniciativas de la Unión, por lo que su producción jurídica se limita a la Directiva 2003/86/CE, que establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación familiar. Una directiva que, al margen de los problemas respecto a su aplicación, identifica como mayor agente de integración la agrupación familiar. En su propio considerando 4, señala: “La reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. Contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social”.

La misma Directiva categoriza a través de las definiciones del artículo 2 varios fenómenos migratorios. Así, ofrece varios perfiles de interés:

1. Refugiado. Cualquier nacional de un tercer país o apátrida que goce de un estatuto de refugiados en los términos de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967.

2. Reagrupante. Persona nacional de un tercer país que, residiendo legalmente en un Estado miembro, solicita reagrupación familiar o los miembros de cuya familia la solicitan.
3. Menor no acompañado. Nacional de un tercer país o apátrida menor de 18 años que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre.

Siguiendo con el carácter bidimensional del abordaje migratorio, la inmigración ilegal ha sido y es uno de los ámbitos más importantes en la producción legislativa. La lucha contra la inmigración irregular va desde la Directiva 2002/90/CE, que define el delito de ayuda a la entrada, circulación y estancia, hasta las directivas que abordan la trata de seres humanos: Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, y Directiva 2004/81/CE sobre la expedición de un permiso de residencia a víctimas de trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades. El tratamiento es claramente diferenciado de inmigrantes ilegales a inmigrantes ilegales víctimas de la trata. Un tratamiento que pasa de ser considerado infractor o criminal a víctima. Esta delgada línea que los separa es de difícil encuadramiento y genera a todas luces una gran inseguridad jurídica. Tenemos, así, la Directiva del retorno 2008/115/CE, que contempla normas y procedimientos comunes de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, o la Directiva 2009/52/CE, de las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Eso quiere decir que las consecuencias de una calificación, ser inmigrante víctima de trata o ser inmigrante ilegal, son totalmente distintas; de la protección a la sanción, de un permiso de residencia a la expulsión.

Todo lo visto hasta el momento surge como resultado de los debates que suceden en el seno de las instituciones europeas. Aunque, como es bien sabido, los textos legislativos son resultado del proceso de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, existen documentos con cierto valor jurídico que se abordan desde un frente institucional. Un ejemplo de ello es la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración. En este documento, que surge a raíz de la emergencia de la crisis migratoria en el Mediterráneo, se apela a los acuerdos bilaterales y otros instrumentos jurídicos, como cláusulas relativas a migración en “acuerdos globales”, como herramientas para acabar o al menos regular la inmigración ilegal y la trata, y desarrollar un cauce legal adecuado

a la migración económica. Como bien se reconoce en el Considerando W, el enfoque de la Unión sobre la migración laboral es fragmentario, se centra en categorías específicas de trabajadores en determinadas circunstancias, dejando entrever la necesidad de una política común en la materia que se extienda a largo plazo.

La reconocida como *alma mater* de la Unión, la Comisión, tiene este cometido. Como impulsora de las políticas y las iniciativas que son debatidas en el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea, tiene como objetivo la elaboración de esta política común que mencionábamos, aunque sus propuestas se siguen encaminando a ámbitos específicos de actuación, como la propuesta de Reglamento relativo al código de visados de la Unión 2014/0094(COD), la propuesta de Reglamento por el que se establece un visado itinerante 2014/0095(COD), o la propuesta de Reglamento por el que se establece un modelo uniforme de visado: seguridad 2015/0134(COD). Esta política común se entiende ayudará a aumentar la movilidad transfronteriza, centrándose en brindar protección, acotar la migración irregular, salvar vidas en el mar, organizar mejor la migración legal y, en definitiva, ahondar en el binomio inmigración legal e ilegal.

- **España y extranjería**

Como ya hemos esbozado, la Unión comparte horizontalmente las competencias respecto a inmigración, dejando en última instancia a los Estados miembros los flujos migratorios, es decir, el número que se recepciona u otros aspectos como las políticas de retorno. En nuestro país la Constitución declara que la definición, la planificación y el desarrollo de la política de inmigración corresponden al Gobierno central, sin perjuicio de las competencias asumidas por comunidades autónomas y entidades locales (art. 149.1.2.^a CE). Esta competencia concurrente tiene íntima relación con la configuración de extranjería. Una configuración que deja menos margen a la capacidad de autogobierno de las comunidades autónomas. Es en el título primero del capítulo primero de la Constitución donde se regula esta posición y la configuración constitucional de los españoles y los extranjeros. Una configuración que sienta sus bases jurídicas y principalmente el acceso a la nacionalidad¹⁵.

Siguiendo esta secuencia en el ámbito nacional es en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social –en adelante LEX– donde encontramos la más

15. Código Civil español, en su Libro I, “De las personas”, Título I, “De los españoles y extranjeros”.

extensa regulación al respecto. Aunque existen documentos normativos como la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, o el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. Documentos que regulan ámbitos específicos relacionados con el derecho de asilo o cuestiones de movilidad internacional, todas ellas encuadrables dentro de los flujos migratorios.

La LEX define al extranjero como aquel que carece de la nacionalidad española. El término extranjero es un término jurídico, mientras que inmigrante alude a un cambio demográfico, es un sujeto construido socialmente y fragmentado institucionalmente (RUIZ DE LOBERA PÉREZ-MÍNGUEZ, 2004). Es importante aclarar esto principalmente porque numerosas noticias periodísticas confunden el término, lo mezclan o, peor aún, utilizan datos que corresponden a otra categoría. Ambos términos son recopilados estadísticamente de forma distinta, siendo a través del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social o Ministerio del Interior la forma de recopilar datos acerca de extranjería, mientras que para la obtención de datos sobre migración hay que acudir a padrones o registros municipales. Puesto que aquí ampliamos el espectro, es decir, el ámbito subjetivo de la acción, flujos migratorios, los conceptos inmigrante y extranjero son incluibles e incluidos en el análisis. Siguiendo en el ámbito subjetivo de la LEX, declara la singularidad de los nacionales de Estados miembros de la Unión, quienes serán beneficiarios de cualquier aspecto favorable de la Ley.

Tanto la Ley como el resto de las políticas sobre inmigración deberán contemplar los siguientes principios aplicables: coordinación con políticas definidas por la UE, ordenación de flujos migratorios laborales de acuerdo a necesidades del mercado nacional, integración a través de políticas transversales, igualdad efectiva, efectividad en el principio de no discriminación, garantía de derechos, lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas, persecución de trata, igualdad de trato en condiciones laborales y Seguridad Social, promoción de diálogo y colaboración con los países de origen y tránsito, así como coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo. Dentro de todos ellos la integración es el valor superior que atraviesa todas las políticas y servicios. Este carácter transversal de la integración se operativiza mediante la participación efectiva en los ámbitos económico, social, cultural y político. Tanto es el compromiso con este principio que el Gobierno deberá promover planes estratégicos plurianuales y bienales para reforzar la integración de los inmigrantes. La integración se constituye como un objetivo manifiesto, un destino al que todas las políticas migratorias fijan su horizonte.

Respecto a categorías, cabría destacar las reagrupaciones familiares. La Ley prevé los supuestos en los que se produce esta situación, a saber: cónyuge del residente; hijos del residente y del cónyuge, incluidos los adoptados, siempre menores de 18 años o que sean incapaces de proveer sus propias necesidades debido a su estado de salud; o ascendientes en primer grado del reagrupante y de su cónyuge mayores de 65 años cuando existan determinadas razones. Como ya adelantamos, la reagrupación familiar, y en definitiva las familias, son consideradas los mayores agentes de integración (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 2001)¹⁶. Mientras, la separación prolongada y el aislamiento producen dificultades y situaciones de tensión, impidiendo al inmigrante llevar una vida normal (LÁZARO GONZÁLEZ, 2002).

En otro orden, los visados son también un buen instrumento para categorizar flujos migratorios; entre ellos se encuentran: visado de tránsito, que permite atravesar el territorio español; visado de estancia ininterrumpida por un periodo que no exceda de tres meses por semestre a partir de la fecha de la primera entrada; visado de residencia sin ejercer actividad laboral o profesional; visado de residencia y trabajo; visado de residencia y trabajo de temporada; visado de estudios, y, por último, visado de investigación (art. 25 bis LEX).

La Ley hace una mención especial a los menores extranjeros no acompañados¹⁷; además de su inclusión específica en los planes estratégicos plurianuales (art. 2 ter.3 LEX), el artículo 35 prevé el establecimiento de acuerdos de colaboración entre el Gobierno y los países de origen para el retorno. Este retorno o repatriación solo se producirá tras un informe del servicio de protección de menores y del Ministerio Fiscal. Siguiendo el principio superior del interés del menor, la repatriación se producirá mediante reagrupación familiar o la puesta a disposición de protección de menores. Sin duda, los menores extranjeros no acompañados –MENA– han pasado de ser un fenómeno puntual a convertirse en un colectivo prioritario de intervención dentro del sistema de protección de menores (FUENTES SÁNCHEZ, 2014)¹⁸.

16. Véase la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, COM(1999) 638 final – 1999/0258(CNS), presentada por la Comisión el 11 de enero de 2000, cuando declara que la presencia de los familiares contribuye a una mayor estabilidad y a una mejor inserción de estas personas, al permitirles llevar una vida familiar normal.

17. Para una mayor aproximación al concepto, véase el Informe: UNICEF y CGAE, “Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España”, Madrid, 2009.

18. Según el “Estudio sobre el régimen de los menores extranjeros no acompañados tras la determinación de su estatus. España 2017”, elaborado por el Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migración en España, de acuerdo con los últimos datos extraídos de la Memoria del Fiscal General del Estado de 2017, en España hay un total de 3997 menores extranjeros no acompañados (MENAS) en situación de tutela o acogimiento por los servicios

- Otros documentos

Los convenios se erigen como los principales documentos normativos por los que, en este caso, España y otros Estados acuerdan una serie de derechos y obligaciones vinculantes a ambas partes. España suscribe así convenios con algunos países que por sus circunstancias requieren de un abordaje común del asunto migratorio. En el ámbito laboral, mencionar el Acuerdo 12/05/2009 por el que se regulan y ordenan los flujos migratorios entre Ucrania y España, el Acuerdo 25/07/2007 entre Reino de España y Reino de Mauritania, o el firmado con Marruecos el 25/08/2001. Estos convenios tienen un contenido más económico, encaminado a la explotación de mano de obra, tanto cualificada como temporera; sea como fuere, su incidencia en los tejidos productivos locales es más que notoria. Este asunto se tratará en apartados posteriores. En otro sentido, España suscribe acuerdos para la movilidad de jóvenes estudiantes, para la readmisión de personas en situación irregular, de doble nacionalidad, o en el marco de cooperación en materia de inmigración.

Como fuentes subsidiarias, las sentencias del Tribunal Constitucional contribuyen a la producción jurisprudencial, en este caso reforzando la esfera de derechos de los ciudadanos migrantes; véanse sentencias como la 17/2013, de 31 de enero, dictada en virtud del recurso de inconstitucionalidad núm. 1024-2004 contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, o la STC 259/2007, de 19 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1640-2001, interpuesto por el letrado de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Por otro lado, el Tribunal Supremo ofrece también jurisprudencialmente todo un elenco de sentencias, como la STS de 18 de julio de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sobre la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007 a los familiares extranjeros de españoles residentes en España, o la STS de 18 de octubre de 2012, de la Sala de lo Social, sobre protección del desempleo.

de protección de menores. La mayor parte de ellos se encuentran entre los 16 y los 17 años, y son varones (3470) y procedentes de Marruecos (2620). La presencia de MENAS en nuestro país es un fenómeno creciente; en 2016 fueron localizados 588 MENAS, un 42 % más que en 2015 y un 163 % más que en 2014. Los venidos en 2016 son, mayoritariamente, varones (95,01 %), provenientes de Argelia (37 %), Marruecos (31,29 %), Costa de Marfil (10,54 %) y Guinea (5,44 %).

2.2.2 Marco operativo

La correcta definición y comprensión de los flujos migratorios es una parte fundamental para poder integrarlos en las agendas de las instituciones responsables del diseño y de la ejecución de las políticas públicas. Existe abundante documentación sobre esta temática, además de importantes fuentes de datos estadísticos oficiales, por lo que esta caracterización hará especial énfasis en aquellos elementos de utilidad para nuestro estudio, procurando salvar los muchos prejuicios sociales y académicos existentes. Estos elementos son, principalmente, las múltiples tipologías de personas migrantes, las problemáticas experimentadas en relación con el fenómeno y las respuestas que se hayan ofrecido a las mismas. Queremos, ante todo, construir una idea lo más objetiva posible del fenómeno de la migración en España.

