

# CUADERNOS DE Inmigración y mercado de trabajo Propuestas para la ordenación de flujos migratorios INFORMACION SINDICAL

# Inmigración y mercado de trabajo

## *Documento 1*

Propuestas para la ordenación de flujos migratorios

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

© Madrid, enero 2007

Realiza: Paralelo Edición, SA

Depósito legal: M-1560-2007

Impreso en papel reciclado



## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN AL FENÓMENO MIGRATORIO .....	6
1.1. Las razones económicas de las migraciones.	
La lucha contra la pobreza .....	7
1.2. Las migraciones, oportunidades y retos .....	9
2. LA INMIGRACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA .....	11
2.1. Procedencia de la inmigración .....	11
2.2. Presencia territorial y sectorial .....	11
2.3. La irregularidad .....	12
2.4. La situación regularizada .....	14
3. CAUSAS DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA .....	15
3.1. Fuerte creación de empleo .....	15
3.2. Jóvenes españoles más cualificados .....	16
3.3. Un modelo productivo basado en las actividades intensivas en mano de obra y con bajos costes laborales .....	16
3.4. Aumento de la economía sumergida .....	17
3.5. Flexibilizar y reducir el coste laboral .....	18
4. LA ACTUAL POLÍTICA DE INMIGRACIÓN .....	21
5. PRINCIPIOS PARA EL ÉXITO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN .....	23
5.1. Una política integral, coordinada y cualificada .....	23
5.2. Planificar nuestra capacidad de acogida .....	24
5.3. Elaborar una planificación integral .....	25
5.4. Inmigración con derechos .....	26
5.5. Agilidad en la contratación en origen .....	31
6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	34
7. LA INMIGRACIÓN Y EL PAPEL DEL SINDICATO .....	40

Este documento tiene por objeto contribuir a conformar una opinión, dentro y fuera del sindicato, sobre la inmigración laboral y su regulación en España. Sabemos que el actual fenómeno migratorio tiene múltiples variables, causas y actuaciones –demográficas, económicas, políticas, de cooperación al desarrollo–, tanto en los países de origen como en los de destino, así como en las instancias internacionales. Pero hemos querido, conscientemente, poner el énfasis y ocuparnos en este texto de la inmigración en relación con el mercado de trabajo en España. Acotar las ideas y propuestas mirando a la inmigración en sus aspectos laborales, para poder aportar una visión específica, sindical, de la inmigración.

Queremos ordenar la discusión en dos fases, una primera –que es a la que responde este documento– sobre lo que el sindicato piensa que debe ser la política migratoria vinculada al empleo en nuestro país, y otra segunda –para la que se elaborará otro texto base– sobre la acción sindical que CC.OO. debe desarrollar con los trabajadores y trabajadoras inmigrantes.

## 1. INTRODUCCIÓN AL FENÓMENO MIGRATORIO

El fenómeno migratorio es tan antiguo como la humanidad. Estados Unidos y Europa se configuraron a base de oleadas de inmigrantes.

Varias han sido las razones de la migración a lo largo de la historia: necesidad de poblar grandes territorios despoblados; las catástrofes naturales; las guerras y conflictos étnicos; las persecuciones políticas y religiosas; el ocio y cambio de vida; la explosión demográfica de los países más pobres o en vías de desarrollo, y la razón económica y laboral.

Durante los siglos XIX y XX millones de europeos emigraron a otros continentes, en especial a América, y las potencias coloniales establecieron grandes contingentes de europeos hacia Sudáfrica, India o Australia.

La mitad de Irlanda emigró a América del Norte y más de cinco millones de británicos lo hicieron a EE.UU., Australia y Canadá. A finales del siglo XIX y principios del XX más de tres millones de españoles emigraron a América, y después se sumarían los exiliados de la Guerra Civil. Todavía hay más de dos millones de españoles emigrados fuera de nuestro país.

La Europa actual se fue conformando a base de oleadas migratorias. Después de la II Guerra Mundial, españoles, griegos, italianos, portugueses, turcos, etc., emigraron a Alemania, Bélgica, Suiza y Holanda, contribuyendo al gran desarrollo industrial, económico y social de estos países, además de mitigar los problemas de desempleo en los países de origen de esta emigración laboral.

Estas breves referencias históricas nos dicen que el fenómeno de la migración es parte importante de la historia de la humanidad y de las sociedades modernas. Pero también sirven para indicarnos que la evolución del fenómeno migratorio en nuestro país no es nada diferente al de los demás. Hemos sido país emisor, de tránsito, y ahora de acogida, una trayectoria similar a la de otros países. La diferencia es el tiempo de ese tránsito. Mientras que en otros países fue lento y en largos periodos, en España el paso de país emisor a país receptor se ha hecho en una década y de manera más intensa en los últimos cinco años, en los que hemos pasado de tener apenas un 2% de población inmigrante al 9% de la población total actual.

Los algo más de cuatro millones de personas de origen extranjero que viven actualmente en España han llegado, en su mayoría, a lo largo de estos cinco últimos años a razón de unos 600.000 anuales. Esto ha hecho que se hayan roto todas las previsiones, como la de que en 2020 alcanzaríamos los 40 millones de habitantes, ya en 2006 se han rebasado los 44. Esta es la gran diferencia; lo acelerado, la intensidad y lo imprevisto de este cambio.

La globalización de la economía configura una nueva realidad con importante influencia en el fenómeno migratorio. Una mayor diversificación de los flujos; una mayor feminización de las migraciones; un mayor conocimiento sobre la universalización de los derechos, tanto de

las personas como laborales; mayor aproximación entre el lugar de origen y el de destino por la revolución en los transportes, que produce un importante abaratamiento de los costes de viaje; más cercanía con la familia como consecuencia de la revolución en el transporte y en las comunicaciones (telefonía móvil, Internet), lo que permite una comunicación fluida y visitas periódicas que hace muy poco tiempo eran impensables.

Pero la globalización tiene otras nuevas realidades. Por una parte, la deslocalización de empresas, con el traslado de actividades industriales y de servicios intensivos en mano de obra a países en vías de desarrollo, y de otra parte, la deslocalización de la mano de obra para sectores primarios como la agricultura, la pesca o la minería, y ahora también para los servicios, la hostelería, el comercio, o el servicio doméstico y la atención a personas dependientes.

En los dos casos el mundo empresarial busca principalmente reducir costes laborales, aumentar la mano de obra disponible y amortiguar las reivindicaciones salariales, de mejora de derechos y de condiciones de trabajo, reducir la presión sindical, y no sólo cubrir las carencias de mano de obra.

### **1.1. Las razones económicas de las migraciones. La lucha contra la pobreza**

La causa principal tiene una base económica. Es la desigualdad entre norte-sur, la injusta distribución de la riqueza que se genera en el mundo. El 80% va a cubrir las necesidades y gastos del 20% de la población, lo que hace que el 80% de la población mundial tenga que vivir con el 20% de la riqueza generada.

Esta es la principal causa de los movimientos migratorios de sur a norte y esta presión sólo se amortiguará en la medida en que se adopten políticas de cooperación al desarrollo, de inversiones para el desarrollo y de facilidades para el comercio de sus productos con la apertura de nuestros mercados. Por tanto, no es una cuestión de caridad, ni siquiera de solidaridad, es simplemente una cuestión de justicia.

La razón de los actuales flujos migratorios a España es la económica; es decir, la laboral. La gente viene a trabajar y a vivir a nuestro país.

Las personas que llegan por medio de pateras o cayucos suponen un pequeño porcentaje (4%) del flujo anual de personas de origen extranjero, que entran en el país con la intención de instalarse.

Sin embargo, aunque cuantitativamente no constituye una parte muy importante del flujo total, cualitativamente es un colectivo que preocupa enormemente a CC.OO. por el drama humano que supone y que vuelve a poner de manifiesto la desigual e injusta distribución de la riqueza. La solución de este problema pasa por un mejor reparto internacional a medio plazo de las posibilidades de generar renta.

