

Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España*

————— María Rocío Bedoya Bedoya**

Resumen

El propósito de este artículo es responder a la pregunta sobre las potencialidades que ofrece el institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de las políticas públicas. Se argumenta que el enfoque centrado en los actores permite un mejor ajuste entre perspectiva teórica y realidad observada en la interacción política. Atendiendo al enfoque, se analizarán las premisas del institucionalismo centrado en los actores y su modelo de explicación y se describirán los principales rasgos de la política de contingentes en el marco del contexto de la globalización, el ingreso de España a la Unión Europea y el aumento visible de los flujos migratorios hacia España. Se destaca la potencialidad del enfoque para explicar los cambios en el sistema de interacción de la política pública de contingentes y para determinar la influencia de las instituciones y del entorno en el comportamiento de los actores.

Palabras clave

Institucionalismo; Neoinstitucionalismo; Políticas Públicas; Flujos Migratorios; Actores Políticos; España.

Fecha de recepción: 26 de agosto de 2009 • Fecha de aprobación: 16 de septiembre de 2009

Cómo citar este artículo

Bedoya, María. (2009, junio-diciembre). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 33-58).

* Este artículo está relacionado con el trabajo de tesis desarrollado por la autora para optar al título de Doctora en Gobierno y Administración Pública, en el Instituto Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, cuyo tema es el análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros en España.

** Abogada. Candidata a Doctora del Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, España. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Antioquia.

E-mail: rociob2006@yahoo.es

The Potential of Historical Institutionalism Centered on Actors for the Analysis of the Public Policies. Contingents of Foreign Workers in Spain

Abstract

The purpose of this article is to respond to the question of the potential that historical institutionalism centered on actors offers for public policy analysis. It is argued that the focus centered on actors permits for a better adjustment between theoretical perspectives and observed reality in political interactions. Following this focus, the premises of institutionalism centered on actors and its model of explanation will be analyzed and the main characteristics of politics of contingents will be described in the framework of the context of globalization, the entrance of Spain into the European Union and the visible increase of the migratory flows to Spain. The potential of the focus is emphasized to explain the changes in the system of interaction of public policies of contingents and to determine the influence of the institutions and the environment on the behavior of actors.

Keywords: Institutionalism; Neoinstitutionalism; Public Policies; Migratory Flows; Politic Actors; Spain.

Introducción

El institucionalismo histórico ha sido aplicado en distintos ámbitos y desde diferentes enfoques de la ciencia política. El Estado y las políticas públicas han sido desde principios de los años ochenta objeto de atención preferente por parte de los institucionalistas históricos que han visto en esta perspectiva un instrumento teórico pertinente para explicar la fenomenología política y, en particular, las relaciones estructura-agente desde una perspectiva diacrónica¹. A mediados de la década del noventa se da a conocer el trabajo de Renate Mayntz y Fritz Sharpf, conocido como institucionalismo centrado en los actores, versión que introduce algunas variaciones importantes a los enfoques neo-institucionalistas, especialmente la óptica relacional entre el agente y la estructura en el análisis de las políticas públicas.

Para el análisis de la política pública “contingentes de trabajadores extranjeros en España”, se eligió el enfoque del institucionalismo histórico centrado en los actores, por considerar que éste permite relacionar las instituciones y los actores, retomando elementos de la elección racional, del institucionalismo histórico y del institucionalismo cultural con el propósito de entender las dinámicas de actuación de los actores y la influencia del entorno institucional en las preferencias y las estrategias de estos, contribuyendo así, de manera decisiva, a una mayor comprensión y un mejor conocimiento de los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas.

[35]

En la primera parte del artículo se presentarán los presupuestos de carácter teórico y las características del modelo. En la segunda parte, se realizará una breve descripción de la política de los contingentes, sus características y evolución histórica. Finalmente, se plantearán las potencialidades que ofrece el institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de las políticas públicas y, en particular, para el análisis de los contingentes de trabajadores extranjeros en España.

1. Perspectiva de análisis: el institucionalismo centrado en los actores

El institucionalismo histórico centrado en los actores plantea la necesidad de combinar el enfoque centrado en los actores (teoría de la elección racional)

¹ Es decir, la relación que existe entre las instituciones políticas, sociales y económicas (estructura) y la capacidad de pensamiento y acción de los individuos y los grupos en el marco de esas instituciones (agencia), analizada en un período de tiempo de larga duración y desde una perspectiva histórica.

con el enfoque centrado en las instituciones y el enfoque culturalista, con el fin de lograr una estructura integrada. Sus principales exponentes (Cf. Mayntz y Scharpf, 1995b) reconocen que no son los únicos en advertir la necesidad de combinar estos dos horizontes: otros autores han escogido diferentes nombres para describir esta idea fundamental. Por ejemplo, Elinor Ostrom y sus colaboradores, utilizan los conceptos de “análisis institucional y desarrollo” (Cf. Ostrom, Gardner y Walter, 1994). Tom Burns y sus colaboradores (Cf. Burns, 1985) hablan de la dinámica actor-sistema, y Michael Zurn (Cf. Zurn, 1992) prefiere llamar a su propuesta “situación-estructura”. Lo que estos enfoques tienen en común es una integración de la acción y la teoría o, dicho de otro modo, una fusión de paradigmas que permite un mejor ajuste entre una perspectiva teórica y una realidad observada.

1.1 Institucionalismo histórico y elección racional

Desde mediados de los años ochenta y en reacción a las interpretaciones conductistas² y estructural-funcionalistas florecientes en las décadas anteriores, se presenta un desarrollo importante del institucionalismo. En este período se destacan los aportes de Theda Skocpol, Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth, Peter Hall, Meter Evans, James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer, Mark Aspinwall, Paul Pierson y Simol Bulmer, quienes con sus trabajos, han contribuido a su desarrollo mediante la elaboración de un marco conceptual.

De acuerdo con Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (Cf. Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992), existen dos enfoques diferentes que se han asignado la etiqueta de “nuevo institucionalismo”. Se trata de los institucionalistas de la elección racional como Shepsle, Levi, North y Bates que coinciden con los institucionalistas de la interpretación histórica como Berger, Hall, Katzenstein y Skocpol en lo concerniente a cómo las instituciones comparten estrategias e influencias políticas en los resultados.