En primer lugar, es importante identificar la evolución reciente de los flujos migratorios en España a nivel general mediante datos diacrónicos; aunque ya hemos identificado algunos datos en referencia a los estudios de caso, es pertinente una profundización. La población de nacionalidad extranjera ha experimentado una fuerte crecida según las series históricas de población del INE en el periodo 2002-2018, pasando de una cifra inferior a los dos millones de personas a superar los cinco millones en 2009. Si bien el crecimiento de esta cifra fue imparable hasta ese año, la crisis económica hizo retroceder esta cifra en el periodo 2009-2015, con un mínimo histórico en 2016. Desde entonces se ha revertido la tendencia: según las estadísticas de migraciones del INE, entraron en España 532 000 personas en 2017, un 30 % más que en 2016. Las salidas también se han visto incrementadas desde 2015, pero el saldo migratorio ha alcanzado niveles previos a la crisis, superando el 50 %. Estos datos, si bien resultan clarificadores, pertenecen a la Estadística de Variaciones Residenciales que es realizada empleando el Padrón Continuo; es decir, para que las variaciones residenciales formen parte del flujo migratorio se requiere una permanencia en el nuevo lugar de residencia de al menos un año (Informe sobre la inmigración en España, CES, 2019). Las personas cuya permanencia es inferior al año, particularmente aquellas que se desplazan para empleos de temporada, vienen reflejadas en estadísticas de tipo laboral, principalmente la encuesta de población activa (EPA). Aunque los resultados basados en la variación residencial y en el ámbito laboral presentan una evolución simétrica en el periodo 2002-2018, es importante tener en cuenta esta diferencia en función de la tipología de persona migrante identificada en cada caso concreto.

Debido a la abundante presencia mediática de los flujos migratorios relacionados con la protección internacional, es importante realizar

un comentario al respecto. Si bien se ha dado esta presencia mediática acompañada de un debate público y político, ya en claro retroceso, la importancia estadística está lejos de guardar relación directa con la exposición en medios: en 2017 se alcanzó el máximo histórico de entradas en España por solicitud de protección internacional, 36 605, y solo supuso un 4,4 % del total del flujo migratorio de entrada en el país. Además, esta vía se ha revelado como ineficaz en la actualidad: de las antes mencionadas 36 605 solicitudes en 2017, tan solo se tomaron 620 resoluciones finales (Eurostat. European Asylum Support Office).

En segundo lugar, estableceremos los lugares de origen de las personas migrantes en España. En este sentido se pueden extraer dos resultados diferenciados, ambos relevantes: las nacionalidades de origen de las llegadas recientes y del total de los extranjeros residentes en España.

Las llegadas recientes, en el bienio 2015-2017, están copadas por nacionalidades americanas (datos procedentes de la estadística de migraciones del INE): Venezuela (en cabeza de la lista, 100 244), Colombia (73 941), Honduras (37 137), Brasil (34 848), Argentina (34 836) y Ecuador (33 489). El total de entradas procedentes de América es de casi 250 000 personas en 2017, frente a las 100 000 de 2014. El resto de nacionalidades presenta un crecimiento estable, pero claramente inferior: los inmigrantes europeos son los segundos en la lista, impulsados principalmente por los ciudadanos de origen rumano (84 476), británico (53 456) e italiano (48 283). Los de origen africano les siguen de lejos, siendo la nacionalidad más común la marroquí (94 779, segunda en el listado total). Algo por detrás están las entradas desde el continente asiático, principalmente de China (este flujo se ha mantenido constante incluso durante la crisis económica).

La población residente varía sustancialmente (datos de población residente del INE 2018), siendo predominante la procedente de Rumanía (671 229) y Marruecos (692 379), con amplia diferencia respecto a la tercera nacionalidad, de origen Reino Unido (280 669). Si bien se aprecia un cambio en la dinámica, aparentemente caracterizada por un potencial aumento de la población de origen americano frente a los residentes procedentes de países comunitarios y Marruecos, hay que tener en cuenta la influencia de las nacionalizaciones en las estadísticas de países latinoamericanos.

De estos datos podemos extraer algunas conclusiones relevantes a la hora de orientar la acción pública. En primer lugar, es importante encontrar el equilibrio entre población extranjera residente y nuevas llegadas, no priorizando ninguna de ellas y teniendo en cuenta las diferentes necesidades y potenciales dificultades que afronta cada tipología de persona migrante. Esto es debido a la elevadísima volatilidad de estadísticas, influenciadas

por dinámicas económicas globales, desastres naturales, conflictos bélicos, etcétera. Es importante fortalecer las herramientas de gobernanza e incluir a las personas extranjeras y de origen extranjero en las dinámicas de participación social y política. También podemos concluir que, si bien es necesario atender a las demandas originadas por la actualidad mediática, como el caso de la crisis de los refugiados, no hay que desatender para ello otras problemáticas que, por comunes, nos puedan parecer menos urgentes: ya hemos visto que el porcentaje de personas solicitantes de asilo y refugio es ínfimo respecto al total de los flujos migratorios en España.

Otros datos generales que nos permiten extraer conclusiones para establecer tendencias son los referidos al género de las personas migrantes (datos procedentes del Informe sobre la inmigración en España 2019 – CES). En los últimos años se ha apreciado una “feminización” de la población extranjera en España (51 % de mujeres en 2018 frente al 47 % en 2009). No obstante, es complicado extraer conclusiones de este dato aislado, pues varía en función de la nacionalidad de origen: los países de origen con mayor porcentaje de mujeres son Bolivia (57 %), Ucrania (57 %) y Colombia (55 %), mientras que el menor porcentaje corresponde a Marruecos (43 %) y Ecuador (46 %). También hay que tener en cuenta que, durante la crisis, el empleo doméstico, fuertemente feminizado, se ha mantenido estable frente a otros sectores productivos.

Como último elemento caracterizador, muy relevante a la hora de articular demandas y diagnosticar al colectivo migrante, cabe reseñar la diferencia entre empadronados extranjeros de países extracomunitarios (2750911) frente a los permisos de residencia en el Régimen General (2113120): una diferencia de 637791 (23 %), en la que se advierte una importante comunidad de migrantes en situación irregular. Sin embargo, precisamente por su situación legal, es difícil acceder a este colectivo desde las instituciones para conocer su situación real y atender sus necesidades. Este colectivo debe afrontar, además de su invisibilización legal, un fuerte estigma social.

En conclusión, podemos establecer las características principales en torno a las cuales organizar los colectivos migrantes según su *procedencia*, *género* y *situación legal*.

La procedencia está dividida en dos categorías principales: migrantes en busca de una mejor situación sociolaboral, y migrantes procedentes de países pudientes. Respecto a su procedencia geográfica, se puede descomponer en países latinoamericanos, Magreb, África subsahariana, países europeos y Asia, atendiendo a las nacionalidades prevalentes referidas en el estudio anterior. En la actualidad, el *stock* principal de residentes en España es el nacional de Rumanía y Marruecos, y se prevé un importante ascenso de entradas desde

el continente americano. Los segundos, principalmente procedentes de Reino Unido e Italia, presentan retos diferentes, de más baja conflictividad social y amparados por la legislación a nivel europeo a la espera de acontecimientos geopolíticos que puedan incidir en esta situación, principalmente la salida del Reino Unido de la Unión Europea o la inclusión de nuevos Estados miembros.

En lo referente al género, tiende a crecer el femenino frente al tradicionalmente dominante masculino, más si cabe teniendo en cuenta que las entradas desde Latinoamérica crecerán. Este elemento es de especial importancia de cara al diagnóstico por parte de las instituciones, puesto que la perspectiva de género deberá sumarse con mayor fuerza al resto de elementos a valorar. La diferencia cultural en este aspecto puede resultar conflictiva de cara a la integración de mujeres y unidades familiares procedentes de otros contextos.

Como tercer elemento principal, la situación legal es, probablemente, el más evidente condicionamiento de una persona residente en un país diferente al de su origen. No hay que olvidar que las personas residentes legalmente en España afrontan numerosos retos en lo referente a integración e igualdad, incluso aquellas con la nacionalidad española. Este último punto es de especial relevancia, puesto que con frecuencia se tiende a pensar que, al lograr la nacionalidad, se logra una igualdad de oportunidades, que raramente resulta efectiva. Igualmente requiere especial precaución el colectivo procedente de países de la Unión Europea, puesto que la libre circulación de personas y la supuesta igualdad normativa que rige a nivel europeo están lejos de garantizar estos principios en la práctica. Por último, el colectivo más vulnerable y ajeno a la intervención institucional es el de personas en situación irregular, estimado en una cifra en torno al 20-25 % de la población migrante. Los procesos de participación del tejido asociativo que les asiste tienen especial peso en estos casos, al no ser alcanzables desde medios institucionales.

Llegados a este punto es necesario introducir una serie de definiciones a modo de glosario, como ya hiciera el manual de buenas prácticas: *Manual contra el Inmigracionalismo*, elaborado por la Red Acoge. Así pues, siguiendo las definiciones aportadas por dicho Manual:

***Apátrida.** Según la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de las Naciones Unidas, es la persona que carece de nacionalidad al no ser considerada perteneciente a ningún Estado. Esta situación puede darse cuando la persona nunca ha tenido nacionalidad (no se le atribuyó al nacer) o porque ha perdido su nacionalidad sin adquirir otra. Aunque algunos apátridas también son refugiados –teniendo por ello derecho a la protección internacional– la mayoría no lo son; y es en estos casos en*

que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, firmada en 1954, es la vía para garantizar sus derechos humanos.

(...)

Desplazada/o. Persona que por diversos motivos ha tenido que abandonar su lugar de residencia para instalarse en otra parte de su país de origen.

Emigrante. Persona que sale de un territorio para asentarse en otro.

(...)

Expatriada/o. Persona que se encuentra viviendo en un país diferente al suyo de origen de manera temporal o definitiva por causas diversas especialmente vinculadas al trabajo.

(...)

Inmigrante. Persona no nacional que ingresa a un país del que no es originario con el fin de establecerse en él.

(...)

MENAS. Acrónimo de **Menores extranjeros no acompañados**. Se utiliza para referirse a las niñas y niños extranjeros que no vienen en compañía de ningún familiar adulto en sus procesos migratorios.

Migrante. Término para definir a toda persona que “migra”; es decir, aquel que emigra (sale de su país, ciudad o pueblo para establecerse en otro) o que inmigra (llega a un país extranjero para establecerse en él).

Quizás este último concepto sea el que mayor amplitud tiene y por tanto mayor indefinición. Esta indefinición no sucede por ausencia, sino por exceso. Si algo tienen en común todas las definiciones es el desplazamiento de personas por un período de tiempo, suponiendo un cambio significativo respecto al entorno tanto físico como social. Igualmente, el migrante forma parte de un proceso que da lugar a su contraposición, la inmigración. Así pues, el proceso migratorio debe entenderse como una sucesión de etapas que implican una gran complejidad y tienen como resultado previsible el retorno. Siguiendo en la clasificación se puede agrupar la migración en función del tiempo: diaria, estacional y definitiva; en función del lugar al que se dirige: interna, externa o internacional; por las causas que la producen: libre, espontánea o forzosas.

Siguiendo con las definiciones del Manual:

Refugiada/o. Personas que están fuera de su país de origen debido a un temor justificado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o, debido a este temor, no quiere reclamar la protección de su país.

(...)

Solicitante de asilo/protección internacional. Según señala la Agencia de la ONU para los Refugiados, es aquella persona que habiendo

formalizado una solicitud de protección internacional (también llamada solicitud de asilo) no ha recibido una respuesta definitiva (resolución) sobre su caso por parte de las autoridades españolas.

Hasta que haya una decisión definitiva, cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante quedará en suspenso.

Es lo que se conoce como principio de no devolución (“non – refoulement” en francés) e implica el derecho a no ser devuelto a un lugar donde la vida o integridad física del solicitante de asilo corra peligro.