El caso de los países africanos es un claro ejemplo de ello. Desde la Unión Europea se debería apoyar el desarrollo de sus aparatos productivos especializados en el sector primario, con ayudas a la cooperación y la exportación de soluciones tecnológicas; abriendo el mercado de la Unión a sus productos, eliminando aranceles y subvenciones, ayudando al desarrollo de los derechos fundamentales, democráticos, laborales y sindicales.

Los europeos y el resto de los países desarrollados deben establecer políticas alternativas para mantener la renta en el sector agrario, así como especializarse en las actividades productivas de contenido tecnológico medio y alto, y liberar aquellas otras en las que están especializados los países en vías de desarrollo. Esta nueva división internacional del trabajo depararía un mundo más justo y con menos flujos migratorios forzosos.

Sería razonable fomentar la internacionalización de las empresas europeas del sector primario hacia los países africanos para que, como resultado, viajen los productos agrícolas y que las personas que trabajan la tierra no se vean obligadas a viajar emigrando.

La decisión de liberalizar el comercio internacional de productos agrícolas en Europa no tiene por qué ser traumática, pues el sector primario, progresivamente, va perdiendo peso en el empleo de las economías de la UE.

Por ejemplo, en España el sector primario emplea un 5% de la población ocupada a primeros de 2006, mientras que hace una década empleaba al 9%.

<b>OCUPADOS EN EL SECTOR PRIMARIO POR NACIONALIDAD Y CC.AA.*</b>				
<b>CC.AA.</b>	<b>Españoles</b>	<b>Extranjeros</b>	<b>Total</b>	<b>% Extranjeros/Total</b>
Andalucía	248,6	47,9	296,5	16,2
Aragón	29,7	4,9	34,7	14,2
Asturias	20,6	2,7	23,4	11,7
Baleares	7,5	1,3	8,9	15,2
Canarias	23,5	5,3	28,8	18,5
Cantabria	12,1	0,0	12,1	0,0
Castilla y León	84,0	1,8	85,9	2,1
Castilla -La Mancha	49,5	8,5	58,1	14,7
Cataluña	65,6	13,7	79,3	17,2
Comunidad Valenciana	51,4	18,4	69,8	26,3
Extremadura	46,7	0,8	47,5	1,6
Galicia	112,4	0,7	113,0	0,6
Madrid	19,0	5,8	24,9	23,4
Murcia	28,2	34,9	63,1	55,3
Navarra	12,9	2,2	15,0	14,4
País Vasco	10,5	1,9	12,4	15,4
Rioja	9,8	1,8	11,6	15,2
<b>TOTAL</b>	<b>832,2</b>	<b>152,6</b>	<b>984,8</b>	<b>15,5</b>

\*1<sup>er</sup> trimestre de 2006. Datos en miles.  
Fuente: Elaborado por el GT Confederal de CC.OO. a partir de microdatos de la EPA.

En España es de origen extranjero el 15,5% del cerca de un millón de personas que se ocupan en el sector primario. Porcentaje que ha aumentado de manera espectacular en los últimos años y que previsiblemente seguirá creciendo en los próximos. En las actividades de producción agrícola, que concentran el 59% del empleo del sector primario, el porcentaje de extranjeros se eleva a casi el 20%.

Pero la media nacional encubre grandes diferencias entre territorios. El porcentaje de trabajadores que se ocupan en el sector primario y son de origen extranjero se sitúa por encima de la media nacional (15,5%) en Andalucía (16,2%), Cataluña (17,2%), Canarias (18,5%), Madrid (23,4%) y Comunidad Valenciana (26,3%). En Murcia el porcentaje de extranjeros (55,3%) supera ya al de españoles, y si se limita a la producción agrícola alcanza el 60%. Es decir, tres de cada cinco personas que trabajan en la huerta murciana son de origen extranjero.

La apertura del mercado europeo a los productos de estos países no significaría, en absoluto, la desaparición de la actividad agrícola y el sector primario en Europa ni en nuestro país, pero tal vez sí una mayor especialización en la agricultura biológica con mayor valor añadido y cada vez más demandada por el consumidor europeo. Al mismo tiempo que se deben reforzar las medidas de acompañamiento de la política agraria comunitaria, y en concreto las políticas sociales. Tampoco parece que esa apertura de nuestro mercado a los productos de estos países tenga que repercutir muy negativamente en la economía y el empleo.

## 1.2. Las migraciones, oportunidades y retos

La inmigración hace una importante contribución al desarrollo en el país de acogida y, en parte también, al desarrollo del país de origen. En el país de acogida es una oportunidad para quienes van y para la población autóctona. En el país de origen, porque las remesas de dinero que envían son uno de los pilares sustanciales de sus economías; si bien, paralelamente, también supone una descapitalización humana para esos países y un freno a su propio desarrollo, ya que predominantemente emigran las personas más formadas y más emprendedoras, forzadas por la falta de expectativas y de un futuro incierto.

En España y en Europa los cambios demográficos, el envejecimiento de la población, tienen efectos sobre el mercado de trabajo. En Europa, según se dice en el Libro Verde de la Comisión, de aquí a 2030 se perderán 25 millones de personas en edad de trabajar, y ello con los actuales flujos migratorios. En España, a partir de 2010 comenzarán a jubilarse las primeras generaciones del *baby boom*, y si se mantiene la actual baja tasa de natalidad se reducirá también la población activa. Esta pérdida de población activa en Europa y en España hace previsible que para mantener el crecimiento económico y los actuales niveles de bienestar deberemos contar con la población inmigrante.

En nuestro país, la inmigración está contribuyendo de manera determinante a sostener un crecimiento económico por encima del 3%, con la consiguiente generación de empleo y de nue-

vos afiliados a la Seguridad Social, a un importante crecimiento del consumo interno, al rejuvenecimiento de la población y al enriquecimiento cultural de nuestra sociedad.

Pero junto a estas consecuencias positivas también aparecen retos y problemas a los que hay que hacer frente. No se ha abordado todavía, de manera integral, la ordenación de los flujos de entrada, ni se han puesto los medios suficientes para asegurar la contratación en el país de origen. Así, muchas personas que emigran a España entran como falsos turistas, pero se quedan como trabajadores en situación de irregularidad y los empresarios los emplean en condiciones laborales muy precarias.

La inmigración irregular supone, además de la explotación laboral, más economía sumergida, la competencia desleal entre empresas, el recorte de la recaudación para las arcas públicas que la necesitan para seguir mejorando los servicios públicos y el trabajo que realizan sus profesionales, adaptándolos también a las nuevas necesidades derivadas precisamente de la inmigración.

Por ello, es imprescindible que la Administración tenga una actuación más decidida, firme y contundente en la persecución y penalización de aquellos empresarios que emplean a personas en situación irregular; éste es un importante efecto llamada, además de desregulación del mercado de trabajo y refuerzo de la precariedad en el empleo.

Además, un cambio en el ciclo económico, con aumentos del desempleo, puede originar problemas de competencia en el mercado de trabajo y afectar a la convivencia social.

Para que la inmigración sea una oportunidad y no se convierta en un problema, estos flujos deben ser regulados, ordenados y bien gestionados. Porque una entrada que no responda a las necesidades laborales previsibles terminará generando bolsas de irregularidad, provocando desregulación del mercado de trabajo y, además, dificultando todo proceso de integración.

Y hoy no existe ninguna razón para que un país desarrollado como España continúe gestionando, desde la escasez de medios, la mala organización de los recursos, la parcialidad y el desorden, la entrada de estos probables futuros españoles nacidos fuera de nuestras fronteras.

## 2. LA INMIGRACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

El momento que estamos viviendo en nuestro país requiere de algunas reflexiones que puedan conducirnos a un debate transversal que cruce todo el sindicato. Este proceso acelerado, intenso e inesperado que nuestro país está viviendo en relación con el fenómeno migratorio, está configurando un mercado de trabajo con una nueva variable, la presencia importante de trabajadoras y trabajadores inmigrantes.