La teoría de la elección racional en ciencia política se basa en la idea de que el juego político es el resultado de la interacción de actores autónomos que persiguen sus intereses y maximizan sus preferencias, siendo al mismo

² La revolución behaviorista en ciencias políticas en la década del 50 y principios del 60 fue precisamente un rechazo al viejo institucionalismo, ya que las leyes formales, reglas y estructuras administrativas no explicaban el comportamiento político o los resultados de las políticas. Los Behavioristas argumentaban que para efectos de entender la política, y explicar los resultados políticos, el análisis podría localizarse no en los atributos formales de las instituciones gubernamentales sino en la distribución informal de poder, las actitudes y comportamiento político de los actores.; lo que sin duda no extinguió el rol de la variable institucional en los análisis políticos realizados por algunos investigadores durante los años 50 y 60, tal como lo señala Samuel Huntington y Reinhard Bendix, pero sí lo situó en un lugar secundario.

tiempo capaces de determinar los medios para alcanzar dichos fines. Para los defensores de la elección racional, las instituciones son importantes en tanto son asumidas como características de los contextos estratégicos, imponiendo limitaciones en interés del propio comportamiento. Por ejemplo, en el clásico juego del dilema del prisionero, cuando las instituciones son cambiadas, las opciones del prisionero también cambian porque esas reglas estructuran las opciones que maximizarían los intereses del prisionero. En este sentido, las instituciones políticas y económicas son importantes para los estudiosos de la elección racional porque estas definen, o al menos limitan, las estrategias que los actores políticos adoptan en la búsqueda y realización de sus intereses.

Por el contrario, en el modelo institucional clásico, las instituciones han desempeñado siempre un papel protagónico. En los estudios basados en el institucionalismo, el factor clave a la hora de explicar las políticas públicas es el conjunto de normas, valores y reglas de actuación que determinan el comportamiento de los actores políticos, es decir, no cuenta tanto quiénes son los actores, sus preferencias y sus estrategias sino cuáles son las normas que se han consolidado en un contexto dado, los valores predominantes en un sistema político o los procedimientos de actuación política y administrativa que se han establecido en un área política determinada. Para los institucionalistas históricos, las instituciones proporcionan el contexto en el cual los actores políticos definen sus estrategias y buscan sus intereses.

[37]

Entre los institucionalistas históricos y los institucionalistas de la elección racional existen diferencias sustanciales: a) El institucionalismo histórico tiende a ver los actores políticos como seguidores de reglas a diferencia de los defensores de la elección racional que los ve como concededores y ejecutores del mayor cálculo racional. b) Mientras la elección racional trata las preferencias como hipótesis, los institucionalistas históricos asumen la cuestión de cómo los individuos y los grupos definen sus propios intereses como problemática. c) La teoría de la elección racional asume que los actores políticos son racionales y maximizan sus propios intereses haciendo ellos mismos las deducciones de preferencias, los institucionalistas históricos argumentan que las estrategias y los objetivos de los actores buscan ser compartidos con los contextos institucionales.

1.2 Institucionalismo racionalista e institucionalismo culturalista

De acuerdo con Cristina Zurbriggen el institucionalismo puede dividirse en institucionalismo racionalista e institucionalismo culturalista (Zurbriggen, 2006, pp. 68-72). El institucionalismo racionalista abarca la elección racional y el institucionalismo culturalista abarca el institucionalismo histórico y

sociológico, centrado en el análisis de la estructura y profundizando en el enfoque de redes de políticas públicas, tal como lo propone Scharpf (Cf. Sharpf, 1997) para quien es prioritario enfatizar en el análisis de la relación actor-estructura y el tema del poder, en el análisis del juego político. Veamos los elementos que estructuran su propuesta.

En relación con el institucionalismo racionalista, los diferentes autores de la elección racional se centran en el agente³ y conciben las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Cf. Shepsle, 1989; Tsebellis, 1990). Por un lado, las instituciones serían el resultado del juego consciente de los actores y por otro, serían endógenas como producto de las preferencias de estos. Así, las instituciones son las reglas formales de un recurrente juego político o social (Cf. Tsebelis, 1990), diferenciando dichas reglas de las normas o costumbres.

Esta perspectiva tiene como punto de partida el individualismo metodológico, por tanto, supone que el agente, individual o colectivo, tiene ciertos intereses y ciertas preferencias que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas, recurriendo a una nueva regla o ley cuando hay conflicto de intereses. Dentro de los defensores de esta corriente, se encuentran diferencias sobre la racionalidad del actor; Kato por ejemplo, diferencia entre el institucionalismo de la acción racional que pretende calcularlo todo y el de la racionalidad limitada, que reconoce limitaciones en el cálculo racional y deja espacio a lo contingente. (Cf. Kato, 1996). Siguiendo este razonamiento, las instituciones formales e informales no son creadas necesariamente para ser eficientes en la sociedad sino para servir a los intereses de los más poderosos. Según Knight, las pautas de conducta implican un alto grado de intencionalidad de los actores que buscan cristalizar los efectos distribucionales de determinadas relaciones de poder (Cf. Knight, 1992).

Para los institucionalistas históricos culturalistas, las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan y, estos a su vez, son moldeados en su racionalidad por las instituciones, para la formación de sus intereses y preferencias (March y Olsen, 1989, pp. 15-17). Así, las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político (Steinmo, 1992, p. 9), determinando las estrategias

³ El agente está referido al actor individual o colectivo. El concepto de agente con el cual trabajaremos en esta investigación, es el acuñado por Amartya Sen en “Desarrollo y Libertad”, cuando afirma que la agencia tiene un papel activo, por tanto, los hombres y las mujeres son agentes activos de cambio, como promotores dinámicos de transformaciones sociales (Sen, 2004, p. 233).

y fines de la acción y modelando las preferencias de los actores, las cuales no son estables ni exógenas, ya que se moldean mediante la combinación de herencia cultural, educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones; mientras que las reglas de juego y la distribución de poder tienen lugar al interior de los entramados institucionales.

En este enfoque, las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios. En este sentido, se define a las instituciones como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989, p. 21). Ello explica que lo relevante en esta perspectiva no sea analizar el comportamiento racional de los actores, con sus preferencias (exógenas) dentro de determinadas estructuras, sino explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico.

La unidad de análisis para los institucionalistas históricos culturalistas no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones (March y Olsen, 1989, pp. 9-11). Algunos autores ponen el énfasis en el Estado (Cf. Skocpol y Evans, 1985), otros en la relación entre Estado y sociedad (Cf. Hall, 1986), y otros en los elementos constitutivos de las instituciones como las normas, reglas, símbolos, ideas, rutinas y valores (Cf. Hall, 1986; March y Olsen, 1989).

Esta perspectiva otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. Por esta razón, la mayoría de los estudios desde el institucionalismo histórico, otorgan un papel central al legado institucional sobre las decisiones políticas.

En suma, para los institucionalistas históricos culturalistas, el comportamiento individual se explica con argumentos culturales y organizacionales: las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra organización y se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización (March y Olsen, 1989, pp. 26-27). Los individuos pertenecientes

a esas instituciones participan de procesos de socialización en los que aprenden a seguir el comportamiento apropiado, esto es, a obedecer normas institucionalizadas, lo cual les permite una simplificación de la realidad y una toma de decisiones de manera mucho más sencilla.