Por último, es necesario reseñar que las particularidades son la nota dominante en la categorización. Existen tantos perfiles como personas, tantas motivaciones como momentos en los que se adoptan una u otra. Esto quiere decir que un inmigrante ilegal MENA que emigra por motivos políticos puede dejar de serlo en un solo día, en el momento de su 18 cumpleaños, adquiriendo la nacionalidad y pasando a formar parte de la sociedad española con plenos derechos, siendo español de origen extranjero. Pese a ello no hay que desalentarse en la categorización de perfiles, porque esto no cuestiona su existencia, sino tan solo su maleabilidad. Por tanto, podemos establecer una categorización adjetiva relativa y adicional a las anteriores.

- ⊗ *Económico.* Este suele ser el motivo de mayor calado; las perspectivas de mejora económica van aparejadas al desarrollo personal, familiar y, en definitiva, de mejora de calidad de vida. Los migrantes que aducen este motivo son los que poseen mayores índices de transitoriedad en las ciudades.
- ⊗ *Motivado particular.* Son personas que por su formación o por aspiraciones personales emigran a países más prósperos o que se adecuan a sus necesidades profesionales.
- ⊗ *Motivado familiar.* Son personas que movidas por la influencia o recomendación de sus familiares emigran a un país con perspectivas de mejora. La intención es la mejora tanto del que emigra como de la familia que se queda en el país de origen, generando una situación de dependencia.
- ⊗ *Político.* La persecución política por ideologías contrarias al régimen o país de procedencia, la situación política del país, las políticas sociales, en definitiva, cualquier motivo aparejado a la actuación del Gobierno o del Estado que ponga en juego sus derechos políticos.
- ⊗ *Personal.* La orientación sexual, la situación familiar, cuestiones de índole cultural...

- ⊗ *Forzoso*. Situación en el país de procedencia que desemboca en una migración repentina, un golpe de estado, estado de sitio o de excepción, catástrofes naturales...
- ⊗ *Agrupación Familiar*. Es en el país de destino en el que se encuentra el núcleo familiar o donde se pretende su unión.
- ⊗ *Formativo-profesional*. Por ser un país referente en tecnología o en el desarrollo profesional de algún sector, por desarrollar actividades de alto valor añadido o que requieran cualificación para el desarrollo académico.
- ⊗ *Especulativo*. Para la inversión urbanística, bursátil, financiera o de capital.
- ⊗ *Negocios*. Para la sede empresarial, celebrar contratos con el país de destino, extensión de un producto o servicio, *benchmarking*.

La situación administrativa en el país de destino es uno de los factores determinantes para el desarrollo personal y profesional de los perfiles descritos con anterioridad. Aunque ser un inmigrante ilegal puede parecer una situación transitoria, el incumplimiento de los requisitos legales mayoritariamente burocráticos puede aletargarse y crear una espiral de infracciones administrativas. Esta situación genera a todas luces un entorno de exclusión social y reduce la integración “integral” de los migrantes.

2.3

Marco conceptual integrado: cruce de temáticas

Este es sin duda el apartado que mayor aportación contempla, primero porque ofrece un análisis de conjunto sobre el estado actual de los flujos migratorios, en su influencia hacia los planes integrados de las estrategias de desarrollo urbano sostenible, y segundo porque ofrece de forma prospectiva una *open window* o ventana de oportunidad a la experiencia del fenómeno migratorio. Hasta el momento hemos tratado de analizar los efectos de este fenómeno de forma pormenorizada, atendiendo a las características propias de su adopción, como en los supuestos seleccionados en apartados anteriores. Pues bien, en este primer propósito se pueden observar varias posturas o acontecimientos comunes o extraíbles:

- Los flujos migratorios tienen cabida en las estrategias. Son muy comunes tanto su adopción de forma particular, en políticas concretas introducidas dentro del OT 9, como su identificación como debilidades o amenazas dentro del análisis DAFO.
- Mayor consideración de flujos inmigrantes en riesgo de exclusión o en situación de pobreza. Sea por su impacto real o por su notoriedad

mediática, la inmigración constituye en muchas estrategias un apartado de desarrollo que destaca por un tratamiento cuantitativo.

- Tratamiento poco exhaustivo. Siguiendo lo anterior, los flujos migratorios se reducen a los perfiles descritos, sin tener en consideración otros de gran importancia, como podría ser la presencia de inmigrantes rusos de gran capacidad adquisitiva en la Costa del Sol. Un error frecuente en este grupo metodológico es la concepción de minorías étnicas como grupos homogéneos y estáticos, con el uso de categorías culturales excesivamente amplias, con la atribución de diferencias observadas a la pertenencia a grupos culturales diferentes y con las dificultades de operacionalización (LLOPIS GOIG, 2007).
- Los flujos migratorios se adoptan de forma programática y específica. Contrariamente a lo que aquí proponemos, los flujos migratorios no se erigen como un cosmos propio a tomar en consideración. Su adopción *parsimoniosa* introduce actuaciones específicas como, por ejemplo, el desarrollo de TIC para jóvenes inmigrantes en riesgo de exclusión.

Esto nos ofrece una conclusión bastante lógica: los flujos migratorios se reducen a inmigración en riesgo de exclusión, ya que su tratamiento se encuadra dentro del OT 9. Al no considerar los flujos en términos macroeconómicos, no se infiltra en los distintos factores sociales, económicos o políticos existentes, lo que reduce su eficacia. Esto conlleva, aunque su ponderación podría ser objeto de otro estudio, una reducción de su eficacia medible con sistemas como el *Lean Six Sigma*, utilizado por el Ayuntamiento de Madrid para medir la implementación de políticas encaminadas a la simplificación administrativa. Utilizar estos sistemas contribuye a la mejora de los procesos de toma de decisión, y sin duda mejoraría la eficacia de estas estrategias de desarrollo, ya no solo introduciendo los flujos migratorios, sino otros factores propios del entorno de las áreas urbanas.

Si observamos una conexión entre los flujos y las estrategias, obtenemos una barrera *de iure*. Como hemos visto en anteriores apartados, los flujos migratorios traducidos en políticas de extranjería no tienen cabida en el desarrollo reglamentario y derivado de la Unión Europea. Por una cuestión competencial, los Estados miembros deciden sus propias políticas de inmigración, respetando, eso sí, el acervo comunitario respecto a derechos humanos y fronteras. Esto supone que la ampliación metodológica que aquí proponemos tiene un frente claramente definido: por un lado, la voluntad política del Estado de conjugar la inmigración en su agenda y, por tanto, en los esquemas integrados, y, por otro lado, el grado de tratamiento. Respecto al grado de tratamiento, aquí nos referimos a su intensidad, su veracidad o incluso su posible tratamiento ideológico. Es evidente el fuerte sesgo político

que ocupa el tratamiento de los flujos migratorios, por lo que la relación con las estrategias es inexcusable, aunque se aborde desde distintas perspectivas o se obvie, no categorizando a los sectores inmigrantes, es decir, maquillándolo con categorías como lenguaje, religión, estatus o incluso integración. Sea como fuere, su presencia es real, y discurre por todas las estrategias de modo más o menos claro.

Sin duda, la excesiva concreción obvia una realidad mucho más amplia que condiciona el desarrollo, sobre todo a largo plazo, de las ciudades en un entorno sostenible e integrador. La adopción de programas concretos supone salvar el escollo de un problema aislado y determinado. Si consideramos que esta es la intención de las estrategias, no existiría discusión al respecto. Sin embargo, las estrategias se construyen, como hemos visto, a medio plazo. Esto hace que elementos que transcurren a través del tiempo, como el medio ambiente, las grandes infraestructuras o el desarrollo social de las zonas marginadas, tengan un papel determinante. Es por ello que los flujos tienen una inexcusable cabida en las estrategias. Claro está que estos flujos los consideramos en este cosmos propio y formado por unidades menores.

En un segundo momento los flujos migratorios abren una ventana de oportunidad, ya no solo a una mejora metodológica y a su ampliación a otros elementos. Su inclusión supone una mejora en la adopción de políticas de integración, de desarrollo económico, de reducción de la pobreza tanto relativa como absoluta. Cuando nos referimos a unidades menores nos referimos precisamente a esto. Los flujos migratorios tienen, se integren o no, un impacto real sobre las economías, sociedades, culturas e incluso éticas y moral a través de la religión. Precisamente por ello es difícil ponderar su influencia de forma generalizada, por lo que las estrategias suponen un escenario perfecto para su consideración y desarrollo. Aquí reside la oportunidad que representa su toma en consideración de forma macroeconómica, que contribuirá a la eficacia de las estrategias y conseguirá más que presumiblemente mejores resultados.

Por otra parte, existe una deficiencia clara cuando hablamos de personas migrantes y gobernanza, quedando en muchas ocasiones relegadas a un papel muy secundario o inexistente en los procesos de participación formal e informal de las políticas y de la política. Esta deficiencia, en último extremo, contribuye decisivamente a tergiversar la planificación de políticas públicas, creando y ocultando objetivos y áreas de incidencia, y derivando en planes ineficaces. Los modelos de desarrollo integrado tienen, por definición, especial cuidado para involucrar a todos los actores implicados en el proceso de decisión política, por lo que pueden suponer un cambio de paradigma para colectivos con dificultades en el acceso a la esfera de participación social. Estas vías de participación pueden resultar muy útiles, tanto para el propio

desarrollo de las estrategias como para otras intervenciones que requieran de una participación articulada, y pueden acabar cristalizando en procedimientos institucionalizados que enriquezcan la acción política.

Para concluir, es conveniente hacer mención del ámbito prospectivo, es decir, de la potencialidad de los flujos migratorios y las EDUSI en conjunto de cara a futuras intervenciones, políticas y planes públicos.

Como hemos comprobado, los flujos migratorios han variado ampliamente a lo largo de las últimas décadas y se han convertido en un evento social y político muy importante en España y en otros países de la Unión Europea. Las tendencias complejizan un suceso que, si bien requiere de un análisis diagnóstico actualizado en cada momento, presenta algunas características, problemáticas y oportunidades constantes. Estas tendencias construyen un relato en el que, previsiblemente, los flujos migratorios permanezcan en la primera línea de interés político, siendo probable que la gestión de los mismos escale en las agendas públicas debido a su creciente volumen. La intervención sobre este suceso público no podrá acometerse de forma satisfactoria como viene haciéndose hasta ahora, de forma puntual, policial o asistencial. Las EDUSI, por su parte, presentan un futuro asegurado dentro del plan Europa 2030, en el que se continúa con el espíritu que hasta este momento ha adoptado la UE en lo referente a la inversión de fondos y al diseño de políticas públicas. En definitiva, y como ya hemos visto en sus respectivos apartados, las EDUSI como herramienta de gestión de flujos migratorios, así como los propios flujos como parte fundamental de los diagnósticos de las EDUSI, continuarán de plena vigencia para el diseñador y para el implementador de políticas públicas.

3

Buenas prácticas

Podemos definir las buenas prácticas como “aquellas experiencias, procesos y actividades que resultan aconsejables en un determinado ámbito porque han arrojado resultados positivos y han demostrado su éxito y utilidad en un contexto concreto” (AUSÍN, 2018). Las buenas prácticas resultan de gran interés como punto de encuentro entre el trabajo teórico y la puesta en valor de los resultados en la búsqueda de soluciones a problemas concretos.

Partimos del trabajo teórico de conceptualización y relación de los flujos migratorios y las estrategias de desarrollo urbano y sostenible integradas para realizar una propuesta metodológica destinada a orientar, de la forma más práctica posible, a diseñadores e implementadores de estas estrategias. La intención no es dar un listado de buenas prácticas a imitar, sino ofrecer herra-

mientas para su localización y principios básicos sobre los cuales seleccionarlas. También aportaremos algunas prácticas específicas a modo de ejemplo.

También queremos sugerir ideas especialmente a implementadores para que de su labor surjan nuevas buenas prácticas identificables por la propia entidad, de manera que la propia acción pública se enriquezca de cara al futuro.

3.1

Criterios básicos

En primer lugar, vamos a establecer unos criterios básicos que orienten la búsqueda de buenas prácticas y nos sirvan de inspiración general para el diseño de las estrategias. Estos criterios consisten esencialmente en la síntesis de las potencialidades y carencias de los ámbitos analizados, así como algunos principios elementales de las buenas prácticas en sí, y dibujan un marco orientativo muy útil en todas las fases de diseño e implementación de cualquier política pública. No obstante, en la fase de diseño y, en particular, en la de elección de objetivos, resulta de especial interés. Estos criterios básicos permiten alejar la reflexión de la mera observación empírica y establecer una perspectiva ética (o política) orientadora.

3.1.1

Criterios oficiales de selección

Aunque pueda parecer evidente, es importante valorar las buenas prácticas en función de los criterios de selección y priorización establecidos por las entidades, así como los principios horizontales y transversales propios de la Unión Europea.