Hay sectores de la producción y de los servicios en los que la población inmigrante representa ya hasta el 60% del empleo. De todo el empleo creado en los últimos doce meses, cuatro de cada diez han sido ocupados por personas inmigrantes; es decir, el 40%. Parece, por tanto, necesario que el sindicato haga un análisis sobre este fenómeno y su influencia en el ámbito laboral.

La razón laboral es la que actualmente tiene un mayor poder explicativo de los flujos migratorios. Pero en el futuro esto podría variar y los cambios demográficos, el reagrupamiento familiar o la política de asilo podrían convertirse en las principales causas del fenómeno. Asimismo, hoy preocupa mucho la entrada porque es muy voluminosa, y hasta ahora bastante desordenada, pero no perdamos de vista que mañana los principales problemas pueden estar en la integración de la segunda generación nacida ya en España si ahora no se hacen las cosas bien.

### 2.1. Procedencia de la inmigración

Los flujos de entrada se componen principalmente de nacionales de países extracomunitarios y de países en vías de desarrollo (Ecuador, Marruecos, Rumanía, Bolivia, República Dominicana, Bulgaria, Argentina, etc.). También llegan de países comunitarios, pero en volumen menor y por razones distintas. Éstos suelen ser profesionales muy cualificados o jubilados que buscan el buen clima de las costas e islas españolas. Por esto el término «inmigrantes» o «trabajadores extranjeros» se emplea en este documento en referencia al primer colectivo.

### 2.2. Presencia territorial y sectorial

España se ha convertido en país receptor de inmigrantes hace pocos años; sin embargo, hay que recordar que existen comunidades autónomas y nacionalidades que vienen recibiendo inmigrantes desde hace bastantes más años, sobre las que destacan Madrid y Cataluña, conviviendo esta situación en otros lugares del país con un desempleo de más del 20%.

La presencia de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes se concentra, por el momento, en el arco mediterráneo, los dos archipiélagos y Madrid, donde residen la gran mayoría, si bien sigue una tendencia pronunciada a extenderse por todo el país.

Por sectores se ubican fundamentalmente en las actividades más intensivas en mano de obra, con baja productividad y bajos salarios (servicio doméstico, hostelería, comercio, agricultura, limpieza, transportes, servicios de asistencias y construcción) que en los últimos años han tenido un intenso crecimiento. Pero, previsiblemente, cada vez más, la presencia de trabajadores y trabajadoras inmigrantes se irá extendiendo al resto de los sectores y en el territorio.

Parece claro que sectores como la agricultura, el servicio doméstico e incluso la hostelería funcionan como actividades de entrada en el mercado de trabajo, con un fuerte componente de tránsito hacia otros sectores mejor renumerados y menos exigentes con las jornadas, los horarios de trabajo, etc.

Además, dado que muchos de estos trabajadores cuentan con una cualificación profesional por encima de la requerida para la ocupación a la que acceden, todo apunta hacia esa mayor movilidad sectorial y territorial.

Para poder aproximarse a la influencia que esta nueva realidad tiene, o puede tener, en el mercado de trabajo, se debe distinguir también entre dos situaciones que se dan en el colectivo de inmigrantes: aquellos que tienen regularizada su situación administrativa; es decir, quienes cuentan con la autorización para trabajar y residir en el país, y aquellos que se encuentran en situación irregular, quienes se encuentran en el país pero no tienen autorización para residir ni trabajar, lo que significa estar en condiciones de precariedad, semiclandestinidad y extrema vulnerabilidad.

### **2.3. La irregularidad**

El reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas y el derecho a servicios esenciales como la sanidad y la educación son y deben ser indiferentes de la situación administrativa en que se encuentren éstas; así como los instrumentos de derechos humanos aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas y los convenios de OIT números 97 y 143 y la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares y el Marco Multilateral de la OIT. Desde el reconocimiento y apoyo a estos derechos, se debe afirmar que la irregularidad y las grandes bolsas que se generan en nuestro país son la peor de todas las situaciones posibles:

- Para los trabajadores y trabajadoras que la padecen, porque los hace extremadamente vulnerables y los expone a todo tipo de abusos y explotación de aquellos empresarios desaprensivos que se aprovechan de tal situación con el único objetivo de obtener beneficios ilícitos e ilegítimos.
- Para la economía del país, al moverse en la economía sumergida sin contribuir a los gastos que el Estado debe soportar, así como para nuestro modelo social y sistema de protección social, por la ausencia de compromiso y de aportación necesaria.

- Para el tejido empresarial, dado que se desenvuelve en la competencia desleal con el consiguiente perjuicio para el empresariado honesto.
- Para el mercado de trabajo, para la contratación, para las condiciones de trabajo<sup>1</sup>, para las condiciones salariales y para los derechos y relaciones laborales, al ejercer una presión a la baja que sólo puede producir retrocesos y encierra grandes riesgos de confrontación entre los trabajadores, con el consiguiente peligro de deterioro en la convivencia social y democrática.

Por todo ello se debe perseguir y penalizar con firmeza el empleo de personas en situación irregular; el empleador debe ser sancionado y el trabajador debe saber que no puede permanecer en el país si carece de los permisos necesarios, porque sin ellos no se puede trabajar si no es fuera de la legalidad y el derecho. Incluso debería promoverse la actuación de la Fiscalía para la aplicación del Código Penal cuando el empleo ilegal realizado por una empresa lleve asociado la explotación de las personas inmigrantes, que es, por regla general, lo habitual.

A su vez, las organizaciones empresariales en sus respectivos ámbitos deberían tener una actitud más firme de condena hacia los empresarios que emplean a trabajadores y trabajadoras en situación irregular, dado que ejercen una competencia desleal con quienes, respetando la legalidad, huyen de la economía informal y sumergida cumpliendo con la obligación de pago de las cotizaciones sociales. Las organizaciones empresariales no pueden moverse en la ambigüedad de querer representar a todos los empresarios, incluyendo aquellos que basan su negocio o proyecto empresarial en la economía sumergida y el empleo oculto de personas en situación irregular.

Asimilar el importante volumen de nueva población que está recibiendo este país en tan corto espacio de tiempo requiere de una mayor dotación de recursos y medios técnicos y humanos para afrontarlo, que, sin embargo, la Administración no ha realizado, por lo que se ha visto desbordada a la hora de asegurar el cumplimiento de la propia ley. El resultado es la conformación de bolsas de personas en situación de irregularidad con las connotaciones perniciosas que ésta tiene.

El recurso a los procesos extraordinarios de regularización ha sido un alivio para estas situaciones, pero implícitamente está también en ellos el fracaso de los medios establecidos para la regulación de los flujos migratorios, y esa no puede ser la norma para solucionar la falta estructural de recursos públicos en la gestión de un fenómeno también estructural como el migratorio, de acuerdo con las garantías establecidas por la propia ley.

No hacer una gestión adecuada de la inmigración y no cubrir las necesidades de gasto público que requiere supondría apostar por un modelo de integración basado en la precariedad y el incumplimiento sistemático de la ley. El paso previo por la irregularidad es el peaje a una práctica inadmisibile, y el fracaso de la política de regulación de flujos que se dice pretender.

---

<sup>1</sup> Los datos de siniestralidad laboral muestran que la tasa media de mortalidad es del 6,3%, y entre los trabajadores y trabajadoras inmigrantes es del 8,4%.

## **2.4. La situación regularizada**

La mayoría de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes en España se encuentra en situación administrativa regular y, por tanto, en condiciones de acceso al empleo en igualdad de derechos laborales, por lo que no debería provocar ninguna situación de distinción con el resto de los trabajadores. Sin embargo, la condición de inmigrantes y su situación les hace más vulnerables frente a exigencias empresariales de mayor disponibilidad, al incumplimiento de las reglas, o a ignorar derechos, lo que contribuye a una mayor desarticulación y disgregación del mercado de trabajo y de los derechos conquistados.