Las instituciones son marcos de referencia cultural a partir de las cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad, lo que no niega cierto nivel de racionalidad en tanto los individuos tienen que tomar decisiones y, aunque estén muy lejos de poder optimizarlas, realizan ciertos cálculos que son similares a los de la racionalidad limitada y obedecen normas institucionales, entre otras razones, para reducir incertidumbres y simplificar la toma de decisiones (Cf. March y Olsen, 1989). Por el contrario, el institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada, y, por lo tanto, no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen, con algún éxito, las reglas y prácticas institucionales, y otorga prevalencia a los procesos cognitivos de los individuos (Cf. Scott, 1995).

[40] En esta perspectiva, las instituciones no son sólo las reglas formales, procedimientos y normas; son también convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres y significados que terminan siendo aceptados sin ser cuestionados, y a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea, (Cf. Meyer y Scott, 1992). Los individuos son socializados en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social. Así, las reglas y las tradiciones institucionales son el resultado de un proceso social de “construcción de la realidad”, es decir, son un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos se explican el mundo que los rodea, convirtiéndose en una parte objetiva de la realidad (Cf. Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Scott, 1992).

Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación en los niveles formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que determinan la configuración de sus percepciones y sus intereses, y el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. En consecuencia, la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. Si algún procedimiento o curso de acción no existe, entonces no es posible que los actores lo consideren como una alternativa. Los individuos y las organizaciones sólo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento

que les proporciona su marco institucional. Esto significa que no será fácil cambiar las instituciones ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas (Zurbriggen, 2006, p. 71).

Lo relevante no es que las instituciones determinen qué es lo apropiado para cada momento, sino que otorguen estructuras completas de significado para interpretar las acciones de los individuos en cada contexto. En otras palabras, se adopta una perspectiva constructivista cuya premisa fundamental plantea que la realidad es socialmente construida. La racionalidad dentro de las estructuras que postulan tanto los institucionalistas racionales como los históricos, da paso a un modelo de comportamiento más cultural que racional-instrumental. Las preferencias de los individuos no son autónomas, exógenas o individuales, sino el resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito y las costumbres (Cf. DiMaggio y Powell, 1991).

Se puede decir, entonces, que todas las ciencias sociales se enfrentan al dilema de cimentar su explicación, o bien, en los actos autónomos de los individuos, o bien, en el contexto o estructuras sociales y políticas de las cuales los actores son meros portadores. Por lo tanto, cada vez que se intenta buscar una explicación política, económica o social, surgen ideas relacionadas con el actor y la estructura y con la manera en que se explica esa relación. Este falso dilema ya planteado en la sociología por Giddens cobra relevancia cada vez que se realiza la pregunta acerca de si los resultados políticos son consecuencia de las acciones intencionadas de los actores directamente implicados, o de la estructura relacional en que están insertos (Cf. Giddens, 1995). En la ciencia política se han realizado trabajos relevantes que tratan de integrar de forma relacional al actor y a la estructura para comprender los resultados políticos. Veamos a continuación una propuesta teórica en este sentido.

1.3 Institucionalismo histórico centrado en los actores

Algunos de los trabajos capitales en esta línea de investigación son el trabajo del economista Douglass North, "Institucionalismo, cambio institucional y desempeño económico" (1990), los de Elinor Ostrom (2000) que en el ámbito politológico muestran la importancia de establecer normas institucionales que regulen el comportamiento de los sujetos cuando de sus acciones puramente racionales podrían derivarse consecuencias no deseadas por la colectividad; y el de Fritz Scharpf quien, a partir de una serie de estudios realizados con la socióloga Renate Mayntz, desarrolla un enfoque que han denominado institucionalismo histórico centrado en los actores, a través del cual ofrecen una perspectiva relacional del actor y la estructura (Scharpf,

1997, p. 36) con el propósito de establecer un camino intermedio entre los presupuestos de la elección racional derivados de la economía neoclásica, y el empirismo descriptivo propio de los estudios de caso en la tradición institucional.

1.3.1 Premisas de carácter teórico

En primer lugar, un estudio basado en esta perspectiva teórica debe tener en cuenta que las políticas públicas consisten en acciones intencionales desarrolladas por actores que desean conseguir determinados propósitos. Por lo tanto, las políticas no responden solamente, como dicen algunos institucionalistas, a ciertas normas culturales o institucionales; tampoco hay que asumir, como afirman algunos defensores de la elección racional, que los objetivos e intereses defendidos por los actores son invariables y exógenos al sistema político. La percepción que poseen los actores de su situación y sus propias preferencias se encuentran en gran medida influidas por el contexto institucional en el que se hallan (Scharpf, 1997, p. 36-39).

[42] En segundo lugar, las instituciones se consideran conjuntos de reglas que estructuran los cursos de acción de los sujetos, pero que permiten un margen de libertad dentro del cual los actores pueden escoger. Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997, pp. 39-42).

En tercer lugar, para el institucionalismo centrado en los actores, las instituciones tienden a permanecer más allá de las circunstancias que motivaron su surgimiento (*path dependence*), dado que son difíciles de reformar o abolir. De este modo, las inercias institucionales pueden dar lugar a que se produzcan contextos institucionales ineficientes, no adaptados a las necesidades de los actores en un momento histórico determinado (Scharpf, 1997, p. 41).

Partiendo de estos presupuestos, Scharpf elabora un modelo básico de explicación de las políticas públicas que tiene en cuenta la interacción entre actores e instituciones. Dicho modelo, que es expuesto en las líneas siguientes, es el que ofrece grandes potencialidades para el análisis de las políticas públicas

y, en particular, para el análisis de la política de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España.

1.3.2 Modelo explicativo

El modelo explicativo de Scharpf parte de considerar a *los actores* individuales y colectivos que intervienen en el proceso de elaboración de cada política pública, y cuyas decisiones, en último término, determinan los contenidos de la política. Los actores se caracterizan por sus recursos o capacidades, que les proporciona mayor o menor influencia en el resultado final, y también por sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que influye el contexto institucional (Scharpf, 1997, p. 43).

Otro concepto clave de este modelo explicativo es lo que Scharpf denomina *constelación de actores*, entendido como el conjunto de actores que participan en una determinada política y sus posibles estrategias de acción con respecto a la misma, a los resultados que fueren viables a partir de las distintas estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoraciones de los actores respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997, pp. 44-46). Por ejemplo, si analizamos la política macroeconómica de un país, la constelación de actores incluiría a actores como el gobierno y los sindicatos, los cuales disponen de distintas posibilidades de acción. En el caso del gobierno sus posibles estrategias serían, o bien una estrategia expansiva de la economía o bien una política restrictiva y, en el caso de los sindicatos, sus posibilidades serían, o bien una política salarial agresiva o, por el contrario, una política moderada. En función de las estrategias que decida seguir cada uno de los actores, se producirán diferentes resultados en términos de política económica, que serían valorados de manera distinta por los actores.