3.1.2

Orientación hacia la gobernanza

Uno de los grandes retos y, hasta el momento, deficiencias en cualquier política referente a la gestión de flujos migratorios es la integración de las personas migrantes en los procesos de participación social y política, impidiendo así un correcto diagnóstico y posterior desarrollo de dichas políticas. Debido a la naturaleza integrada de las estrategias DUSI es necesario que se establezcan vías participativas o, al menos, consultivas efectivas.

3.1.3 Visión macroeconómica

Como hemos venido diciendo, los flujos migratorios están compuestos por unidades inferiores que los conforman, unidades de diversa naturaleza: económica, política, social, cultural e incluso religiosa. Todas estas variables componen un cosmos que funciona como una entidad propia, aunque existan barreras o límites legales a su desarrollo; la migración y el tránsito de personas se desenvuelve con autonomía en un abanico de intensidades, grados y características propias. Las migraciones suponen para la sociología un desafío tanto epistemológico como metodológico. Un desafío que rompe con los contornos que estableciese el nacionalismo metodológico de la primera modernidad¹⁹.

En España, como bien desarrolló LLOPIS GOIG, los estudios sociológicos sobre los flujos migratorios se agrupan en tres escenarios. Primero, los registros estadísticos, destinados a identificar mediciones y *stock* de población inmigrante. Segundo, investigaciones sobre procesos de integración de sociedades receptoras o de acogida. Tercero, investigaciones dirigidas a actitudes y opiniones de población autóctona sobre estos flujos. Nuestro estudio comprende en menor o mayor intensidad la necesidad de abordar los tres escenarios, siendo de mayor importancia los dos primeros. Siguiendo el estudio de LLOPIS GOIG, los estudios de esta naturaleza se encuentran con dificultades técnicas derivadas de la diversidad cultural, las condiciones de movilidad, la marginación y el fenómeno del *inmigracionalismo*, visto en líneas anteriores.

Estas dificultades metodológicas que comprende atestiguan un objeto de estudio multiverso que comprende en sí mismo multitud de variables que no son resultado puntual o fenomenológico. Por ende, es necesario un estudio global, integrado, que permita comprender la evolución de los agregados.

3.1.4 “Integración integral”

Más allá del juego de palabras, es fundamental atender a la gestión de flujos migratorios como un todo en lugar de como una sucesión de etapas y elementos

19. LLOPIS GOIG, Ramón, “El ‘nacionalismo metodológico’ como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales”, *EMPIRIA. Revista Metodológica de Ciencias Sociales*, 13, 2007, pp. 101-117.

estancos. Si bien esta perspectiva puede resultar de utilidad en ciertos momentos del diseño, no debe perderse de vista la interrelación de problemáticas, procesos y soluciones. La integración debe comprenderse como una gestión multinivel: estructural, cultural, social e identitaria (HECKMANN y SCHNAPPER, 2016). La perspectiva institucionalista en la cual se contemplan los resultados única y exclusivamente como la solución de problemáticas para la población de recepción debe ser superada, tanto por motivos éticos como por la demostrada ineficacia de la misma.

3.1.5 Coherencia

Las buenas prácticas deben guardar una lógica con el resto de planteamientos de la Estrategia. Una vez más hacemos referencia a la integralidad, pero en este caso de la Estrategia respecto a sí misma. Cuando hablamos de integralidad estamos queriendo adoptar una postura global frente a un amplio espectro de cuestiones a gestionar. No resulta útil una intervención independiente o que directamente contradiga otras de la misma Estrategia. Si hablamos de flujos migratorios es de vital importancia integrarlos en la reflexión de diseño general, de manera que unas intervenciones no perjudiquen sus objetivos particulares. Por ejemplo, si planteamos una intervención de renovación urbana atrayendo jóvenes profesionales a un barrio de mayoría migrante en situación de precariedad, es posible que logremos mejorar la situación del barrio, pero empujaremos a la población originaria a una situación de incertidumbre que generará nuevos retos.

3.1.6 Visión prospectiva

Es uno de los grandes retos de la política: intentar establecer tendencias que permitan anticipar sucesos futuros. Por un lado, es muy importante establecer patrones en el comportamiento de los flujos migratorios para cada unidad territorial concreta, de manera que las intervenciones tengan efectos durables y no resulten contraproducentes a largo plazo. Por el otro, si planteamos intervenciones que requieran de continuidad, debemos contemplar las posibilidades de seguir contando con las mismas fuentes de financiación o estudiar soluciones alternativas.

3.1.7 Eficacia

Cuando hablamos de eficacia lo hacemos de los resultados medibles mediante indicadores cualitativos y cuantitativos derivados de la evaluación continua y final, tanto de la entidad implementadora como de todos los agentes implicados en el proceso. En definitiva, se trata de la adecuación de los indicadores de resultado respecto a los objetivos planteados previamente.

3.1.8 Replicabilidad

Una buena práctica puede cumplir con todo lo anterior y, a efectos prácticos, no resultar útil, al responder a problemáticas que no se presentan en otros contextos. Para que una intervención pueda ser considerada buena práctica debe poder exportarse a otros contextos, y si queremos adoptarla como inspiración para nuestro propio contexto, debemos comprobar que realmente es compatible. Por ejemplo, es difícilmente aplicable una intervención destinada a potenciar la participación de refugiados venezolanos en Barcelona y en Algeciras. Este ejemplo también nos revela algo fundamental: debemos ceñirnos con fidelidad a las problemáticas tal y como son, y no adecuar las posibilidades *ad hoc*. En nuestro ejemplo, no podemos considerar que la población migrante de Algeciras sea susceptible de los mismos mecanismos de integración institucional que la población refugiada hispanohablante de una gran ciudad.

En razón de lo recogido hasta este momento podemos elaborar una serie de directrices o instrucciones que sirven como buenas prácticas. Estas buenas prácticas surgen a raíz de las experiencias obtenidas de las estrategias, de la inclusión en sus mismos DAFO y de su puesta en común. Esto quiere decir que se proponen buenas prácticas en un espacio más extenso de aplicación, siendo susceptibles de introducirse en las estrategias que se elaboren en el futuro, y no solo referidas a una política concreta de un barrio concreto (práctica que se viene sucediendo).

En un primer momento, y a consecuencia de nuestro subconsciente burocrático, nos surge la necesidad de dotar de una estructura a este proceso de integración. Sin embargo, las experiencias y nuestra tradición de la nueva gestión pública desestiman totalmente la creación de nuevos organismos o unidades instrumentales. Igualmente, la externalización de esta integración por medio de contrato debe ser abordada con cautela, por lo que tendrá su desarrollo en próximos apartados.

Sea como fuere, la gestión directa es asumible por comisiones de trabajo en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias, siendo la coordinación con el personal técnico encargado de las EDUSI su brazo ejecutor. Ya que estamos hablando de una serie de buenas prácticas que gozan de cierta homogeneidad, su adopción debe ser también consensuada y extendida a todos los municipios españoles, y qué mejor que una institución como la Federación para su implementación, si bien es cierto que se plantean otras alternativas como la Red de Iniciativas Urbanas, lo que de hecho constituye también un nodo interesante en el que ahondar. Quizás por su peso institucional la que posee una mayor notoriedad sea la Federación frente a la pertinencia respecto a la competencia y naturaleza misma que supone la RIU. Además, las declaraciones que realiza la RIU respecto a la aplicación del principio de parsimonia inducen a pensar su reticencia a la introducción de un elemento tan amplio como pueden ser los flujos migratorios. De hecho, como hemos recalado a lo largo del trabajo, la introducción de los flujos no supone una buena práctica concreta encaminada a la resolución de un conflicto en el que exista implicación de inmigrantes, sino un elemento de sustantividad propia. Dicha sustantividad es percibida en este apartado desde dos perspectivas: la introducción del flujo en los estudios integrados como una buena práctica en sí misma, y por otro lado buenas prácticas en pos de su integración. Es en esta segunda perspectiva en la que ahondaremos específicamente, ya que la constatación de la primera ha quedado suficientemente contrastada en todo el trabajo.

❖ **Mediación para el acceso a la vivienda de personas migrantes.**

Programa de mediación para personas migrantes en proceso de integración en el contexto social urbano. Consiste esencialmente en establecer una oficina de mediación entre el arrendatario y el arrendador, de manera que se elimine el factor de inseguridad generado por el prejuicio a la persona migrante. Podría estudiarse, además, la asunción por parte de la oficina de los gastos de entrada al piso (mes corriente, fianza, aval, etc.). Esta medida corresponde a una fase prácticamente final del proceso de inserción, y puede ser asumida por cualquier oficina de arrendamientos urbanos o de los mismos técnicos que ofrecen, resuelven, convocan los alquileres sociales.

❖ **Programa de cursos de español.**

Establecimiento de cursos gratuitos de español en diferentes niveles para personas migrantes. Tanto para personas recién llegadas sin conocimientos de castellano como para niveles avanzados que busquen mejorar su nivel de

integración. Estos cursos pueden utilizarse también para acercar la cultura cotidiana local a las personas migrantes, para que puedan adaptarse a ella. Es importante establecer suficientes niveles y grupos según lengua de origen, aunque, por lo general, estos cursos son muy efectivos en niveles básicos, aun siendo el grupo muy heterogéneo.

❖ **Formación para el empleo: itinerarios grupales integrados.**

El acceso al empleo es, posiblemente, el principal factor de medida del éxito o fracaso de un itinerario de inserción para una persona migrante. Es un problema de muchas aristas y de gran profundidad, por lo que se plantea lo siguiente: establecer grupos más o menos homogéneos en función de criterios clave para la inserción, pero no determinados por su origen, y trabajar con ellos a lo largo del itinerario completo. Esto se traduce en agrupar a las personas migrantes no por su idioma o su país de origen, sino por sus intereses o nivel de estudios. Esta medida se realiza a modo de sustitución de los itinerarios individuales, para maximizar la inversión.

❖ **Programa de integración y educación sociosanitaria.**

Este programa tendría dos vertientes. Por un lado, establecer cursos o charlas de formación para personas migrantes para que conozcan los servicios sanitarios y aprendan a utilizarlos correctamente, subsanando así las barreras por motivo cultural o de irregularidad, así como informar sobre el cuidado propio mediante la educación para la salud. Este último punto haría especial hincapié en las enfermedades estigmatizadas prevalentes en determinados colectivos de personas migrantes (por ejemplo, el VIH). Por otro lado, un servicio de gestión directa del acceso a la sanidad pública integral, no solo al servicio de Urgencias.

❖ **Creación de oficinas para la persona migrante.**

Creación de uno o varios puntos físicos de atención integral directa a la persona migrante. Estos puntos funcionarán como servicio de atención inmediata para aquellas personas que lo necesiten, así como unidad de derivación a otros servicios públicos o asociaciones en función de la necesidad. El esfuerzo clave para el correcto funcionamiento de esta política es el establecimiento de una red verdaderamente efectiva en la que participen las instituciones locales y las asociaciones, de manera que pueda darse un servicio integral sin duplicidades ni trabas. La población migrante, debido a las barreras culturales

e idiomáticas, es especialmente vulnerable a este tipo de problemática burocrática.

❖ **Consulta migrante.**

Esta medida fue aplicada en la comuna de Quilicura, Chile. Consiste en establecer un perfil de la población migrante basado en la evidencia empírica, en lugar de en registros policiales y en estimaciones oficiales o de asociaciones. Esta consulta puede facilitar numerosos datos de gran utilidad para orientar las políticas públicas en el ámbito de los flujos migratorios, además de constituir, por sí misma, un acercamiento real a la inclusión de las personas migrantes en los procesos participativos. Es importante realizarla como un todo, diseñado y gestionado por una autoridad local, para que no existan diferencias en las metodologías y los objetivos, pero puede resultar de gran utilidad que la implementación directa sea llevada a cabo por las asociaciones de personas migrantes, para evitar una impresión “policial”.

❖ **Integración inversa: la ciudad también es “ellos”.**

La idea de esta política consiste en invertir la idea de integración, es decir, no pensar en los colectivos migrantes como agentes externos (“ellos”) que tienen que adaptarse a los estándares de los agentes internos (“nosotros”). Esta perspectiva puede aplicarse al diseño y desarrollo urbano, mediante la invitación de arquitectos y urbanistas residentes en países de origen de personas migrantes para que acometan proyectos en la ciudad, preferiblemente de intervención sobre espacios ya establecidos, para evitar un efecto gueto en un nuevo desarrollo.