El sindicato debe estar atento para evitar situaciones de explotación y de relajación en el cumplimiento de las normas. Debemos saber que los trabajadores y trabajadoras inmigrantes, en una primera fase, necesitan un salario inmediato y poder mejorarlo en el menor tiempo posible, pues aspiran, sobre todo si tienen vocación de retorno, a enviar todos los recursos económicos posibles a su familia y lugar de origen, o a acumular esos recursos aquí, si tienen vocación de permanencia, para reagrupar o fundar una familia en España.

El sindicato debe transmitir y explicar que existen reglas y derechos conquistados que no deben ni pueden ser ignorados, porque supondría un retroceso y el peligro de confrontación dentro de la clase trabajadora.

Estos riesgos existen tan sólo con que se extienda la sensación de que pudiera ser así, aunque en la realidad no lo fuera. Cuando en la opinión pública «calan» sensaciones, éstas son difíciles de gobernar. La percepción que tiene la sociedad española respecto a la inmigración está cambiando muy rápidamente y ya hoy se señala a ésta como uno de los principales problemas, según las encuestas del CIS.

### 3. CAUSAS DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Ya hemos señalado que la principal causa del fenómeno migratorio es la desigual distribución de la riqueza entre los países del norte y del sur del mundo. Pero estas diferencias no explican todas las causas que impulsan a las personas a emigrar. En el caso de España, la llamada como país de destino viene inducida por las importantes transformaciones producidas en el mercado de trabajo.

#### 3.1. Fuerte creación de empleo

La economía española ha sido capaz de generar un importante volumen de empleo en los últimos años. Si en 1996 había 12.872.000 ocupados, en 2005 hay seis millones más (18.973.000 ocupados). Este aumento significa un impresionante ritmo medio de crecimiento de 678.000 empleos netos por año.

Paralelamente, la tasa de desempleo se reduce desde el 22,1% de 1996 hasta el 8,7% para el cuarto trimestre de 2005<sup>2</sup>. El fuerte aumento del empleo y la reducción del paro colocan a los hombres en una situación prácticamente de pleno empleo para el colectivo comprendido entre los 16 y 64 años. Su tasa de actividad es del 80,5% y su tasa de paro del 6,5%, muy próxima al nivel de *paro friccional* –el mínimo necesario para que la oferta y la demanda de empleo se acomoden sin que se genere *desempleo estructural*–. De hecho, en 15 de las 50 provincias los hombres alcanzan ya el pleno empleo en el tercer trimestre de 2005<sup>3</sup>.

Esta progresiva aproximación al pleno empleo masculino en España es una poderosa fuerza de atracción de trabajadores extranjeros en los sectores masculinizados, como la construcción, donde, además, un fuerte y sostenido ciclo de crecimiento multiplica las necesidades.

La progresiva incorporación de las mujeres a la actividad laboral que, paralelamente, propicia la fuerte creación de empleo, aumenta la demanda en el servicio doméstico, que es atendida por trabajadoras foráneas. El abaratamiento de este tipo de servicios, que provoca la entrada de un importante volumen de inmigrantes femeninas, facilita la incorporación más rápida de las mujeres españolas al mercado de trabajo, aunque a costa del deterioro de las condiciones de empleo de una actividad ya de por sí muy precarizada.

---

<sup>2</sup> Ambas tasas no son enteramente comparables pues la definición de desempleo cambia en la EPA a partir del año 2002, haciéndose más restrictiva. A partir de ese año (aunque el cálculo también se puede extender al año 2001) estar apuntado a las listas de los Servicios Públicos de Empleo como demandante de empleo no ocupado ya no se considera necesariamente un método activo de búsqueda en la EPA. Adicionalmente, la encuesta experimenta importantes cambios metodológicos a partir de 2005 que afectan a sus estimaciones.

<sup>3</sup> Las estimaciones a este respecto y comentarios adicionales se pueden consultar en: *Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado 2006*. Publicado por el Gabinete Técnico Confederal de Comisiones Obreras en noviembre de 2005. Página 41 en adelante.

### 3.2. Jóvenes españoles más cualificados

La mejora en los niveles de formación de los jóvenes es otro elemento que anima la entrada de trabajadores de origen foráneo, pues disminuye el colectivo de recién incorporados al mercado de trabajo con poca formación. Esta mayor formación provoca que un volumen de puestos de trabajo sin cualificación, pero necesarios para el funcionamiento del sistema productivo, queden libres para ser ocupados por trabajadores extranjeros<sup>4</sup>.

Los puestos de trabajo sin cualificación que se desarrollan en condiciones difíciles –como en la agricultura y la construcción– o que tienen jornadas con distribuciones horarias muy exigentes –como el comercio y la hostelería– y que, en general, están mal remunerados, lógicamente tienen más dificultades para ser cubiertos por una población joven cada vez más cualificada.

### 3.3. Un modelo productivo basado en las actividades intensivas en mano de obra y con bajos costes laborales

El crecimiento económico de los últimos años se basa en sectores intensivos en mano de obra poco cualificada (construcción, comercio, hostelería, servicio doméstico, etc.). El aumento de la demanda de empleo foráneo ha sido paralelo al crecimiento de estas actividades, donde se concentran actualmente.

En estos sectores la productividad del trabajo es baja y su crecimiento se basa en la abundancia de mano de obra barata y pocos requerimientos de cualificación. Por otro lado, sus posibilidades de crecimiento están limitadas y condicionadas por el mercado interno, pues su producción no se puede vender en el mercado internacional.

Si se produce algún cambio en las condiciones macroeconómicas que afecte al mercado interno, el crecimiento de estas actividades y el empleo pueden verse muy afectados. Un aumento de los tipos de interés, un repunte aún mayor de la inflación provocada por la escalada en el precio del petróleo, un nivel de endeudamiento de las familias que termine afectando al consumo..., podrían provocar una desaceleración en las actividades intensivas en mano de obra, que se resolvería con una importante pérdida de empleo.

El desempleo afectaría particularmente a la comunidad inmigrante que se ocupa fundamentalmente en estos sectores y que son los más vulnerables, y no cuentan con la protección de los Servicios Públicos de Empleo si se trata de trabajadores en situación irregular.

---

<sup>4</sup> Garrido, Luis (2005): «La inmigración en España». Capítulo nº 5 del *Manual* del Departamento de Sociología de la UNED.

Por estos motivos, es importante que el Gobierno mida las posibilidades de asimilación del mercado de trabajo, no sólo en función de sus necesidades coyunturales, pues aunque a corto plazo generen beneficios a medio plazo pueden reportar costes mayores.

La utilización intensiva de mano de obra inmigrante potencia el actual modelo de crecimiento precario y su baja productividad, pero existen otras variables con mayor poder explicativo de la actual situación, como el tipo de tejido productivo del país (o dicho en euros, la inversión) y su capacidad para generar valor añadido, la elevada tasa de temporalidad contractual o el raquítico sistema nacional de investigación y ciencia.

La bonanza de los últimos años ha confundido el término «crecimiento» con el término «desarrollo» económico y social del país. Sí, en efecto, se ha crecido mucho en los últimos años, pero en actividades poco productivas que basan su éxito en los bajos costes laborales, en la mano de obra poco cualificada y en la disponibilidad de un «ejército de reserva». Además, se trata de actividades que tienen sus posibilidades de crecimiento circunscritas al mercado interior y que son más inflacionistas, por no estar sometidas a la presión de la competencia internacional.

Las altas tasas de rentabilidad de estos sectores atraen al capital reduciendo la inversión en las actividades más productivas, que incorporan más valor añadido por unidad de producto, que basan su crecimiento en la mano de obra cualificada, en la formación, en la inversión en investigación, desarrollo e innovación.

Una economía con crecimiento, pero sin desarrollo, deviene además en una sociedad más injusta. El empleo está creciendo, pero en el tramo de población con rentas más bajas, aumentando la dualización de la sociedad española, que a lo largo de las últimas décadas había hecho un gran esfuerzo por igualar las oportunidades de sus ciudadanos.