Un tercer elemento que añade una clara dimensión institucional al modelo, es lo que el autor denomina *modos de interacción*, concepto que se refiere a las formas en que unos actores se conducen respecto a los otros y que están en gran medida condicionadas por el contexto institucional en el que dichos actores se desempeñan. Algunos ejemplos de interacción propuestos por el autor son la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario o la dirección jerárquica; todas ellas, son formas de interacción que se ven condicionadas por las estructuras institucionales de cada área de políticas públicas.

En un contexto institucional fuertemente organizado, todos los modos de interacción anteriormente mencionados serían posibles. Por el contrario,

en un contexto menos organizado, caracterizado por la existencia de redes de acción poco estructuradas, los modos de interacción más probables serían el de acción unilateral o el de negociación, en tanto que el voto mayoritario o la dirección jerárquica serían casi imposibles (Scharpf, 1997, pp. 46-47). La importancia de los modos de interacción es que influyen sobre las estrategias que finalmente escogen los actores.

2. La política de contingentes de trabajadores extranjeros en España: caracterización, evolución temporal y valoración

El contingente de trabajadores extranjeros en España es una política activa de empleo adoptada por el gobierno español en abril de 1991, mediante una proposición no de ley⁴ aprobada por el Consejo de Ministros como un mecanismo regulador de flujos migratorios, para canalizar la entrada de trabajadores extranjeros extracomunitarios a España en un momento en que el control de los flujos migratorios era una preocupación latente de la Unión Europea, una clara expresión del creciente proceso de globalización y una necesidad del mercado de trabajo español que en aquel momento precisaba de mano de obra para cubrir puestos de trabajo que los españoles no deseaban realizar, y para resolver problemas demográficos en un momento en que la economía gozaba de buena salud.

[44]

Ante la necesidad de ordenar los flujos migratorios que estaban llegando a España en busca de empleo, y conceder autorizaciones para desarrollar actividades productivas con eficacia jurídica, se estableció el sistema de contingentes de trabajadores extranjeros, como una medida adecuada para la contratación programada de trabajadores extracomunitarios, que intenta limitar la entrada ilegal o la permanencia en España en condición de inmigrante irregular⁵. En principio, se pretendía que el contingente se convirtiera en un instrumento importante que al tiempo que permitía canalizar la entrada de

⁴ Las proposiciones no de Ley suponen la forma genérica con la que se conocen en España a las propuestas que hacen referencia a las iniciativas surgidas en las Cortes (Parlamento) cuya finalidad sea la aprobación por estas de textos o resoluciones que no tengan carácter de ley.

⁵ De acuerdo con las definiciones de Antonio Izquierdo (1991, pp. 21-22; 1992, pp. 151-153) bajo el concepto e inmigrante irregular se entiende a todo extranjero que no tiene en regla su situación porque carece de permiso de trabajo y/o residencia o porque residiendo legalmente en el país, desempeña un trabajo sin la autorización exigida. Por otra parte, bajo el concepto de inmigrante indocumentado se entiende aquel extranjero que no tiene ningún documento que acredite su nacionalidad, su edad y su filiación por las causas más diversas. El inmigrante clandestino es el inmigrante con algunos documentos, pero que ha entrado en el país a hurtadillas, por temor a ser rechazado, y que permanece oculto. En último lugar, se entiende por inmigrante ilegal aquel extranjero que incumple las leyes españolas. Las primeras tres categorías son regularizables con mayor o menor dificultad, pero a la cuarta se le excluye de toda posibilidad.

trabajadores inmigrantes a territorio español, fuese compatible con la agilidad de los procedimientos de contratación y tramitación y con la programación, control y seguimiento de los mismos.

Desde el momento de su creación y a lo largo de estos más de tres lustros de existencia, esta medida ha sido objeto de muchas discusiones y debates en el ámbito de las políticas activas de empleo y las políticas migratorias dirigidas a inmigrantes extranjeros no comunitarios, lo que explica, en parte, los múltiples cambios y modificaciones que ha sufrido en su concepción inicial y en su reglamentación, como resultado de la evolución institucional y de la interacción e interlocución con los distintos actores económicos, sociales y políticos que se hallan implicados en la misma.

La inmigración en España entró en la agenda política gubernamental en 1985, pero tan solo a mediados de la década de los 90 pasó a ser un asunto de importancia crucial para la elite política y la opinión pública. El pronunciado aumento en el número de residentes extranjeros en años posteriores, la polémica que desató la reforma de la Ley de Inmigración en el año 2000, el establecimiento de un marco político para la inmigración conocido como el Plan Greco y las deficiencias del programa de contingente o cuotas laborales de 2002 han contribuido a que la inmigración sea uno de los temas que mayor controversia despiertan en los medios de comunicación y, después del terrorismo, la cuestión más importante para los españoles en el ámbito nacional. (Ortega, 2003, p. 1). Al día de hoy (2009), se ha exacerbado la preocupación de muchos sectores sociales por el tema migratorio, en el contexto de la fuerte crisis económica que se vive en España.

[45]

2.1 Caracterización general y naturaleza de los contingentes

El contingente de trabajadores extranjeros en España se establece cada año conforme a las reglas establecidas por el Consejo de Ministros para la fijación de contingentes de frecuencia anual. La primera regulación normativa del contingente se encuentra en el artículo 70 del Real Decreto 155 de 1996 de dos de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7 de 1985. Al tenor literal del artículo 70, dice:

El gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y de Asuntos Sociales, previa consulta con las organizaciones sociales y empresariales más representativas e informe de la Comisión Interministerial de Extranjería, podrá establecer un contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios, con objeto de garantizar la cobertura de aquellas ofertas de empleo no atendidas

por el mercado nacional de trabajo para sectores y zonas geográficas determinadas, y, en su caso, establecer un procedimiento específico para su gestión.

La regulación del procedimiento de contingentes se encuentra en el Real Decreto RD 2393/2004, el cual establece las siguientes características: a) el contingente se establece con carácter anual, sin embargo admite la posibilidad de revisión a lo largo del año en cuanto al número y distribución de las ofertas de empleo admisibles en el ámbito del contingente; b) por regla general, el contingente se ha establecido como un sistema de ofertas genéricas (anónimas) de empleo, en el que se incluye un procedimiento de selección en origen. Sin embargo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros en el que se aprueba el contingente, se puede establecer los supuestos en que sea posible la contratación nominativa (con nombre propio) por medio de contingentes; c) el acuerdo de contingentes podrá incorporar previsiones de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de español de origen y para ciertos sectores de actividad. En principio, dichos visados se habían previsto exclusivamente para actividades del servicio doméstico, como se puede constatar en el contingente de 2003, pero ahora la situación ha cambiado y se pueden tramitar visados para búsqueda de empleo sin las restricciones anteriores; d) así mismo, pueden incluirse en el acuerdo de contingentes, las autorizaciones para trabajadores de temporada y; e) en cuanto a las ofertas de empleo presentadas a través del contingente, estas deben dirigirse preferentemente a los países con los que España haya firmado acuerdos de regulación de flujos migratorios⁶.