❖ **Formación al personal encargado de tratar con personas migrantes.**

Una formación continua y específica que preste atención al lenguaje hablado y gestual que deban mantener en sus relaciones con las personas inmigrantes. El funcionariado encargado de tratar con las personas migrantes actúa en nombre del Estado miembro; por ello es indispensable que utilice con observancia y corrección un lenguaje adecuado y proactivo.

❖ **Unidad especializada en migraciones.**

Unidad con presencia territorial en aquellos puntos más sensibles en cuestión de inmigración. Su función sería la de coordinar las diferentes organizaciones (bajo unos requisitos) con experiencia en trabajar con personas migrantes, con el objetivo de recabar datos de interés para la aplicación posterior de

políticas públicas específicas. Esta unidad es fácilmente externalizable en entidades sin ánimo de lucro, como fundaciones o asociaciones.

De estas buenas prácticas podemos extraer varios principios generales a tener en cuenta en el proceso de integración:

Riesgo de gradualismo. El saber popular y las percepciones que se tienen sobre determinadas nacionalidades son una amenaza clara a la elaboración de estrategias o de políticas encaminadas a la integración. Para evitar su impacto se debe adoptar una posición prudente respecto al papel que desarrollan determinados colectivos, es decir, debe evitarse caer en tópicos contradictorios. En muchas ocasiones existe una inconsciente necesidad de ampliar los conceptos para acomodarlos a nuestras experiencias, y la inmigración sufre en innumerables ocasiones estos tópicos; el marroquí pobre o el alemán adinerado no son más que perfiles determinados que deben ser cuidadosamente estudiados y detallados.

Ponderación. Tanto las minorías como las mayorías en cualquiera de sus estados deben ser abordadas, y se deben utilizar con más intensidad en según qué escenarios. Sin embargo, no es el número lo que nos debe interesar, sino su nivel de impacto sobre la economía, política, sociedad... Para ello hay que ponderar el impacto de su integración en las estrategias, y qué sucedería si no se observara.

Continuidad. Aunque las estrategias tienen una visión a medio plazo, la inclusión de los flujos debe ser extensiva, ya que los flujos son una constante que se desarrolla con mayor o menor intensidad.

Adaptación. Debido a su naturaleza existirán momentos de expansión o contracción, tanto a nivel general como de comunidades específicas. Estos “momentos” se pueden referir a variables de diversa índole, que pueden guardar o no relación con la nacionalidad. Su observancia debe ser evolutiva; todo proceso tiene cambios, y el contexto internacional es determinante para su desarrollo.

Tratamiento diferenciado. La personalización respecto al tratamiento es clave; aunque se proceda a la ponderación y a la elaboración de perfiles, hay que atender a aspectos psicológicos y sociales propios de los individuos. Aunque esto pueda parecer una tarea ardua y compleja, basta con atender a cada caso de manera concreta para después agruparse por categorías, tipologías, espacios propios, con el fin de brindar una integración completa. El esfuerzo a este respecto debe ser comedido y preciso.

No hemos querido sacar a relucir los principios transversales, por su obviedad en su inclusión. Principios como la igualdad, no discriminación, transparencia, publicidad o perspectivas de género son principios latentes en toda esta producción, y su desarrollo haría innecesariamente extenso este apartado.

4

Manual

4.1

Actores implicados

Hasta el momento solo hemos definido el objeto de estudio, sin entrar a valorar qué actores influyen en su desarrollo. La noción de actor debe adoptarse desde una perspectiva plural, contemplando tanto individuos alcalde, técnico de EDUSI, como colectividades encarnadas mayoritariamente en asociaciones, fundaciones, pleno municipal u otras agrupaciones. Unos actores que tendrán un distinto peso en el acceso a la decisión.

Pese a que en un primer momento se recurre a los organigramas competenciales más formales, es decir, a las autoridades tanto administrativas como políticas del municipio, el acceso a la decisión es mucho más amplio. Tanto es así que un gran número de actores y agentes están implicados en el proceso de producción de la acción pública, sea en un momento determinado o durante todo el desarrollo de la política pública o, en este caso, de la EDUSI (ROBERTS & KING, 1991).

Dicho lo anterior, en el presente estudio tenemos dos perspectivas: la primera es quiénes son los que afectan o influyen en la introducción de los flujos migratorios en las estrategias, y la segunda, en el mismo sentido, quiénes afectan o influyen en esta consideración una vez introducidos. Es evidente que aquí no se plantea un brindis al sol, sino que su introducción viene motivada por una aplicación práctica. Por ello es necesaria esta división, ya que obtenemos dos momentos necesarios para su consecución.

La primera pregunta tiene una explicación más elitista y formal si entendemos que, en última instancia, serán tanto los técnicos como las autoridades municipales quienes decidan la introducción de los flujos migratorios en sus estrategias, a no ser que esta propuesta fuera adoptada imperativamente por una autoridad superior. Puesto que lo que aquí proponemos es una mejora metodológica, los que elaboren y redacten la Estrategia serán, en un último momento, los responsables de su introducción. Ahondando en este elitismo, es cierto que, siguiendo a MICHELS²⁰, la distribución asimétrica de los recursos genera inexcusablemente una asimetría política, por lo que no podemos, ni debemos, atribuir exclusivamente la toma de decisión a estas autoridades públicas. Empresarios, fundaciones u otras entidades de carácter benéfico-social, dada la naturaleza de la variable a introducir, tienen mucho que decir, que influir y que aportar en todo el proceso de asimilación de

20. MICHELS, Robert, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Klinkhardt, Leipzig, 1911.

esta variable en la agenda política. Esta diversidad en cuanto a las influencias en la toma de decisión nos lleva a poliarquía, defendida por Robert DAHL en 1961²¹. Una diversidad que muestra la asimetría y la basculación respecto a los centros de poder y de influencia. Los flujos migratorios son, sin duda, una fuente de diversidad, no solo por su consideración como variable, sino también por su composición, tratándose, como no debemos olvidar, de personas.

En un segundo supuesto, el nivel de *institucionalización*²² es determinante. La cohesión social determinará la identificación de una *open window* en los flujos migratorios. Esto quiere decir que una sociedad o comunidad poco cohesionada o que se encuentre abordada por graves conflictos sociales y de convivencia reaccionará negativamente a este fenómeno y a su introducción, por lo que podemos encontrar actores que entorpezcan su desarrollo. El capital social desarrollado por PUTNAM (2000) juega un papel determinante. El nivel de institucionalización, claridad, transparencia e integración de las entidades y los organismos partícipes del sector genera confianza y trabajo mutuos desde dos perspectivas que pueden surgir conjuntamente. Tendiendo puentes hacia fuera estos organismos integrarán a colectivos minoritarios que aparecen mal representados y cuya incidencia es notoria en el modelo, independientemente del grado. Por otro lado, tender vínculos hacia dentro se orienta hacia los propios miembros de la asociación, creando lazos más consistentes. Estos comportamientos que podríamos definir como externos a la Administración pública pueden ser incentivados mediante bonificaciones, apoyos económicos directos u otros mecanismos (HARGUINDÉGUY, 2013).

4.2 Tipos de informe

Los informes anexos son el documento definitivo de la incorporación de lo aquí planteado. Es un documento complementario que surge como resultado de la elaboración de perfiles, su incidencia sobre la economía local o el área urbana, los principales sectores de actividad, las idiosincrasias propias de los colectivos, como la religión o la cultura, la incidencia sobre las estrategias de desarrollo, la implicación en algún programa o buena práctica, entre otros. Como veremos en las líneas que siguen, los informes tienen distintos niveles,

21. DAHL, Robert A., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, Yale, 1961.

22. Ver el capítulo en torno al concepto de institución en HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 127-136.

y en cualquier caso será necesaria la realización del primero (*sondeo*) con el objeto de verificar la pertinencia de su selección.

4.2.1 Sondeo

Es el primer documento y el que recomendamos se realice en cada área urbana y estrategia de desarrollo urbano tanto por su coste como por su naturaleza. El sondeo es sin duda un documento indicativo, una primera aproximación al fenómeno y a la incidencia que tiene sobre las estrategias.

Este documento requiere de colaboración y cooperación: una mesa redonda con las asociaciones/entidades que tengan reconocida una mayor implicación en el asunto, donde expliquen sus apreciaciones y saquen a relucir algunas carencias que pueden haber identificado en las estrategias. Una vez establecida esta primera toma de contacto, se recurrirá a bases de datos ya elaboradas que tengan vigencia, o se elaborará una mediante la colaboración con estas entidades. El resultado será un sondeo sobre el que se ahondará dependiendo de los indicadores estadísticos que indiquen variaciones y/o correlaciones que podrían determinarse como espurias. Unas tasas elevadas de cualquier flujo o elementos que arrojen sospecha sobre la influencia en algún punto de la Estrategia deberán ser tomados con cautela. Una cautela que consistirá primero en ver si su abordaje puede suceder sin cambios sustanciales, es decir, sobre los márgenes de la Estrategia.

El sondeo que aquí planteamos no se refiere a un cuestionario, ya que, a partir de los elementos estadísticos de los que ya se dispone, se trata de incluir el análisis que trate de integrar lo planteado en las buenas prácticas. Tanto principios como prácticas específicas deben ser aplicados sobre los márgenes de la Estrategia, es decir, sin afectar de forma sustantiva al desarrollo de la misma, a no ser que sea estrictamente necesario. Por ello habría que recurrir al siguiente informe.

4.2.2 Intermedio

El anterior documento tiene un alto valor descriptivo y escaso valor analítico porque se presume es una aproximación que, aunque sea rigurosa, no entrará a analizar el cruce de variables. En este documento es donde se equilibra el análisis, y es por ello que tiene una mayor complejidad.

Por un lado, tendremos una variable dependiente que será el impacto de los flujos migratorios, y por otro, varias variables independientes de esta que ponderarán e influirán sobre el grado. Entre ellas podemos encontrar factores económicos tales como el paro, actividades económicas principales, conflictos sociales como la criminalidad de la zona, la tipología criminal, y características políticas como el voto, la abstención, o sociales como el grado de asociacionismo, entre otras. Una vez observadas estas variables con el “ojo migratorio”, es decir, poniendo el énfasis en los perfiles descritos con anterioridad, se establecerá un grado de importancia.

Esta “importancia” es el momento crítico de la decisión, principalmente por su discrecionalidad. La discrecionalidad dependerá de la voluntad política y del momento en el que se decida su abordaje. Para evitar un sesgo ideológico acentuado deberán organizarse unas jornadas con los actores implicados para elaborar una valoración común respecto a su importancia, tomando para ello otros datos a nivel general del área urbana o municipio. Un ejemplo de ello serían las diferencias respecto a los embarazos en adolescentes, entre una zona con altas tasas de inmigración ilegal por motivos económicos y la ciudad en general. Para definir si el porcentaje resultante es alto o “importante” sería conveniente la puesta del asunto a debate entre los colectivos implicados. No tendría sentido deducir que un 56 % –pudiendo poner cualquier otro porcentaje– es un porcentaje elevado, que, por tanto, es importante, e identificar una buena práctica como la disposición de un centro de educación sexual o un taller con acciones formativas dirigidas a menores que correspondan al colectivo, si este colectivo no lo identifica como importante o si es un rasgo característico de la etnia o la cultura (véanse los matrimonios de etnia gitana).

Una vez valorada su importancia se procederá a identificar líneas de actuación, programas o buenas prácticas en esa área determinada, siguiendo los criterios aquí desarrollados.

4.2.3 Exhaustivo

En este supuesto se trata de realizar una foto fija que contemple de forma exhaustiva –de ahí su carácter– los detalles de la migración en el área urbana; para ello deberá recurrirse a fuentes históricas, con el fin de identificar tendencias, ciclos y otros fenómenos que tengan incidencia y repercusión a largo plazo, hasta, claro está, el momento actual.

De forma general, se procederá a la observación de aspectos más “macro”, como factores productivos, por ejemplo: ¿existe algún sector de actividad económica ocupado por inmigrantes o extranjeros que exista de forma estacional?; ¿es un sector nuevo? Fenómenos que guardan una relación extensiva en el tiempo poseen una mayor complejidad, pero también una mayor explicación y previsibilidad de los fenómenos que de ellos se deriven. En el primer caso podemos tener como ejemplo Almería o Huelva en las temporadas de recogida de la fresa. Las necesidades que se crean año tras año son variables, ya no solo en función del número de inmigrantes que viajan desde sus países para trabajar en la temporada, sino también por sus características propias y el impacto económico que tienen en la zona. Esta variabilidad es altamente volátil, esta como otras muchas, con lo cual el abordaje debe ser más exhaustivo. Su análisis, por tanto, debe transcurrir de forma diacrónica hasta el momento en que se decide la implementación de los flujos en las estrategias.