Así, se produce un escaso crecimiento de la productividad y del salario medio, y una desigual distribución de la riqueza, de tal suerte que las rentas del trabajo pierden peso en la contabilidad nacional, cerca de dos puntos, los mismos que ganan las rentas del capital.

### **3.4. Aumento de la economía sumergida**

La facilidad para eludir el marco normativo por parte de algunas empresas y desarrollar su actividad –total o parcialmente– dentro de la economía informal ha sido también un importante *factor de llamada* para los trabajadores foráneos. Éstos se han visto animados a entrar en el país antes de que se les hiciese una oferta compatible con la situación nacional de empleo, a través de los cauces establecidos por la ley.

El aumento de la economía sumergida se explica porque actividades como la construcción o la hostelería han tenido un peso significativo en el crecimiento económico de los últimos años, y en ellas tradicionalmente se usa empleo irregular, como también sucede en el servicio doméstico o en la agricultura. Pero, sobre todo, por la inestabilidad del marco normativo regulador en materia de extranjería, lo que unido a la falta de recursos públicos para gestionarlo y a las regularizaciones recurrentes ha trasladado la idea de permisividad a pequeños y medianos empresarios que, por lo general, no desarrollan sus actividades fuera del marco legal.

El éxito de la última normalización en aflorar empleo irregular (573.000 nuevos cotizantes) es la prueba de que una gran parte del empleo inmigrante en situación irregular no se ubica en actividades permanentemente sumergidas, y que la causa de la irregularidad tiene mucho que ver con las cuestiones señaladas y, en definitiva, con que el sistema de contratación en origen no funciona como sería deseable.

### **3.5. Flexibilizar y reducir el coste laboral**

#### *Desde la posición de la población laboral inmigrante*

Las especiales características de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes les predisponen a aceptar salarios más bajos y peores condiciones de empleo. Se trata, en la terminología que emplean los empresarios, «de trabajadores más flexibles». Esta mayor flexibilidad nace de:

- Un patrón de valoración distinto al de los trabajadores autóctonos. Los inmigrantes de primera generación valoran los sueldos y salarios que perciben, las viviendas donde viven, los servicios públicos que disfrutan, etc., comparándolos con los de su país de origen, con el que mantienen fuertes vínculos por los familiares que han dejado atrás.
- La transferencia de recursos que reciben del sector público en forma de servicios gratuitos (sanidad, educación, servicios sociales, seguridad, etc.). Los inmigrantes no están acostumbrados en sus países de origen a los niveles y grado de cobertura de los servicios públicos españoles, e inicialmente los consideran como un pago adicional que les compensa de los bajos salarios y las malas condiciones de empleo que les ofrecen las empresas<sup>5</sup>, produciéndose así, en términos macroeconómicos, una transferencia de recursos desde el sector público al sector empresarial privado menos productivo y menos comprometido con el desarrollo del país. Algo que se produce no sólo en estos casos, sino con toda la ocupación que se emplea en la economía informal.

---

<sup>5</sup> Garrido, Luis (2005): «La inmigración en España». Capítulo nº 5 del *Manual* del Departamento de Sociología de la UNED.

- Su doble condición de temporales. Los trabajadores extranjeros suman a la condición de contratados temporales la temporalidad en la residencia, dado que tienen que renovar durante los primeros cinco años su autorización para residir legalmente, hasta que obtienen la residencia permanente. Para garantizar la renovación se necesita haber cotizado seis meses a la Seguridad Social y tener un contrato de trabajo, si no es así se perdería autorización para trabajar y residir. Esto, la mayoría de las veces, el empresario lo utiliza para que el trabajador acepte peores condiciones de empleo, en particular durante su primer año de residencia, cuando la autorización de trabajo está limitada a una actividad<sup>6</sup> dentro de una provincia.
- El paso de muchos de ellos por la economía sumergida antes de conseguir regularizar su situación supone un aprendizaje que les obliga a sufrir actitudes empresariales de incumplimiento de las condiciones de empleo reconocidas por la ley.

### *Desde la posición de las empresas y desde la política económica*

Se entiende que contar con un importante ejército de reserva «flexibiliza» el mercado de trabajo, gracias a la reducción de costes—cotizaciones y salarios—, la mayor disponibilidad y a una actitud menos exigente en el cumplimiento de las leyes de la población trabajadora inmigrante, sobre todo la de primera generación, por las razones ya mencionadas.

Esta mayor flexibilidad y el abaratamiento de los costes laborales son importantes incentivos para que las empresas contraten mano de obra de origen foráneo, incluso allí donde no existe escasez de mano de obra autóctona, produciéndose procesos de sustitución no deseados.

Del análisis de los microdatos de la Encuesta de Estructura Salarial 2002<sup>7</sup>, que por primera vez investiga la nacionalidad de los asalariados, se puede concluir que el salario de los hombres extranjeros se sitúa entre un 7,2% y 16,3% por debajo del de los españoles, dependiendo de la ocupación y la rama de actividad<sup>8</sup>.

No obstante, fuera de la economía formal—donde se localiza una gran parte de la inmigración—la diferencia es todavía mayor y supone para el empresario ahorrarse, al menos, el 30% del coste laboral por trabajador.

<sup>6</sup> Hasta ahora las autorizaciones iniciales se han limitado para trabajar dentro de una provincia y en todas las ocupaciones comprendidas dentro de una sola rama de actividad, en lugar de limitarlas a una única ocupación dentro de una provincia, independientemente de la rama de actividad. Con el esquema actual, por tanto, pueden atenderse legalmente ocupaciones donde no existe escasez de mano de obra residente siempre y cuando se ubique en la rama para la que se emite la autorización. El Ministerio de Trabajo planea cambiar la cobertura de las autorizaciones para adaptarla mejor a la situación nacional de empleo.

<sup>7</sup> La comparación se realiza sobre bases homogéneas entre trabajadores que cumplen simultáneamente una serie de requisitos: trabajar a jornada completa, no superar el año de antigüedad en la empresa, estar empleados en la misma ocupación y actividad, y ubicarse en el mismo territorio.

<sup>8</sup> Martín, Carlos (2005): «Una comparación entre el salario de los españoles y extranjeros» en revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Economía y Sociología* n° 61.

Esta realidad obliga a intensificar la labor de vigilancia sindical para el cumplimiento de la legalidad y contra la discriminación laboral, para evitar procesos de sustitución. Hasta ahora, la mayor flexibilidad laboral de la población inmigrante parece afectar más, aunque no sólo, al menos en esta etapa de fuerte creación de empleo, a la población foránea ya instalada, que se disputa con los recién llegados el segmento de ocupaciones poco cualificadas.

Ya sea un proceso de sustitución (autóctonos por foráneos) u otro (veteranos por recién llegados) el que prime, la labor del sindicato es evitarlos. Las entradas se tienen que dimensionar lo mejor posible para atender las necesidades que produzca la situación nacional de empleo, evitando desbordamiento y fricciones innecesarias.

## 4. LA ACTUAL POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

La política de inmigración definida por el Gobierno surgido de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 coincidía con los planteamientos que CC.OO. venía demandando y que están contemplados en el Programa de Acción aprobado en el 8º Congreso de la CS de CC.OO. Por ello saludamos que la política de migración se incluyera en la Declaración de la Moncloa del 8 de julio que abrió el proceso de diálogo social entre el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales.

Fruto de ello fue la convocatoria de la mesa de diálogo social de inmigración, la posterior negociación del nuevo Reglamento de Extranjería, el proceso extraordinario de normalización y la creación de la Comisión Laboral Tripartita como foro permanente para el tratamiento de la política de inmigración.