[46]

Respecto a la naturaleza jurídica del acuerdo de contingente, el Tribunal Supremo ha establecido que se trata de un acto administrativo concreto, a lo cual debe atenderse en todos los casos en los que se discuta acerca de su eficacia y/o impugnación. Dicha naturaleza obliga a que su contenido se adecue al reglamento previo, en aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos⁷.

⁶ España optó por firmar una serie de acuerdos bilaterales para la regulación y ordenación de los flujos migratorios con los principales países emisores de emigración hacia España: Ecuador, Marruecos, Rumanía, República Dominicana, Polonia, Bulgaria y Colombia, a los que la firma del acuerdo otorga prioridad a la hora de obtener un puesto en el contingente. Esta estrategia, con todas las ventajas que pueda tener, restringe la composición étnica de los flujos migratorios a la lista de nacionalidades con cuyos estados existe algún acuerdo. (Cf. Cebolla y González, 2008, pp. 43-44), configurándose de este modo un tratamiento desigual y, por ende, discriminatorio hacia los países extranjeros no comunitarios con quienes no se ha suscrito ningún acuerdo.

⁷ Fundamento jurídico segundo.5.b. STS (c. a.) 6-4-2004 (Tol 421320).

2.2 Evolución temporal

Entre 1993 y 2000, el número de autorizaciones de contingentes anuales de trabajadores extranjeros no comunitarios aprobadas cada año mediante acuerdo del Consejo de Ministros, ascendió a un total de 139.200 autorizaciones.

Del año 2001 a 2009, las autorizaciones de puestos de trabajo ascendieron a 182.648 distribuidas por año como se indica a continuación.

Tabla 1. Número de autorizaciones de cupos, 1993-2009

<i>Año</i>	<i>Número de autorizaciones</i>	<i>Año</i>	<i>Número de autorizaciones</i>
1993	20.600	2001	-0-
1994	20.600	2002	32.079
1995	25.000	2003	34.157
1996	-0-	2004	30.978
1997	15.000	2005	23.594
1998	28.000	2006	18.174
1999	30.000	2007	27.034
2000	-0-	2008	15.731
Total	139.200	2009	901
		Total	182.648

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Boletín Oficial del Estado de España

2.3 Valoración

La primera fase de los contingentes vendría constituida por el período de tiempo comprendido entre 1993 y 1999. Durante esta primera etapa tuvo una finalidad exclusivamente limitada a la regularización periódica de los trabajadores extranjeros ya localizados en España, lo que sin duda desdibuja el propósito de realizar la contratación en origen y ordenar los flujos migratorios de los extranjeros no comunitarios hacia España. En la práctica, el sistema se utilizó para regularizar a muchos trabajadores extranjeros que se encontraban en la economía sumergida por su condición de irregular o indocumentado.

Durante este período, los contingentes hicieron parte de una política de inmigración en España muy circunscrita al problema del control de las fronteras y las sanciones pertinentes (política policial), dejando de lado aspectos sustanciales de ésta como la integración de los inmigrantes, sus derechos

políticos, sociales, económicos y culturales y la cooperación al desarrollo con los países de origen. Tampoco fue muy clara la relación entre la política internacional del Estado y los temas de la inmigración (como, por ejemplo, el respeto de derechos y las políticas de retorno), lo que muestra la ausencia de una política migratoria de Estado con planteamientos estratégicos y de enfoque positivo.

De acuerdo con Victoria Camós, en la política de contingentes está latente la conveniencia de compaginar el control efectivo de la inmigración mediante restricciones en el acceso al mercado de trabajo con la escasez de mano de obra española o la falta de voluntad de los trabajadores nacionales para cubrir determinados puestos de trabajo en los que las condiciones económicas y/o de trabajo son excesivamente duras (Cf. Camós, 2004, p. 3197). Con todo, se ha considerado como mecanismo de canalización de flujos laborales, respuesta a las necesidades de mano de obra, técnica de canalización organizada de flujos migratorios e instrumento de gestión de dichos flujos. Sin duda, a partir de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000, los contingentes adquieren relevancia jurídica considerable.

[48] Lo que se evidencia en la tramitación parlamentaria de esta reforma es que dota a los contingentes de mayor rango legal y carácter obligatorio, se mantiene la periodicidad anual y se sustituye la expresión “contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios” por la de “contingentes de mano de obra”, lo que indica un cambio en la concepción del problema y, por ende, de su tratamiento, pues en su denominación ya no se destaca la cuestión migratoria sino la necesidad de mano de obra, lo que implica una estrecha relación entre política migratoria y política de empleo en el tema de los contingentes.

Entre el año 2001 y el 2009, año hasta el cual se delimita temporalmente la investigación relacionada con este ensayo, se desarrolla la segunda fase de los contingentes que comenzó con la reforma normativa operada por la nueva Ley Orgánica de Extranjería, LO 4/2000 modificada por la LO 8/2000 que supuso la estricta referencia de los contingentes al ámbito externo de encauzamiento colectivo de mano de obra, esto es, a la contratación en origen de aquellos trabajadores extranjeros no comunitarios interesados en prestar sus servicios personales en España, en aquellas ocupaciones que los españoles o los extranjeros comunitarios no estaban interesados, en razón del oficio y de las condiciones salariales y laborales.

El primer contingente aprobado tras la publicación de la LO 4/2000 fue el de 2002, ya que en los años 2000 y 2001 no se ofertaron contingentes por hallarse en curso un proceso de regularización (Fernández, 2007, p. 237).

Este contingente fue especialmente problemático debido a los errores y las extralimitaciones en que incurrió el Acuerdo de Ministros que lo aprobó, al desconocer el régimen general vigente, como mecanismo de acceso de los extranjeros no comunitarios al trabajo en España, por la vía de configurar los contingentes como el único mecanismo posible para el acceso legal de los extranjeros no comunitarios al trabajo en este país.

Esta situación originó una valoración negativa por parte de numerosas organizaciones sociales y sindicales y la interposición de recursos que terminaron en los Juzgados Contenciosos Administrativos y en el Tribunal Supremo de España, los cuales definieron las controversias precisando el sentido y el alcance de los contingentes como uno de los varios mecanismos existentes en España para el acceso al trabajo de los extranjeros (Mercader y Tolosa, 2004, pp. 2925-2934; Durán, 2003, pp. 799-811; Bou, 2002, pp. 107-112) en el que las empresas y sus organizaciones se dirigen a los países de origen de los trabajadores para llevar a cabo la selección y posterior contratación y no a la inversa, como venía sucediendo (Cf. Aparicio, citado por Rojo, 2008, p. 2).