Este análisis contemplará tanto las necesidades como las soluciones adoptadas y su confluencia con las tomadas en las estrategias, con el fin de adoptar de nuevo una decisión integral que se prevea perdure a largo plazo o al menos hasta que se concluyan los objetivos de desarrollo.

4.2.4 Exhaustivo *in itinere*

La diferencia sustantiva respecto del anterior tipo de informe deriva de la necesidad de un seguimiento y una puesta en común de las decisiones con los agentes implicados, no solo en el primer y segundo momento, sino en todo el transcurso de la implementación y del desarrollo. Poner a disposición de los colectivos un canal directo de comunicación ayudará a identificar posibles déficits de implementación, o factores exógenos que puedan crear resultados no deseados.

La monitorización del proceso en este supuesto no es una dirección por objetivos, en términos de Peter F. DRUCKER (1954). De forma sucinta cabe decir que la dirección por objetivos presenta una dirección estratégica asentada sobre el que acumula la máxima responsabilidad. Por otro lado, la ejecución de los objetivos es libre y será ejercida por los actores burocráticos que estén implicados. La característica más destacable de esta “dirección” es precisamente que la ejecución queda entregada a la libertad de los actores involucrados, siempre que consigan el objetivo.

En este supuesto se trata de la integración de los colectivos implicados en el proceso de forma *bottom up*, siendo los protagonistas de las

políticas los encargados de determinar la agenda, los perfiles y, en definitiva, la integración efectiva. Si en algo coincide la dirección o gestión por objetivos con el presente informe es en la reducción de los mandos intermedios, sujetos críticos en la cadena de mando. La identificación de estos mandos puede resultar algo compleja, principalmente porque habrá momentos en los que una fundación o asociación de ayuda al inmigrante sea un intermediario o, por contraposición, el sujeto principal de la acción. Sea como fuere, objeto o herramienta, es imprescindible fijar indicadores de desempeño²³. Estos indicadores son los objetivos resultado de todo el proceso de decisión común entre autoridades implicadas y agentes implicados, por lo que la determinación de dichos indicadores, en este caso de integración (escolarización, alfabetización...), es indispensable para el monitoreo *in itinere*.

En otro orden de cosas, de forma aislada los procesos de integración de la variable propuesta tienen un déficit que puede hacer disminuir la calidad del análisis *in itinere*. Toda evaluación recurre o trae a la mente el famoso *benchmarking* introducido por Xerox en 1982 y teorizado por Robert CAMP en 1989. La comparativa respecto a la adopción de buenas prácticas es una técnica necesaria, pero, al estar hablando de una mejora metodológica novedosa, hasta las primeras experiencias no se podrán adoptar medidas aprehendidas. En este caso, una vez identificadas las entidades que hayan destacado por la integración de lo aquí propuesto, el *benchmarking* funcional sea quizás el que mayor acogida tenga. Principalmente porque permite comparar buenas prácticas en departamentos o unidades similares, perteneciendo a organismos u organizaciones distintos.

Los indicadores a los que hacíamos referencia y que serán objeto de esta comparativa deben cumplir los cinco preceptos SMART (*specific, measurable, achievable, relevant y time*). A través de ellos se establece que hay que especificar cuantificando un elemento a la vez, sin divagar, seleccionando criterios medibles susceptibles de mejoras, utilizando indicadores de calidad, alcanzables y relevantes, todo ello en un momento determinado.

23. La cuantificación de la efectividad en la implementación, por un lado, y de la integración efectiva de los flujos, por otro, es una tarea ardua. A pesar de ello, la integración es medible mediante los niveles de escolarización, disminución de los factores de riesgo de exclusión, disminución de la pobreza absoluta y relativa, disminución de delitos relacionados con inmigración irregular, entre otros. Por otro lado, la implementación es medible si se resuelven con una mayor eficiencia económica, comprendiendo tiempo y recursos, o eficacia, en la realización efectiva de los objetivos marcados.

4.3

¿Qué coste tendrá la introducción?

Todo dependerá de si la introducción es complementaria a una estrategia DUSI ya planteada o por el contrario se produce conjuntamente con la elaboración de una nueva. Evidentemente los costes de numerosos aspectos como estudios previos, sean propios o externos, harán variar el precio final de su incorporación. Prever, por tanto, su coste cuantitativo dependerá en todo caso del punto en el que se encuentren, tanto si es complementario como si es producido conjuntamente.

Los tejidos asociativos y las redes que se formen en el área urbana pueden contribuir a un abaratamiento del coste, siempre y cuando se produzca una correcta coordinación y colaboración entre Administración y entidad. Evitar las duplicidades, las hipótesis contradictorias, la recopilación de datos caducos y otros fallos metodológicos, bastante habituales, como el perro-gato de SARTORI (1991) o el *gradualismo*, producirá no solo un abaratamiento, sino además una mejor introducción.

La amplitud del área urbana también es una variable a introducir en la determinación del precio; es evidente que áreas más pequeñas significarán un menor universo estadístico y, en consecuencia, una menor muestra. El trabajo estadístico, de elaboración de perfiles que están pendientes de concreción, como son inmigrantes ilegales u otros colectivos que no aparecen de forma fiable en otras bases de datos, exige un trabajo de campo totalmente colaborativo con entidades que desarrollen actividades con estos colectivos. Pero ¿qué sucede si no existen estas entidades? Aunque no podemos prever todos los escenarios en cada consistorio, sí decir que el resultado debe ser una base de datos que contemple estos perfiles migratorios. Todos o casi todos los municipios cuentan con servicios sociales propios, concejalías de bienestar social u otras que se encargan de ayudar a los colectivos más desfavorecidos o en riesgo de exclusión, por lo que deberán contar con bases de datos que recojan al menos parte de los colectivos de interés para el presente estudio. Es por ello que determinar a ciencia cierta el precio dependerá de una puesta en común previa de los elementos de los que se dispone, del compromiso de los agentes implicados y del alcance o grado de implicación que tiene la migración en el área seleccionada de la EDUSI.

Como vimos con anterioridad, los sondeos no son solo el grado menor, sino que constituyen un paso necesario para la valoración de impacto de los flujos. Es evidente que el coste que tendrá un informe exhaustivo *in itinere* dista mucho de la aproximación del sondeo.

Cuando hablamos del coste no solo hablamos del precio cuantitativo, sino además del coste cualitativo, como el coste político, asunto que podría ser tratado en otro documento.

4.4 Implementación

El análisis sobre la implementación es uno de los elementos más recientes en la academia sobre análisis y evaluación de políticas públicas. Pese a su juventud, los déficits en la implementación condicionan más que notoriamente el desenvolvimiento de las políticas públicas, y concretamente sobre nuestra propuesta. Pese a que los objetivos del presente son claros (introducción de flujos migratorios en las EDUSI), una mala implementación puede distorsionar totalmente el resultado, suponer un coste innecesario o simplemente resultar inútil. La coordinación entre las autoridades debe ser total, tanto es así que un fallo en la transmisión de autoridades puede provocar que el informe acabe en un cajón, no se aplique... La voluntad, por tanto, debe ser bidireccional: por un lado la autoridad gubernativa debe tener capacidad para enfrentarse al entramado institucional que representa la Administración, mientras que por otro la Administración debe trabajar por recobrar la importancia del trabajo técnico y la exhaustividad del documento resultante (HJERN y PORTER, 1981).

Sin embargo, el mayor reto al que se enfrenta la implementación referida se debe a la extensa cadena de mando. Como hemos visto, existe una multitud de agentes implicados, que no quiere decir comprometidos. Esto vaticina una advertencia: debe limitarse el número de decisiones técnicas y más aún críticas que supongan un movimiento estratégico sustantivo. Es decir, si se prevé que el impacto hará tambalear la estrategia, deberán reformularse con posterioridad para generar un menor trastorno sobre los programas que, aunque no hayan funcionado a máxima eficiencia, estén generando resultados positivos, sean esperados o no.

Aunque, como hemos podido ver, el centro de poder de las decisiones es polifacético, la decisión debe estar centralizada. El núcleo duro de participantes debe limitarse a los efectivamente comprometidos, no involucrando a actores periféricos que tengan poco interés.

Puesto que hablamos de una estrategia que metodológicamente se define como integrada, los cambios deberán ser marginales, no sustantivos de las aspiraciones de la estrategia y los programas ya ejecutados. Debe existir un consenso entre los actores, debiendo tratar pocos cambios sustantivos. Estos cambios sustantivos se integrarán en la elaboración de una nueva estrategia,

tratando de ser comedidos respecto a la integración en los planes que están en marcha y están produciendo resultados.

4.5

Externalización

Como hemos venido argumentando, la necesidad de complementar las estrategias con la introducción de los flujos migratorios plantea un problema si se desea abordar con la precisión que requiere. Las instituciones públicas, y de forma más acentuada en el escenario local, están haciendo esfuerzos por racionalizar sus recursos, evitar duplicidades o cuidarse de crear unidades u organismos que inflen sus gastos presupuestarios de forma estructural. Este esfuerzo por racionalizar su actuación conforme a los principios de la nueva gestión pública choca con un escenario que exige una más extensiva y mejor prestación de servicios públicos. Es por ello que la introducción en las estrategias de lo que se presume sea un documento técnico debe ordenarse con la mayor eficiencia.

La externalización de este documento analítico supone un coste, como hemos visto, ponderado y habituado a las necesidades del municipio o del área funcional. Es por ello que, si no se dispone de los medios propios necesarios para la elaboración, el seguimiento y la evaluación, la realización externa de este documento debe barajarse.

Esta externalización propuesta presenta una oportunidad para empresas, fundaciones y otras entidades del sector dedicadas a la consultoría o recopilación de datos, o para entidades de carácter benéfico-social. Es por ello que aquí se sitúan dos escenarios posibles: entidades sin ánimo de lucro, pudiéndose encuadrar en la gestión del fomento de la integración a través de subvenciones de carácter público, o entidades con ánimo de lucro, a través de contratos.

4.5.1

Subvención

Como bien dispone la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 2, la subvención es toda disposición dineraria a favor de personas públicas o privadas que cumpla, entre otros, los requisitos de que la entrega se realice sin contraprestación directa; de que dicha entrega esté sujeta al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización

de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, etc. Por ello, la selección de este proceso es viable si optamos por entidades que tengan inscrito en su objeto social el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. La cuestión técnica y/u operativa queda en un segundo plano, pues lo que aquí primamos no es la profesionalidad, sino la capacidad de la entidad de integrar a través de estos principios (como la utilidad pública) a los agentes implicados.

Siguiendo en esta disposición, quedarían exceptuadas las entidades integradas en Administraciones públicas para el desarrollo global de esta u otras actividades; por lo tanto, para no resultar contrario a la ley, la fundación o entidad que desarrolle la actividad subvencionable debe tener carácter privado, o al menos no pertenecer a la Administración convocante de la subvención. Dado que la subvención podría estar incluida dentro de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, deberán comunicarse a la Comisión de la Unión Europea los oportunos proyectos, a efectos de que esta declare la compatibilidad con el mercado común.

Al margen de los requisitos legales o las categorías de subvención: paccionadas, nominativas, de concurrencia, periódicas..., el sistema de subvención requiere recomendaciones en función del tipo de informe que se seleccione: exhaustivo, exhaustivo *in itinere*, intermedio o sondeo.

El sondeo, dados el escaso nivel analítico que requiere y la colaboración necesaria a distintos niveles, es el más recomendable para este sistema. La utilización de recursos de que ya se dispone, como el tejido asociativo, las redes de actores o los informes previos, se presenta como una oportunidad si utilizamos el sistema de la subvención.

El sondeo ofrece una gran versatilidad, y el objeto que trata de construir, una identificación somera de perfiles e impacto sobre las estrategias, puede ser gestionado mediante una subvención que integre a las distintas entidades colaboradoras. Una subvención que costee la convocatoria de jornadas y seminarios y la recolección de datos a través de los mismos integrantes de la entidad.