Con el acuerdo del nuevo reglamento y el proceso de normalización se apuesta por la regulación, ordenación y gestión de los flujos según la capacidad de acogida y demanda del mercado de trabajo, y por la contratación en origen para cubrir esas necesidades de mano de obra. El sistema es, por tanto, complementario y establece, básicamente, las siguientes vías de acceso al mercado de trabajo:

*El llamado Régimen General*, que es el más utilizado. Atiende demandas individuales –de las pequeñas empresas– y mediante el que se establecen las condiciones para la contratación, entrada y estancia en el país, con la autorización de trabajo y residencia para un sector de ocupación determinada y un ámbito geográfico concreto, con un contrato de trabajo de al menos un año de duración. El trabajador o la trabajadora no podrá cambiar ni de sector de ocupación ni de ámbito geográfico (que es la provincia) durante el primer año de residencia legal.

*Los contingentes*, estable y de temporada, en las campañas agrícolas, que atienden demandas colectivas –de las grandes empresas y de empresas agrupadas– es el mecanismo más ágil, y gestiona simultáneamente contrato de trabajo y permisos de trabajo y de residencia.

Además está *el visado* para la búsqueda de empleo en el marco del contingente, en el que la contratación ya no es en origen, sino en España y no se le aplica la situación nacional de empleo.

Los contingentes y el visado de búsqueda de empleo, desde el punto de vista cuantitativo, tienen una importancia relativa, dado que el número de contratos realizados mediante estas figuras es poco representativo en relación con la entrada por el Régimen General.

El asilo y la reagrupación familiar son derechos amparados por el Derecho Internacional y la Ley de Extranjería y la Constitución, respectivamente; por tanto, no son vías de acceso al mercado de trabajo, por lo que en ningún caso la política de migración puede suponer ninguna merma en el derecho.

Sin embargo, sí son vías legales de entrada en el país, y en el caso de la reagrupación familiar comienza a ser mayor que las entradas por las vías de acceso al mercado de trabajo. Por lo que habría que tener en cuenta, a los efectos de prever las contrataciones en origen, las personas en edad de trabajar llegadas mediante el ejercicio de estos derechos, dado que una vez en el país

lo más probable será que, legítimamente, se incorporen al mercado de trabajo sin que les sea de aplicación la situación nacional de empleo.

Para la regulación de flujos con contratación en origen en un sistema complementario como el actual se establece que debe tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, y se determina un nuevo instrumento, el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, que será elaborado trimestralmente por los Servicios Públicos de Empleo estatal y los de las comunidades autónomas, e informado con carácter preceptivo por la Comisión Laboral Tripartita.

En el proceso de elaboración de dicho catálogo participan los interlocutores sociales, pudiendo hacer propuestas de inclusión o exclusión de aquellas ocupaciones que consideren en el ámbito de su comunidad autónoma, y finalmente en el ámbito estatal en la Comisión Laboral Tripartita. Por tanto, es enormemente importante la opinión del sindicato, porque ésta influirá sobre este instrumento básico para la contratación a través del Régimen General<sup>9</sup>.

Sin embargo, y desafortunadamente, el conjunto del sistema así establecido, en la práctica, no está funcionando adecuadamente como canal de regulación de la entrada de la inmigración laboral a nuestro país, dado que la mayor parte de quienes vienen y se quedan a trabajar lo hacen como falsos turistas. Por esto, en la situación actual, la regulación de los flujos de entrada, además de depender del sistema de permisos de trabajo, debe contar con una política rigurosa de visados en el marco de la Unión Europea, de control de fronteras y del empleo irregular, precisamente para permitir que los cauces laborales establecidos de contratación en origen funcionen.

El sindicato no hace acción de gobierno y, por tanto, siempre puede quedar fuera del éxito o fracaso de la política de migración. Pero si queremos la regulación, ordenación y gestión de los flujos sobre la base de las necesidades reales del mercado de trabajo, y con contratación en origen, debemos estar interesados en el éxito y nos debe preocupar el fracaso. Y debemos demandar los cambios que sean necesarios introducir en la política migratoria para que responda a los objetivos deseados, contribuyendo a ello con nuestras propuestas.

Por ello, es tan necesario que el conjunto del sindicato sea permeable a este fenómeno y al momento que estamos viviendo en nuestro país particularmente, pero también en Europa.

---

<sup>9</sup> La participación del sindicato para determinar la Situación Nacional de Empleo debe asegurar que las ocupaciones que aparezcan en el catálogo como de difícil cobertura responden a necesidades reales no cubiertas por trabajadores residentes en el país en situación legal. De ahí la importancia de que el sindicato exprese su opinión, realice sus propuestas y determine su voto, que podría decidir qué ocupaciones entran o no en el catálogo.

Esta metodología hace que las decisiones se tomen en los Servicios Públicos de Empleo y se gestionen en la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración. Esto propicia que en el sindicato la participación en las decisiones sobre el catálogo las realicen los responsables sindicales de Empleo, y la participación en las políticas de migración recaigan en los responsables de Migración, lo que aconseja una estrecha coordinación y colaboración de estas dos responsabilidades del sindicato.

Las secretarías confederales deben trabajar intensamente para que las posiciones y propuestas del sindicato estén coordinadas y guarden coherencia con la posición general sobre la política de inmigración. Para ello se deben promover reuniones conjuntas de esas dos secretarías, especialmente con aquellas federaciones y territorios con mayor presencia de población laboral inmigrante. Esta será una forma de ir permeabilizando al conjunto del sindicato sobre el fenómeno migratorio y la influencia que tiene en el empleo, la contratación, los derechos laborales, la negociación colectiva y, en definitiva, en la configuración del mercado de trabajo.

## 5. PRINCIPIOS PARA EL ÉXITO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

En el plano interno, el objetivo debe ser atender con agilidad las necesidades de nuevos trabajadores, siempre dentro del marco legal y la economía formal, al tiempo que se minimizan los costes de integración para las personas que emigran.

En el plano internacional, el objetivo debe ser que los proyectos de emigración se vuelvan cada vez más voluntarios. Esto implica trabajar por una respuesta conjunta de los países desarrollados para lograr una división internacional del trabajo más justa.

En la Unión Europea se hace necesaria una política común en esta materia y, mientras tanto y con urgencia, hay que establecer criterios comunes que tiendan a terminar con la actual dispersión de estas políticas en el seno de la Unión, porque el fenómeno migratorio afecta al conjunto de sus países. Las personas que tienen la necesidad de emigrar miran a Europa como un espacio que promete mejores condiciones de vida.

Es necesario también que la Unión Europea se implique más en la ayuda a los países periféricos y fronterizos, de dentro y fuera de la UE, en el control de fronteras para combatir las redes mafiosas que trafican con las personas mediante la inmigración irregular.

### 5.1. Una política integral, coordinada y cualificada

El primer requisito para que la política inmigratoria tenga éxito es que considere todos los aspectos del fenómeno y reúna bajo un planteamiento común todas las fases del proceso de integración, desde el país de origen hasta el establecimiento definitivo.

Para plasmar este planteamiento integral es necesaria la coordinación de diversas políticas: exterior (visados), laboral (autorizaciones de trabajo), social (educación, vivienda, sanidad, etc.) y de seguridad.

Adicionalmente, los cambios en materia de inmigración introducidos en la reforma de algunos estatutos de autonomía exigirán el aumento de las tareas de coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para mantener la unidad del mercado laboral.

La puesta en práctica de la Agencia Estatal para la Inmigración debería lograr los objetivos de coordinación de las diversas políticas y con las comunidades autónomas.

La creación de una *ventanilla única* para la tramitación documental de las demandas de trabajadores/as extranjeros que realizan los empresarios, a fin de cubrir las necesidades reales del mercado de trabajo que no puedan ser cubiertas por la población residente, tendría que ser otro de los cometidos de la Agencia Estatal para la Inmigración, que debería dotar de mayor celeridad, operatividad y eficacia la tramitación de la contratación en origen.

Otro requisito para que la política inmigratoria tenga éxito es que sea cualificada. La política inmigratoria debe coordinar todos los aspectos del fenómeno, pero también debe ser capaz de cualificarlos; es decir, tiene que diferenciar lo importante de lo secundario.