En los primeros siete años de la década del 2000 crecen exponencialmente en España los flujos migratorios de extranjeros no comunitarios, sin embargo, ello no se ve reflejado en el número de autorizaciones realizadas a través de la política de contingentes durante ese período (166.016 autorizaciones), lo cual indica que los inmigrantes estaban llegando por el régimen general o a través del visado de turista para quedarse como irregulares al cabo de su vencimiento o por reagrupación familiar, esto sin tener en cuenta los que estaban llegando como temporeros y que cumplida la temporada, regresan a sus países de origen. Ello muestra el fracaso de esta política en su pretensión de ordenar y controlar los flujos migratorios como sistema prioritario, lo que se ve más claramente al observar las estimaciones provisionales de contratación de trabajadores extranjeros no comunitarios realizadas por el gobierno español para el año 2007: por contingentes 27.034; por régimen general 92.000 y; por contratación de duración determinada 61.000.

En cuanto a la evolución normativa, se afirma que la política de contingentes tampoco ha sido favorable al objetivo integrador, dado su carácter restrictivo en materia de derechos a los inmigrantes y la gran preocupación de la administración pública por el control de flujos migratorios y no así por la integración de estos ni por la cooperación al desarrollo con los países de origen (Charro y Benlloch, 2002, p. 100).

En el ámbito de la Unión Europea, con la excusa de la lucha contra las mafias internacionales se combaten las redes solidarias, se actúa con normas xenófobas contra las instituciones familiares, se desvirtúa hasta hacer irreconocible el derecho de asilo, y se excluye al inmigrante del conjunto de derechos que conforman el estatuto de ciudadano y la consiguiente participación en la vida social y política del país en que vive y trabaja (Agudelo, 2003, p. 1).

3. Potencialidades del institucionalismo centrado en los actores como modelo explicativo de las políticas públicas migratorias: el caso de los contingentes de trabajadores colombianos en España

Combinar el enfoque centrado en los actores con el enfoque centrado en las instituciones, permite una estructura integrada o fusión de paradigmas que proporciona un mejor ajuste entre perspectivas teóricas y la realidad observada de la interacción política, la cual es conducida por las estrategias interactivas de actores intencionados operando dentro de escenarios institucionales, que al mismo tiempo abren y cierran estrategias.

[50]

Aplicando la perspectiva de análisis propuesta por el institucionalismo centrado en los actores al análisis de la política pública migratoria se podrían conceptualizar los procesos producidos por la interacción de actores individuales y corporativos dotados de ciertas capacidades y con orientaciones cognitivas y normativas específicas, en un escenario institucional dado y dentro de determinada situación externa, para lo cual es muy importante identificar cuerpos de información preexistente y apoyarse en las explicaciones intencionales que dependen de las preferencias e intereses de los actores específicos en sus percepciones subjetivas de la realidad.

Así mismo, se podrían determinar los grados de influencia de los marcos institucionales sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores, dado que los actores dependen de las reglas construidas socialmente para orientar sus acciones en ambientes sociales que de otra manera serían caóticos. De allí la importancia que estas reglas sean ampliamente conocidas entre los actores a fin de que se reduzca el rango de comportamiento potencial al especificar acciones requeridas, prohibidas o permitidas. (Ostrom, Gardner, Walter, 1994, p. 38).

En esta dirección, para la investigación de política pública orientada hacia la interacción, los datos empíricos son relevantes y deben ser recogidos

específicamente para cada caso, dado que pueden variar de un actor a otro, pero también pueden ser proporcionados por las mismas instituciones —que para nuestros propósitos, son las influencias más importantes y, por lo tanto, las fuentes de información más útiles sobre los actores y las interacciones—, o por los cuerpos de información preexistentes, de los cuales pueden beneficiarse algunos modelos explicativos, lo que indica que la respuesta no puede ser totalmente empírica.

Las instituciones definidas como sistemas de reglas que estructuran el curso de acciones que un grupo de actores puede escoger, incluyen no solamente las normas legales que son sancionadas por el sistema legal y la maquinaria del Estado, sino también normas sociales que los actores respetarán generalmente, y cuya violación será sancionada con la pérdida de reputación, desaprobación social, retiro de cooperación y recompensas y hasta la confinación al ostracismo. Casi siempre las instituciones no solamente facilitan y obligan a tomar un rango de posibilidades, sino que también definen cómo los resultados alcanzados a través de tales opciones serán evaluados por los actores involucrados, y así ellas determinan las preferencias de estos actores con respecto a las opciones factibles. Pero no podemos olvidar que las instituciones varían de acuerdo a cada país, y también cambian con el tiempo.

En la misma línea, para la escuela institucional de la teoría de las organizaciones, la estructura organizativa no es resultado ni de las estrategias individuales ni de las de grupo, sino de procesos simbólicos de adaptación social y cultural por la supervivencia (Cf. Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983), por tanto, la identidad de la dependencia institucional a la que pertenecen los actores, da forma a su percepción selectiva. Un ejemplo bien analizado sobre este particular, fue la crisis de los misiles en Cuba, en la cual interpretaciones radicalmente diferentes acerca de qué estaba sucediendo y cuál era el interés de los Estados Unidos, fueron explicadas por medio de las identidades de los diferentes departamentos de la administración americana a los que pertenecían los participantes (Cf. Allison, 1971).

Para el institucionalismo centrado en los actores, las instituciones son los jugadores más importantes del juego (variable independiente), por cuanto dan forma a las percepciones de los actores y a las valoraciones de los resultados que podrían obtenerse a través de la interacción, dado que son las más comunes y públicas fuentes de información confiable acerca de las intenciones que podemos esperar o no de los otros. En cambio, el desarrollo institucional es un camino dependiente (variable dependiente) en el sentido de que el final está fuertemente influenciado por el lugar por el que se comenzó,

lo que los institucionalistas históricos han nombrado como “dependencia del rumbo inicial” (*path dependence*), lo que explica en parte, las dificultades del cambio institucional (reformular o abolir), aun en aquellos eventos en que las circunstancias que las hicieron necesarias, y que pueden originalmente haberlas justificado, no existan más. (Cf. Scharpf, 1986).

Otro elemento relevante dentro del presente contexto es que se deduce que las regularidades empíricas que dependen de los efectos estandarizados de las instituciones no serán universales sino limitadas en el tiempo y el espacio. Por lo tanto, la teoría sustantiva que podría generarse de una estructura institucional, necesariamente tendrá el carácter de teoría cierta en determinadas condiciones, esto es, con capacidad de explicar resultados dentro de un escenario institucional dado, pero no necesariamente tendrá explicación más allá de este espacio.