Conforme vayamos subiendo en el nivel de análisis, ello supondrá una mayor concreción y, por tanto, profesionalidad en el tratamiento de datos. Aun con esto, dependerá del nivel de implicación de la Administración y/o del Gobierno del área interesada. Si este trabajo técnico, analítico, ya no solo descriptivo propio del sondeo, es asumido por el personal técnico, la convocatoria de una subvención sigue siendo una buena herramienta. En caso contrario hay que comprender que fundaciones y entidades que tienen en su objeto la integración de personas en riesgo de exclusión no suelen contar con

grandes recursos o personal cualificado, y no puede esperarse por parte de ellas el rigor y la profesionalidad de un equipo consultor.

Sea como fuere, la subvención resulta muy útil en la integración y el desarrollo de las mesas “redondas”, por lo que una prestación conjunta, por un lado subvención a entidades integradas e interesadas, y por otro externalización profesional del contenido analítico, no deja de ser una buena opción. En cualquiera de los casos la coordinación entre ambas debe ser total.

4.5.2

Contratación centralizada y acuerdos marco

Como un método de simplificación contractual, los contratos basados en acuerdos marco permiten tanto la simplificación como su homogenización, preestableciendo una serie de condiciones y términos comunes. Aunque su naturaleza podría casar con la idea de enmarcar de forma común todos los contratos, no hay que olvidar que la Administración local gestiona con autonomía sus intereses y los de su comunidad. Tal defensa del municipalismo desestima la pretensión de centralizar literalmente la gestión de estos contratos. Además de esto, los contratos basados en acuerdos marco tienen un objeto contractual bien definido, que no guarda ninguna relación con el que aquí proponemos. Así pues, como se deduce del artículo 2 de la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, los servicios de contratación centralizada solo tienen relación con el servicio de consultoría en materia de administración electrónica, así como su gestión, o los servicios postales, de viajes, de ciberseguridad... El sentido de esta mención no reside tanto en su naturaleza jurídica como en su sustancia, pues resulta muy atractiva la idea de crear un proceso común para adaptar el informe que proponemos a las estrategias elaboradas.

4.5.3

Convenios y encomiendas de gestión

Los convenios y las encomiendas de gestión son supuestos excluidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 –en adelante, LCSP–. Concretamente el artículo 6 condiciona su exclusión a unos supuestos como que las entidades intervinientes no tengan vocación de mercado, que el

desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, o que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes, con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumban se presten de modo que se logren los objetivos que tengan en común. Los convenios encuentran su regulación el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –en adelante, LRJSP–. Siguiendo el artículo 47, los convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones públicas no podrán tener por objeto prestaciones propias de contratos, y puesto que lo que aquí valoramos es claramente un servicio de consultoría con un resultado tangible como es un informe, los convenios quedan, *a priori*, descartados. Pero no es solo por este motivo por el que su consideración es meramente enunciativa, un asunto que comparte de hecho con las encomiendas de gestión. Su exclusión se debe a la naturaleza del convenio, cuya firma sucede para la realización de un fin común, y son la ausencia de medios y la necesidad de elementos técnicos las que marcan más el sentido de la “externalización”²⁴.

Siguiendo la LRJSP, el artículo 11 define las encomiendas de gestión como una herramienta para la realización de actividades de carácter material o técnico de modo que, sin suponer la cesión de la titularidad ni la responsabilidad, la Administración recurre a otras entidades de derecho público. En este caso, tales entidades podrían ser fundaciones públicas u otras entidades públicas que tengan entre sus cometidos la gestión o integración de procesos migratorios. El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas u otros organismos públicos pueden gestionar con la suficiencia requerida los distintos informes.

4.5.4

Gestión de servicios: directa o indirecta. Modalidades

Llegados a este punto, las tipologías de informe que aquí proponemos sugieren, dada su naturaleza, una gestión indirecta o contractual basada en la licitación conforme a la LCSP de un contrato de servicios o de concesión de servicios, si se prevé la explotación continuada a modo de evaluación *in itinere* durante todo el proceso. Como veremos en las líneas que siguen, el procedimiento de contratación sí puede suscitar algunas dudas, dependiendo de la urgencia en su adjudicación o de la consideración de criterios sociales o integradores indicativos de la gran calidad.

24. Externalización es el término que hemos querido utilizar, pero entendemos por esta la gestión indirecta y pseudopública, tanto compartida como privada, del asunto.

- ***Contratos públicos***

- ***El órgano de contratación***

Aunque, como hemos venido definiendo, las estrategias se pueden encuadrar en lo que se denominan áreas urbanas o funcionales, el centro de la responsabilidad se sitúa en las entidades locales, municipios constituidos por más de 20 000 habitantes en su mayoría. Ciertamente, tal y como define la LCSP, el órgano de contratación varía de un municipio a otro en función de aspectos como el número de empadronados o la cuantía del contrato, no pudiendo ser mayor de 6 millones de euros o del 10 % del presupuesto del municipio para poder ser adjudicado por alcaldía.

En el supuesto de una gestión compartida, el órgano de contratación será el que asuma el mayor grado de responsabilidad, y en consecuencia el núcleo duro de la decisión.

Para determinar la responsabilidad en la preparación, elaboración y ejecución del contrato se deberá ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados, con el fin de que el que tenga más intereses tenga más potestad. Siguiendo el artículo 33 LRJSP, la responsabilidad concurrente será solidaria y atenderá a la competencia, al interés público tutelado o a la intensidad de la intervención. Por otro lado, las tipologías de áreas urbanas expuestas en líneas anteriores definen una unidad de gestión en el desarrollo y la preparación de las EDUSI. Por ello, y siguiendo el criterio de eficiencia, será el mismo órgano de contratación. Asimismo es necesario mencionar lo dispuesto en el anexo IV del Programa Operativo Plurirregional de Crecimiento Sostenible 2014-2020, en el que se determina que se podrá disponer de un órgano supralocal existente o de nueva constitución, abriendo sin duda la puerta a otras posibilidades.

- ***El objeto del contrato***

- ◆ **Tipo contractual**

Como bien determina el artículo 99 LCSP, el objeto del contrato deberá ser determinado definiéndose en torno a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretendan satisfacer. Sin embargo, la solución a ese objeto no será única, pudiendo ofrecerse diferentes definiciones a aquellos contratos, como es el caso, que puedan incorporar innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y la sostenibilidad. Por ello, plantear novedades sociológicas o metodologías que mejoren cualitativamente el informe deberá ser observado con detenimiento.

El contenido mínimo del contrato, recogido en el artículo 35 LCSP, contemplará especialmente las consideraciones sociales, ambientales y de innovación, siendo no solo de especial interés al objeto. En este supuesto el objeto contractual es de por sí una consideración social y de innovación, quizás en menor medida o de una forma más indirecta de forma ambiental.

Dada su naturaleza estamos ante un contrato de servicios cuya prestación de hacer conforma la recopilación de datos, el tratamiento y la valoración del impacto sobre diferentes sectores en un área determinada. Este tipo de contrato se podría incluir en las nomenclaturas CPV (*Common Procurement Vocabulary*): 7300000000 – servicios de Investigación y desarrollo y servicios de consultoría conexos; 7322000000 – servicios de consultoría en desarrollo; 7321000000 – servicios de consultoría en investigación entre otros.

◆ Precio

Aunque el coste ha sido abordado en líneas anteriores, aquí desarrollaremos un análisis jurídico sobre el precio siguiendo la LCSP.

El precio se fijará de acuerdo con lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas, pudiendo estar referido a componentes de prestación, unidades de ejecución o de tiempo, a tanto alzado o como resultado de aplicación de honorarios por tarifas o combinación de ambas. Aunque se determine en el artículo 102 LCSP que el precio debe ser cierto, en los supuestos de procedimiento negociado, diálogo competitivo o procedimiento de asociación para la innovación se ofrece una excepción, pudiendo celebrarse contratos con precios provisionales. En estos supuestos debe ponerse de manifiesto la necesidad de que la ejecución se produzca antes de que la determinación del precio sea posible. No se prevé la necesidad de ejecutar la prestación previamente a la determinación del precio.

El informe que acompañe a las estrategias no debe plantear problemas en cuanto a la determinación de su precio, aunque la ejecución de una evaluación *in itinere* de su influencia sobre las estrategias sí. Esta división entre informe y evaluación, en sus distintas modalidades, es susceptible de determinarse mediante lotes que hagan una mejor ejecución del contrato, por lo que habrá que estar a lo dispuesto sobre su naturaleza (art. 99.3 LCSP).

Aunque al tratarse de un contrato de servicios la estimación de este precio se determinará en función del importe total sin incluir IVA, el procedimiento de adjudicación a través de asociación para la innovación tendrá en cuenta el valor máximo estimado, excluido el IVA, de las actividades de investigación y desarrollo que esté previsto que se realicen a lo largo de la duración total de la asociación, y de los servicios que esté previsto que se ejecuten o adquieran al final de la asociación (art. 101, apdo. 14, LCSP).

◆ Duración

En el supuesto del servicio, concluirá con la presentación del informe, por lo que no deberá tener una duración, siguiendo lo establecido en la LCSP –artículo 29–, superior a 5 años. Un asunto distinto sería el de los contratos de concesión de servicios, que, dada su naturaleza, podrán durar hasta 25 años, al no tratarse de servicios sanitarios. Puesto que el informe estaría asociado a la ejecución de un programa de desarrollo sostenible enmarcado, la duración podrá venir determinada por la prestación principal en virtud de la cual surge la necesidad de este contrato. La duración, por tanto, estaría vinculada a la duración de la Estrategia DUSI, en el supuesto, claro está, de que se optase por un tratamiento *in extenso* de la integración del flujo migratorio, y no solo de un informe que de forma puntual valorase el impacto de los flujos migratorios en la Estrategia (sondeo).

◆ El adjudicatario

Como hemos esbozado, cualquier personalidad jurídica o física con capacidad de obrar podrá realizar la prestación siempre que se encuentre dentro de los fines, objeto o ámbito de la actividad. Entre aquellas, podemos reseñar las fundaciones, asociaciones, empresas con fines sociales, empresas de consultoría, investigadores o cualquier persona que pueda acreditar la idoneidad y la profesionalidad en la preparación, el desarrollo y la ejecución del contrato.

■ *Las formas más habituales de contratación: el procedimiento abierto y restringido*

Aunque, como bien indica la LCSP, la adjudicación de los contratos se debe realizar ordinariamente utilizando el procedimiento abierto o el restringido, la naturaleza de la prestación nos induce a pensar en el procedimiento de asociación para la innovación. El carácter innovador del procedimiento de asociación para la innovación puede resultar de interés, ya que la disponibilidad del objeto en el mercado no ofrece las garantías de su maximización en cuanto a rendimiento y costes, todo ello al margen de que tenga ese calificativo innovador.

Al tratarse de un contrato de servicios, exigirá la previa apreciación de la insuficiencia de los medios disponibles. Para ello se requerirá la elaboración de un informe que se adjuntará al expediente de contratación y determinará la necesidad de su celebración. Los motivos relacionados con la insuficiencia se podrán referir a la incapacidad del personal disponible para acometer el tipo

de informe sin que produzca un menoscabo en el servicio, o a que el volumen de trabajo haga impracticable o ineficiente acometer este trabajo.

■ *Los procedimientos de negociación*

◆ **El diálogo competitivo**

Este sistema contractual presenta una alternativa a los aquí vistos. Aunque sustantivamente resuelve un modelo contractual con carácter innovador, al desplazar los centros de decisión o de “inspiración” a los candidatos ofrece un gran valor añadido. Primero, porque a modo de *brain storming* otorga a los licitadores la oportunidad de desarrollar una o varias soluciones para satisfacer las necesidades, sirviendo de base o inspirando al objeto contractual resultante. Si acudimos al artículo 167 LCSP, nos ofrece supuestos de aplicación de este sistema contractual: entre otros, cuando para satisfacer las necesidades del órgano de contratación sea imprescindible un trabajo previo de diseño o de adaptación, o en el supuesto de que el contrato incluya soluciones innovadoras o un proyecto. Igualmente, la naturaleza del objeto contractual exige una negociación previa que atienda a las circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, la complejidad o la configuración de la prestación. Puesto que, como ya viene anunciando la Ley, el diálogo competitivo aspira a la selección más acertada que satisfaga las necesidades planteadas por el órgano de contratación, la contribución es recompensada. Como un instrumento de fomento, los órganos de contratación podrán establecer en el documento descriptivo primas o compensaciones.