Y lo importante ahora son los procesos de integración en el mercado de trabajo –sobre todo en esta primera fase, donde predomina la primera generación de inmigrantes–, pues el fenómeno es eminentemente laboral. Por tanto, los recursos destinados a poner en práctica esta política deben concentrarse en conseguir una entrada al mercado de trabajo a través de cauces legales y dificultar la entrada irregular, para no hacer imposible el objetivo irrenunciable de lograr una inmigración con derechos.

Porque mientras no funcionen correctamente los cauces legales para la integración laboral, el resto de políticas asistenciales y de integración social será más difícil que tengan éxito y, sobre todo, serán mucho más caras desde un punto de vista presupuestario.

## **5.2. Planificar nuestra capacidad de acogida**

El volumen y las características de los flujos migratorios deben determinarse por la capacidad de acogida del país anfitrión, que no es ilimitada, y que por tanto tiene que ser planificada.

Los límites a la capacidad de acogida son múltiples y pueden actuar como restricción de manera simultánea:

- La situación nacional del empleo. El primer límite lo establece el mercado de trabajo. Este límite es cuantitativo y cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, si el incremento de la oferta de trabajo que genera la llegada de inmigrantes supera a la demanda de empleo de las empresas, aumentará el paro.

Por lo general, la entrada de inmigrantes por encima de la capacidad de asimilación del mercado de trabajo a quien primero afecta negativamente es a los trabajadores extranjeros ya instalados, que se disputan con los recién llegados la franja de puestos de trabajo menos cualificados, y que ven cómo se rebajan sus condiciones de trabajo.

Desde un punto de vista cualitativo, si los sistemas para detectar ocupaciones de difícil cobertura con mano de obra autóctona no funcionan o no son respetados por las empresas, se producirán procesos de sustitución no deseados.

- La capacidad de gestión administrativa del Estado para dar cumplimiento a las garantías y requisitos establecidos por las *Leyes de Extranjería*. Una dotación insuficiente de recursos lleva al colapso rápido de sus oficinas y unidades de gestión.
- La dotación de servicios públicos (sanitarios, educativos, sociales, de protección y seguridad, etc.). Si se produce un aumento rápido y concentrado de la población en algunas regio-

nes y localidades se puede saturar su capacidad de atención, con las dificultades añadidas para el personal que los presta y los riesgos que encierra para la convivencia social.

- El elevado precio de la vivienda (en propiedad o alquiler) y sus condiciones de habitabilidad constituyen otro límite a la capacidad de asimilación de nueva población. Una oferta de alojamiento cara o inadecuada puede promover en las grandes ciudades la aparición de *ghettos* y barrios marginales.
- Las restricciones culturales tanto de la sociedad de acogida como de la nueva población que entra en el país requieren de una buena dosis de tolerancia, respeto y convicción democrática como valores para evitar conflictos xenófobos y de rechazo injustificados.

En este sentido, la falta de ordenación de los flujos de entrada promueve actitudes extremas en parte de la sociedad de acogida del tipo «papeles para todos» o «fuera los inmigrantes».

En el caso español, la falta de recursos públicos para gestionar el fenómeno de acuerdo a las garantías establecidas por la ley ha provocado gran parte de las bolsas de inmigrantes en situación irregular. Sin embargo, el mercado de trabajo empieza a dar también signos de saturación en algunas actividades de baja cualificación (donde se concentran la mayoría de los inmigrantes), que no tienen su origen en la capacidad de gestión de la Administración Pública.

En efecto, la tasa de paro de la población activa extranjera es del 12,3% en el primer trimestre de 2006, por encima de la tasa de desempleo de los españoles (8,6%) y del nivel (5%) que se considera de acomodación entre la oferta y la demanda de empleo (paro friccional). El nivel de paro entre los trabajadores extranjeros parece tener un carácter estructural e indica que la franja de puestos de trabajo poco cualificados que han venido a ocupar se está saturando. La llegada de trabajadores de una manera desordenada sólo contribuye a rebajar más sus condiciones de empleo, a dificultar los procesos de integración y a generar bolsas de exclusión como consecuencia de la ausencia o menor protección social de estas personas, además de escorar el sistema productivo hacia actividades de baja productividad.

Paralelamente, el porcentaje de parados de origen extranjero aumenta sobre el total, año tras año. Si hace un año el 14,6% de total de desempleados era de origen extranjero, en el primer trimestre de 2006 el porcentaje aumentó hasta el 16,7%. Es decir, uno de cada seis parados es de origen foráneo.

### 5.3. Elaborar una planificación integral

La política de inmigración debe orientarse a través de un escenario que proyecte la evolución de la población residente y la evolución de la oferta y demanda de empleo.

Mediante las proyecciones de este escenario –revisable– se estimaría un cupo anual de entrada de población extranjera. Este cupo vendrá determinado fundamentalmente por la situación nacional de empleo y reflejaría, por tanto, las ofertas estables del mercado de trabajo que se prevé no podrán ser atendidas con los efectivos laborales residentes en el país. El cupo evitaría que la oferta desborde a la demanda y se genere paro estructural. Para ello, el cupo debería englobar todas las vías de acceso al mercado de trabajo y tener en cuenta las entradas de personas en edad de trabajar, que en el ejercicio de los derechos de asilo y reagrupamiento familiar puedan ingresar en el mercado de trabajo.

El cupo se iría consumiendo a lo largo del año con las ofertas estables de empleo para foráneos que realicen las empresas y que deberán limitarse a las ocupaciones donde existe escasez de oferta residente. Para ello, las ofertas habrán de gestionarse a través de los Servicios Públicos de Empleo y recibir un certificado negativo, o estar incluidas en el *Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura*. Los contingentes importantes promovidos por grandes empresas deberán ser autorizados por la Comisión Laboral Tripartita.

Hasta la fecha no se ha hecho una planificación estratégica e integral como la que aquí proponemos. Las necesidades del mercado de trabajo se han construido de abajo arriba, considerando cada vía de entrada al país de manera independiente. La falta de una planificación integral ha llevado aparejada un comportamiento innecesariamente restrictivo en muchos casos y, en general, despegado de la realidad.

Así, por ejemplo, el contingente –la vía más ágil para contratar mano de obra de origen extranjero– ha venido previendo entre 10.000 y 20.000 contrataciones estables al año, frente a unos flujos que sobrepasaban las 600.000 entradas anuales. Este divorcio entre la realidad y los instrumentos empleados por la Administración para gestionarla tiene que ver mucho con la falta de recursos, pero también con el temor de los gobiernos a comprometer cifras y a abordar el asunto de manera integral y con todas sus consecuencias.

#### **5.4. Inmigración con derechos**

La política debe velar, a través de las leyes y de su aplicación, porque la inmigración se desarrolle de acuerdo con cauces de justicia. Las importantes bolsas de personas en situación irregular indican, por el contrario, que una gran parte del fenómeno migratorio se desarrolla por vías irregulares, donde muchas personas acaban fuera del amparo de la ley, sin derechos.

Puesto que la inmigración viene impulsada por las necesidades del mercado laboral, la incorporación al mismo a través de los mecanismos establecidos por la ley es la mejor garantía del reconocimiento y respeto de derechos, desde el primer momento. De esta manera, las personas no quedan desamparadas durante largos períodos o, hasta que se habilitan regularizaciones o normalizaciones extraordinarias para sacarlas de su situación de indefensión.

*La contratación en origen* es el principio que garantiza el reconocimiento de derechos desde el primer momento. Este principio básico es una de las piedras angulares sobre las que se debe construir una política de inmigración justa y eficaz. Gracias a la contratación en origen, el trabajador puede conocer antes de trasladarse a España sus condiciones de trabajo, pudiendo en su caso rechazarlas.

La política de inmigración debe velar porque las cláusulas de estos contratos se ajusten a derecho, e informar a los trabajadores extranjeros –que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo español– de sus derechos laborales.