Adicionalmente, aunque las instituciones crean y cierran opciones, y dan forma a las percepciones y preferencias, ellas no pueden influir en las alternativas y resultados en un sentido determinista. Las reglas institucionalizadas, aun si son completamente efectivas, rara vez prescribirán una sola dirección de acción y aun las reglas obligatorias pueden ser violadas por actores que están dispuestos a pagar el precio de las sanciones.

[52]

Para estudiar los contingentes, se adoptará la estrategia de análisis propuesta por Scharpf sobre la lógica situacional, la cual consiste en que la política fija un sistema de interacción sociopolítica, estableciendo recursos a disposición de los actores y una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción.

Para ello, toda la atención se centrará en los actores tanto individuales como colectivos, que intervienen en la política objeto de estudio, los marcos institucionales que la configuran, la constelación de actores (el conjunto de actores y sus estrategias de acción) y los modos de interacción (las formas en que unos actores se conducen respecto a los otros), poniendo especial acento en la conjugación de los dos últimos aspectos (constelación de actores y modos de interacción), con el fin de poder analizar las capacidades de ese sistema de interacción política para hacer frente a cierto tipo de problemas políticos y para poder explicar los resultados de determinada interacción política, teniendo en cuenta que las interacciones entre los actores se producen en espacios estructurados por relaciones de poder y formas de control (Jepperson, 1991, p. 146).

Los principales actores involucrados en la política de contingentes son: las instituciones del gobierno relacionadas con el control de flujos migratorios y las políticas activas de empleo; los empresarios españoles que requieren mano de obra extranjera para la realización de ciertos oficios; los sindicatos de trabajadores más representativos en España que deben defender los derechos de los trabajadores y participar del diálogo con el gobierno y los empresarios para aprobar los contingentes cada año y; los trabajadores y trabajadoras extranjeros no comunitarios, procedentes de países subdesarrollados y que llegan a España en busca de mejores condiciones de vida; la sociedad civil, los organismos internacionales: Unión Europea, OIT y OIM por el papel que juegan, la primera, en la unificación de políticas migratorias y de empleo para todos los países que hacen parte de ese organismo supranacional; la segunda, como garante de los derechos laborales de los trabajadores procedentes de Estados que hacen parte de esta organización, y la tercera, por su compromiso con la migración.

Cada uno de estos actores ha adoptado diferentes estrategias de acción de acuerdo con sus intereses, capacidades, percepciones y preferencias. Las instituciones de gobierno motivadas por exigencias de la Unión Europea y por la necesidad de resolver problemas del mercado de trabajo en España, se proponen controlar y ordenar la llegada desordenada y abundante de flujos migratorios: para ello, deciden adoptar la política de contingentes, mediante una proposición no de ley que fue aprobada por mayorías parlamentarias en el año 1991, bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español.

En el plano internacional, La Unión Europea como organismo supranacional interesado en unificar un mercado y una moneda, ha venido impulsando la unificación de las políticas de empleo y migración para todos los países que hacen parte de ella, ello explica por qué España, que había ingresado a la UE en 1986, promovía políticas de control de flujos migratorios que hasta ese momento no existían. Conviene anotar que este organismo internacional viene promoviendo políticas migratorias cada vez más restrictivas, como lo hizo en junio de 2008 con la denominada Directiva del Retorno (CEAR, 2009, pp. 112-117) aprobada por el Parlamento Europeo y que diferentes movimientos sociales han nombrado críticamente como “directiva de la vergüenza”.

En la década del 90 la economía española pasaba por un momento de expansión tras el ingreso de España a la Unión Europea, lo que se tradujo en la reducción de las tasas de paro, la incorporación de la mujer al mercado laboral y el desplazamiento de muchos trabajadores españoles calificados

a oficios mejor remunerados y con mejores condiciones laborales. Esta situación provocó que empresarios españoles especialmente de los sectores de la construcción, la agricultura, la hostelería y la prestación de servicios, requirieran mano de obra extranjera que podían contratar bien a través del régimen general, o bien a través de los contingentes, posibilidad esta última que se concretó a partir de 1993, año en el cual se aprobó el primer contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios que debía ser contratado en origen.

En este año ya se encontraban en España muchos extranjeros no comunitarios que venían, algunos por razones políticas, expulsados por la violencia, las guerras y el desplazamiento de actores armados de sus países de origen, otros, por razones económicas, expulsados por el hambre o la búsqueda de mejores oportunidades de vida para ellos y sus familias. En teoría, estos inmigrantes que ya se encontraban en España no podían hacer uso de la política de contingentes puesto que debían ser contratados en sus respectivos países de origen, pero en la práctica ocurrió que la política de contingentes se utilizó para regularizar a muchos de estos inmigrantes que ya se encontraban en el país buscando trabajo. Esta situación se mantuvo durante la década del noventa pero se corrigió a partir de la puesta en vigencia de la LOE 4/2000.

[54]

Por su parte, los sindicatos de Comisiones Obreras y UGT —en su condición de sindicatos más representativos de España—, con el ánimo de proteger a los trabajadores autóctonos, se manifestaron a favor de los contingentes pero aceptando que dicha política esté condicionada a las necesidades del mercado de trabajo español. Ello explica su poco compromiso con la defensa de los derechos de este grupo de trabajadores y la postura de algunos de sus dirigentes, tendiente a que los empresarios españoles de algunos sectores económicos no contraten más trabajadores extranjeros mientras persista la actual crisis económica en España⁸, lo que pone en evidencia un trato discriminatorio con los trabajadores inmigrantes.

La sociedad civil, mediante organizaciones de inmigrantes y ONG que trabajan por la defensa de los derechos de los inmigrantes, reclaman al gobierno español un trato digno e igualitario para los trabajadores extranjeros que les

⁸ El secretario del sector agropecuario del sindicato UGT en Sevilla, Emilio Terrón, solicita a los empresarios olivateros que no contraten a trabajadores extranjeros para la próxima campaña de verdeo. El representante sindical afirmó que con la crisis económica, esta mano de obra foránea “no es necesaria” y solicitó a los empresarios que no pidan contingentes de extranjeros a fin de “evitar graves problemas” (El País, 25 de agosto de 2009).

permita integrarse a la sociedad, mediante el ejercicio de una ciudadanía plena y el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, respetando la Constitución Española pero sin tener que renunciar a su cultura de origen.

Estudiar las formas de interacción adoptadas por esta constelación de actores, nos permitirá analizar las capacidades de ese sistema de interacción política para hacer frente a los problemas políticos de la inmigración desordenada y la necesidad de mano de obra en España y para poder explicar los resultados de esa política pública a partir de la interacción de todos sus actores en unos marcos institucionales determinados, teniendo en cuenta que esas interacciones entre gobierno, empresarios, sindicatos, trabajadores, organismos internacionales y sociedad civil se producen en espacios estructurados por relaciones de poder en las que algunos actores están en capacidad de ejercer mayores formas de control.