■ *Responsabilidad sobre el empresario*

La solvencia exigida o exigible tendrá una especial mención en la previa oferta de prestación de servicios de proximidad, debiendo ofrecer una concreta experiencia referida a aptitudes de carácter social (art. 90 LCSP).

La constitución de la garantía definitiva regulada en el artículo 107 LCSP podría ser eximida habiéndose justificado previamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al ser un caso fácilmente encuadrable en “contratos que tengan por objeto la prestación de servicios sociales o inclusión social o laboral de personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social” (art. 107.1, apdo. 2). Sin embargo, habría que atender a una identificación previa del colectivo sujeto de estudio; aunque de forma generalizada el tratamiento será de migrantes que pertenezcan a este colectivo en riesgo de exclusión, existirán supuestos en los que los migrantes sean de

posiciones económicas muy elevadas o colectivos cuya integración sea plena y efectiva. Para identificar estos perfiles y consecuentemente la correcta preparación del contrato, el artículo 115 LCSP prevé la realización previa de estudios de mercado o consultas a operadores económicos, con la finalidad de preparar correctamente la licitación. Para estos estudios o consultas tiene un mayor acierto la selección de expertos o autoridades independientes, pertenecientes a academias o universidades que hayan tratado o traten los flujos migratorios, o la identificación de perfiles socioeconómicos dentro de las otras dos opciones que plantea el mismo artículo, como lo son los colegios profesionales, o, con carácter excepcional, operadores económicos activos en el mercado. Como bien continúa, estos expertos o autoridades independientes pueden concurrir libremente a la posterior licitación, aunque hayan realizado estudios delimitando precisamente el objeto del contrato.

Como hemos visto hasta ahora, el empresario debe tratar con sumo cuidado los datos ofrecidos por los encuestados, o los obtenidos de fuentes susceptibles de resultar identificadas o identificables en términos del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En lo que respecta a la confidencialidad desarrollada por el artículo 133 LCSP, el contratista resultante de la adjudicación deberá respetar el carácter confidencial de la información a la que tenga acceso como consecuencia de la ejecución del contrato. El pliego o el propio contrato deberán determinar el alcance de los datos que serán tratados como confidenciales, debiendo ser mantenidos como tales durante el plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos estableciesen uno mayor. Evidentemente esta información confidencial podrá ser utilizada con fines estadísticos o para posteriores estudios, siempre que se produzca la disociación de datos de carácter personal o estos no arrojen información que pueda comprometer tanto al interés general como al propio consistorio.

La responsabilidad en la ejecución del contrato no debe dirigirse a la efectiva integración del informe o a la confirmación de los resultados esperados. La empresa adjudicada deberá responder por la calidad, la metodología, el rigor y las indicaciones recogidas en el pliego. La relación, por tanto, se dirige más a aspectos técnicos que a las consecuencias de la utilización del informe.

- **La protección de datos: categorías especiales y complicaciones derivadas del tratamiento**

Es reseñable identificar la sensibilidad de los datos que son objeto de tratamiento, es decir, datos como el origen étnico o racial, las preferencias

religiosas, u otros tantos que constituyen la categorización de los flujos migratorios. Esta sensibilidad tiene su consecuencia más directa a través de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales –en adelante, LGPD–, así como del Reglamento “inspirador”, proveniente de la Unión Europea, 2016/679, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos –en adelante, el Reglamento–. Estos datos se categorizan como datos especialmente protegidos. Siguiendo el artículo 9 LGPD o el 9.2.a) del Reglamento para el tratamiento de estos datos, no basta con el consentimiento del afectado, quedando prohibidos si su motivación es la identificación unívoca del afectado. Sin embargo, los fines para los que se produce su tratamiento están justificados siguiendo lo dispuesto en el artículo 9.2.j). Así pues, la prohibición no es de aplicación en el supuesto de que el tratamiento sea necesario para fines de interés público, investigación o estadístico, debiendo ser proporcional a los fines perseguidos y estableciendo medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos e intereses del interesado. Dado el nivel de seguridad que exige el adjudicatario, deberá acreditar la suficiencia en cuanto a la garantía de su protección y tratamiento.

Especial protección merecen los datos personales que, por su naturaleza, son particularmente sensibles en relación con los derechos y las libertades fundamentales, ya que el contexto de su tratamiento podría entrañar importantes riesgos para tales derechos y libertades. Deben incluirse entre tales datos personales los datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, entendiéndose que el uso del término “origen racial” en el Reglamento europeo no implica la aceptación por parte de la Unión de teorías que traten de determinar la existencia de razas humanas separadas. Tales datos personales no deben ser tratados, a menos que se permita su tratamiento en situaciones específicas contempladas: el cumplimiento de una obligación legal o de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Se deben establecer de forma explícita excepciones a la prohibición general de tratamiento de esas categorías especiales de datos personales, entre otras cosas cuando el interesado dé su consentimiento explícito o tratándose de necesidades específicas, en particular cuando el tratamiento sea realizado en el marco de actividades legítimas por determinadas asociaciones o fundaciones cuyo objetivo sea permitir el ejercicio de las libertades fundamentales.

- ***Principio transversal***

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido por numerosos textos internacionales sobre derechos

humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983, u otras conferencias mundiales monográficas, como las de Nairobi 1985 y Beijing 1995. En el escenario europeo, la igualdad es un principio fundamental recogido por el Tratado de Ámsterdam de 1 de mayo de 1999, siendo ya abordado por el artículo 111 del Tratado de Roma. Este acervo originario trajo consigo la aprobación de las directivas 2002/73/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. El resultado en nuestro ordenamiento jurídico concluyó en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una ley que introduce un elemento que es de vital importancia para el presente trabajo: la especial consideración y el reconocimiento de los supuestos de doble discriminación. La singularidad de ello reside en las dificultades que plantea la pertenencia a dos colectivos en riesgo como son las mujeres migrantes o las mujeres con discapacidad, siendo reconocidas por la misma Ley como colectivos que presentan una especial vulnerabilidad, ya sea por su pertenencia a minorías étnicas o por las dificultades que plantea su especial condición.

Sin embargo, como la propia Ley enunciaba, motivo por el cual es necesaria su mención, la mayor novedad de la Ley reside en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad, teniendo la consideración inexcusable de introducir de forma transversal la igualdad, seña de identidad del moderno derecho antidiscriminatorio. En lo que aquí nos atañe, el estudio propone la integración efectiva de la perspectiva de género en la elaboración de los estudios y en las estadísticas necesarias para su desarrollo. La variable “sexo” es una condición necesaria para establecer e incluir en las operaciones estadísticas un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles y experiencias de los encuestados. Por tanto, no se reduce a una cuestión de integración de determinados sectores potencialmente excluibles, sino que además es acertado metodológicamente hablando ampliar la muestra no solo en su universo, sino también de acuerdo con la dimensión que abarca. Así pues, obtenemos una ventaja doble: cumplimos gustosamente lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y además mejoramos el modelo.

5

Reflexiones finales

Dada la naturaleza del presente trabajo, no tiene sentido hacer una valoración, puesto que consta precisamente de esto, una valoración rigurosa, analítico-descriptiva, sobre la mejora metodológica de las EDUSI a través de la introducción de los flujos migratorios. Por ello, se aprecia más pertinente hacer una advertencia y una consideración común a todo lo expuesto, que alivie tanto su comprensión como su aplicación.

Si hacemos un visionado común, podemos entender que las estrategias DUSI tienen una limitación en cuanto a su innovación, si entendemos que tanto los objetivos como las convocatorias no son dirigidos por las entidades locales o áreas urbanas interesadas. Pese a esto, las estrategias elaboradas sí contienen cierta discrecionalidad, no tanto en su estructura como en la profundización en elementos que pueden ser determinantes para la eficacia y la eficiencia de las susodichas. Es decir, los flujos migratorios ocupan espacio tanto en el análisis social y demográfico como en la adopción de medidas concretas del OT 9 o incluso, y como hemos visto, en los análisis DAFO. Su inclusión, por tanto, al margen de su pertinencia, es asumible por la Estrategia, respetando, eso sí, los límites. Por ello, el primer punto del trabajo trata de analizar sendos conceptos de forma operativa y normativa, para después establecer un nexo de unión viable entre ambos. Esta unión viene referida a la implementación de los flujos en las estrategias, mientras que las buenas prácticas tienen una aplicación sobre su integración, es decir, sobre aspectos concretos de actuación que hagan efectiva esta integración. Es por ello que la línea de investigación se parte en dos momentos que pueden suscitar cierta confusión.

Por un lado, tenemos implementación del flujo. La implementación se contrasta poniendo a prueba su viabilidad, analizando los conceptos previamente que se pondrán en común. Después se analizan supuestos de especial interés para probar su implementación real, utilizando un análisis descriptivo de cada caso, Cabanyal, Palmas de Gran Canaria, Madrid...

Por otro lado, tenemos integración del flujo. Una vez probada su implementación se identifican buenas prácticas, tanto específicas (oficina de atención al extranjero, programas de idiomas...) como criterios básicos aplicables a toda estrategia.

La conclusión de todo ello es el manual que en que convergen tanto la implementación del flujo como su efectiva integración, con el objetivo de mejorar tanto el método como el resultado, permitiendo obtener resultados medibles y tangibles susceptibles de mejora, si bien es cierto que la

multiplicidad de factores que influyen en la toma en consideración, y en la posterior integración, dificulta mucho un manual con un nivel de concreción tan específico. Si el objeto hubiera sido precisamente un manual específico, habría desarrollado infinitud de situaciones inconexas que harían prácticamente imposible una implementación homogénea. Es por ello que se presentan de una forma más elástica, desplazando las soluciones concretas a los actores implicados concretos, es decir, utilizando a organizaciones implicadas y afectadas, en mesas de negociación o redondas. Sin duda, desplazar el centro de la toma en consideración de problemas no solo es un buen ejercicio democrático, sino que termina por consolidar una toma de decisión y un abordaje más acertados, así como contribuye a la construcción de tejidos asociativos más sólidos y la *institucionalización* a la que hicimos referencia. Unos tejidos que contribuyen a una mejor y mayor cohesión social en barrios, áreas y ciudades. Si entendemos que este no solo es el OT 9, sino que además es uno de los pilares del desarrollo sostenible y urbano, entenderemos que los flujos migratorios son un baluarte lleno de potencialidades económicas y sociales que, además de construir ciudades, construye a ciudadanos.

Finalmente, atendiendo a una nueva etapa que nos acontece, y habiendo casi concluido las estrategias programadas para 2014-2020, se hace necesaria y recomendable la introducción novedosa de un análisis más riguroso del impacto de los flujos sobre las estrategias, cuidando cualquier duplicidad, análisis sesgado o ideológico que reste, más que aporte, a la Estrategia.

6

Referencias académicas

- BORRAJO INIESTA, Ignacio, “El desorden administrativo de la inmigración en España”, *AFDUAM*, 7, 2003, 119-133.
- DRUCKER, Peter F., *The Practice of Management*, Harper & Row, Nueva York, 1954.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, “El derecho de reagrupación familiar de los extranjeros”, *Derecho y conocimiento*, 1, 2001, 375-394; <https://doi.org/1578-8202>.
- FUENTES SÁNCHEZ, Raquel, “Menores Extranjeros No Acompañados (MENA)”, *Azarbe*, 3, 2014, 105-111.
- GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba, “Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España”, *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 2011, 45-67.

- HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste, *Análisis de políticas públicas*, Tecnos, Madrid, 2013.
- HJERN, Benny & PORTER, David O., “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis”, *Organization Studies*, 1981, 211-227.
- LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel, “La reagrupación familiar de los extranjeros en España. Previsible incidencia de la futura Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar”, *Migraciones*, 12, 2002, 43-79.
- LLOPIS GOIG, Ramón, “El ‘nacionalismo metodológico’ como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales”, *EMPIRIA. Revista Metodológica de Ciencias Sociales*, 13, 2007, 101-117; <https://doi.org/1139-5737>.
- PUTNAM, Robert D., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nueva York, 2000.
- ROBERTS, Nancy Charlotte & KING, Paula, “Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 1991, 147-175.
- RUIZ DE LOBERA PÉREZ-MÍNGUEZ, Mariana, “Inmigración, diversidad, integración, exclusión: conceptos clave para el trabajo con la población inmigrante”, *Revista de Estudios de Juventud*, 66, 2004, 11-21; <https://doi.org/02114364>.
- SARTORI, Giovanni, “Comparing and Miscomparing”, *Journal of Theoretical Politics*, 1991, 243-257.