Conclusión

La importancia del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública de contingentes, radica en que esta ha de analizarse no solamente como el resultado del funcionamiento de las instituciones que han ido formándose a lo largo del tiempo ni tampoco únicamente como el resultado del cálculo racional de los actores que están implicados en ellas. Es el resultado de unas acciones intencionales desarrolladas por actores que desean conseguir determinados propósitos e intereses que pueden variar en el tiempo y que pueden ser exógenos o endógenos al sistema político, dado que se encuentran, en gran medida, influidos por el marco institucional y el entorno de la política.

Los actores, con sus capacidades, percepciones, preferencias e intereses, forman parte del proceso de elaboración de la política pública de contingentes y reciben la influencia del marco institucional que los regula. La constelación de actores, como conjunto de actores que participan en esa política, adopta diferentes estrategias de acción con respecto a la misma, teniendo en cuenta los resultados viables, las preferencias y las valoraciones. Y, los modos de interacción o formas en que unos actores se conducen respecto a otros, también están condicionados por el marco institucional específico de los contingentes, lo que influye sobre las estrategias que finalmente escogen los actores.

En síntesis, las potencialidades del enfoque teórico propuesto para el análisis de la política pública de contingentes, se pueden resumir en tres aspectos: el institucionalismo histórico centrado en los actores, explica el

cambio mejor que el institucionalismo cultural, al permitir entender las diferentes dinámicas de los actores y los resultados de determinada interacción política, teniendo en cuenta que estas se producen en espacios estructurados por relaciones de poder y formas de control. Así mismo, permite introducir elementos nuevos que no están presentes en el institucionalismo de la elección racional y que ayudan a entender cómo influye el marco institucional y el entorno de la política en las percepciones, preferencias y estrategias de los actores. Es un enfoque relacional que puede contribuir de manera decisiva a un mejor conocimiento de los procesos de elaboración e implementación de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España.

Referencias bibliográficas

1. Agudelo, Pascual. (2003). Debate: Inmigración y Comunicación. El derecho humano de toda persona a emigrar: una utopía. *Telos*, 54, segunda época, p. 1.

2. Allison, Graham. T. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little Brown.

3. Bou Fernández, Gonzalo. (2003). Sobre la ilegalidad del contingente 2002. Comentarios a la sentencia de 18 de noviembre de 2002, del Juzgado Contencioso Administrativo Nº2 de Valencia. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2, pp. 107-112.

4. Camós Victoria, Ignacio. (2004). La no consideración del contingente de trabajadores extranjeros como mecanismo único y general del acceso a la autorización de trabajo para los extranjeros: comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de abril de 2004. *Aranzadi Social*, 9, pp. 37-46.

5. Cebolla, Héctor y González, Amparo. (2008). *La inmigración en España (2000-2007): de la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

6. Charro, Pilar y Benlloch, Sanz. (2002). Algunas consideraciones jurídicas sobre el estado social y el fenómeno migratorio. En: Clavijo, Claudia y Aguirre, Mariano (Coords). *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado.

7. Comisión Española de Ayuda al Refugiado "CEAR". (2009). *La situación de las personas refugiadas en España, Informe 2009*. Madrid: Entinema.

8. DiMaggio, Paul y Powell, Walter W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

9. Durán Ruiz, Francisco. (2003). El contingente de trabajadores extranjeros para 2003. Régimen general vs. Contingente. El debate en torno a la posible coexistencia de ambos procedimientos. *Actualidad Administrativa*, 33 (semana 8 al 14), pp. 799-811.

10. North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

11. España, Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, Jefatura del Estado.

12. España, Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre, Jefatura del Estado.

13. España, Real Decreto 155/1996 de 2 de febrero, Ministerio de la Presidencia.

14. Fernández, María Belén. (2007). *El estatuto jurídico del trabajador extracomunitario en España*. Laborum, Colección Tesis doctorales.

15. Giddens, Anthony. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

16. Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

17. Jepperson, Ronald. (1991). Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. En: Paul J., DiMaggio y Walter W. Powell (Coords.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 143-163.

18. Kato, Junko. (1996). Review Article: Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists. *British Journal of Politics*, 26 (4), pp. 553-582.

19. Knight, Jack. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

20. March, James y Olsen, Johan (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

21. Meyer, John W. (1994). Racionalizado Environments. En: W. Scott y J. Meyer (Eds.). *Entornos institucionales y organizaciones*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 28-54.

22. Meyer, John W. and Rowan, Brian. (1977). Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology [AJS]*, 83, pp. 340-363.

23. Mercader, Rafael y Tolosa, César. (2004). El contingente de trabajadores extranjeros, balance de una sinuosa experiencia. Sentencia de 6 de abril, recurso contencioso administrativo núm 30/2002, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo. *Aranzadi Social*, Tomo XIV, pp. 2925-2934.

24. Mercader, Rafael y Tolosa, César. (2004b). El contingente de trabajadores extranjeros, balance de una sinuosa experiencia (consideraciones

sobre el contingente para 2003). *Revista del Poder Judicial*, 75, 2004, pp. 491-515.

25. Ortega Pérez, Nieva. (2003). *Hacia una nueva política migratoria*. España: Universidad de Granada.

26. Ostrom, Elinor. (2000). *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge: MA MIT Press. Edited with Clark Gibson and Margaret A. McKean.

27. Ostrom, Elinor, Gardner, Roy y Walter, James. (1994). Social Capital and Cooperation: Communication, Bounded Rationality, and Behavioral Heuristics. En: Ulrich Schulz, Wulf Albers, and Ulrich Mueller (Comps.). *Social Dilemmas and Cooperation*. Berlin: Springer-Verlag.

28. Mayntz, Renate. (1993). Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. En: Adrienne Héritier (Ed.). *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 39-56.29. Rojo Torrecilla, Eduardo. (2008). El contingente de trabajadores extranjeros 2000-2008 (I). Disponible en: <http://eduardorjoblogspot.com/2008/01/el-contingente-de-trabajadores.html>. (Consultado 17 de enero, 2008).

30. Scott, W. Richard. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

31. Skocpol, Theda; Rueschemeyer, Dietrich y Evans, Peter. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

32. Scharpt, Fritz W. (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33 (6/7), pp. 762-790.

33. Scharpt, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

34. Steinmo, Sven. Thelen, Katheleen y Longstreth, Frank. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

35. Shepsle, Kenneth. (1989). Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2), pp. 131-149.

36. Skocpol, Theda; Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans. (1985). *Bringing the State Back In*. En: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 4-37.

37. Tsebelis, George. (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

38. Zurbriggen, Cristina. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 30 (octubre), pp. 167-188.

39. Zurbriggen, Cristina. (2006). El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una perspectiva Analítica en el estudio de las Políticas Públicas. *Ciencia Política*, 26 (1), pp. 67-83.