*El reagrupamiento familiar.* El reconocimiento de este derecho es otro elemento básico para garantizar la justicia del proceso inmigratorio, que a su vez facilita los procesos de integración al gozar de una mayor estabilidad en el país, asegurándose la cobertura de las necesidades estructurales de mano de obra.

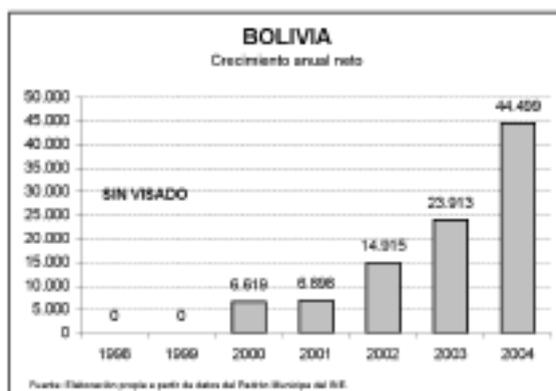
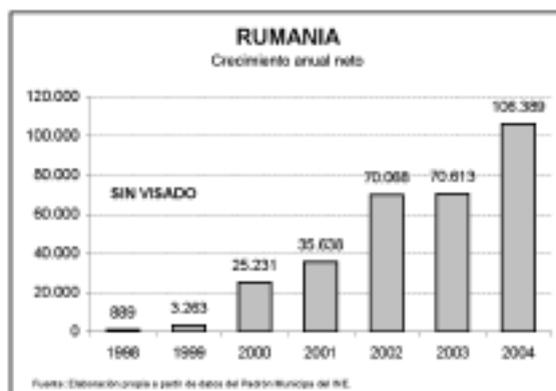
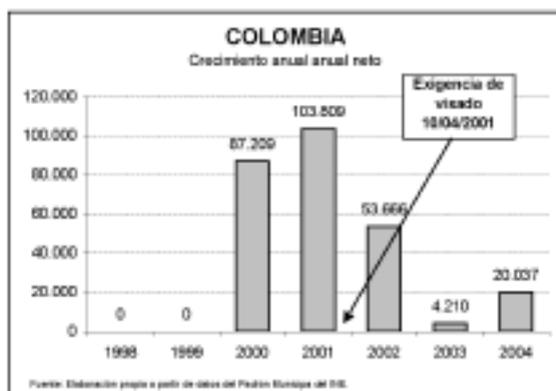
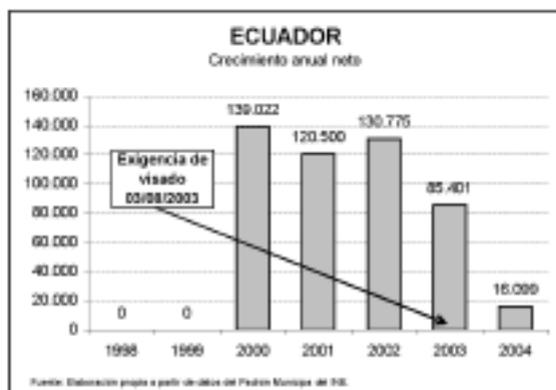
La Administración debe establecer mecanismos para que los trámites en la concesión sean ágiles, fáciles y eficaces, a partir del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley.

*La política de visados* general es una manera de garantizar que la contratación se realiza en el país de origen y que los reagrupamientos familiares no se dilatan excesivamente en el tiempo. Es decir, es una manera de asegurar una inmigración con derechos.

Es, asimismo, una barrera importante para combatir la economía informal que anima a los trabajadores y trabajadoras extranjeros a entrar en el país con la idea de quedarse irregularmente, antes de que se les ofrezca una contratación en origen desde la economía formal. La economía sumergida y la no exigencia de visado de estancia para algunos países son dos motivos que animan y explican la generación de bolsas de personas en situación irregular.

El visado es, por tanto –junto a la inspección de trabajo–, un instrumento básico legal para combatir las situaciones de irregularidad y una pieza central de cualquier política de inmigración, que curiosamente ha jugado un papel marginal en el caso español. Cuando recientemente se reunieron las competencias de inmigración en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los visados quedaron fuera no sólo de su ámbito competencial –lo cual es hasta cierto punto comprensible–, sino excluidos del esquema que sirve para conformar la política de inmigración.

A pesar de su uso parcial en España, el visado ha demostrado incluso aquí ser un instrumento eficaz para ordenar los flujos de entrada al país. Prueba de su eficacia es la importante moderación de las entradas de nacionales procedentes de Ecuador y Colombia, para los que se estableció hace unos años, y el importante incremento de otros países a los que no se les exige este documento (ver cuadros).



<b>EXTRANJEROS EXTRACOMUNITARIOS</b>					
Se consideran sólo los colectivos nacionales con más de 30.000 empadronados a 01/01/2006					
Se ordenan según el porcentaje de personas en situación irregular para cada nacionalidad					
NACIONALIDAD	PADRÓN MUNICIPAL (A) 01/01/2006	REGISTRO DE RESIDENTES (B) 31/12/2005	DIFERENCIA (A-B)		EXIGENCIA DE VISADO
			Absoluta	Porcentual	
Bolivia	132.444	50.738	81.706	61,7	No
Brasil	67.528	26.866	40.662	60,2	No
Rumanía	381.955	192.134	189.821	49,7	No
Chile	35.482	18.748	16.734	47,2	No
Venezuela	47.354	25.372	21.982	46,4	No
Uruguay	42.777	24.272	18.505	43,3	No
Bulgaria	93.757	56.329	37.428	39,9	No
Rusia	36.697	22.223	14.474	39,4	Sí
Argentina	135.961	82.412	53.549	39,4	No
Pakistán	39.612	28.707	10.905	27,5	Sí
Ucrania	64.171	49.812	14.359	22,4	Sí
Argelia	43.842	35.437	8.405	19,2	Sí
Senegal	33.299	27.678	5.621	16,9	Sí
Colombia	238.582	204.348	34.234	14,3	Sí 10/04/2001
Cuba	41.740	36.142	5.598	13,4	Sí
China	98.097	85.745	12.352	12,6	Sí
Ecuador	399.585	357.065	42.520	10,6	Sí 03/08/2003
República Dominicana	56.086	50.765	5.321	9,5	Sí
Marruecos	535.009	493.114	41.895	7,8	Sí
Perú	86.912	82.533	4.379	5,0	Sí
<b>TOTAL</b>	<b>2.610.890</b>	<b>1.950.440</b>	<b>660.450</b>	<b>25,3</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal del INE y del Registro de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor del Ministerio del Interior.

Asimismo, el visado tiene en España un elevado potencial que todavía no se ha explotado para lograr la ordenación eficaz de los flujos, pues el 96% de las personas que entran y acaban quedándose en situación de irregularidad lo hacen a través de las líneas aéreas y de transporte regulares.

En consecuencia, el visado debería extenderse a los países de los que España recibe un importante número de inmigrantes como falsos turistas, lo que requerirá que España lo plantee y defienda en el seno de la Unión Europea. Deben reforzarse las embajadas y delegaciones consulares ubicadas en los países emisores de mayor volumen de entradas, al objeto de realizar una gestión más ágil y efectiva.

Y para aportar transparencia a esta política, la estadística de visados debe tener una metodología publicada, un calendario anual de publicación y una periodicidad trimestral.

El Estado debe contabilizar tanto las entradas como las salidas. Para ello, es necesaria la colaboración de las compañías de transportes dando cumplimiento a lo establecido por la ley en lo referente al traslado de turistas.

Un cupo de trabajadores de origen extranjero estimado mediante un escenario de planificación integral determinaría el número de visados de residencia que pueden distribuirse anualmente entre los países con los que España tiene suscrito o pueda suscribir acuerdos para la gestión de flujos migratorios, y desde luego no debería producirse ningún nuevo proceso de regularización si previamente no se han ordenado los flujos de entrada.

Tampoco para los futuros miembros de la UE, Rumanía y Bulgaria. Los indicadores económicos de estos países relativos a la diferencia de renta, las preferencias de sus ciudadanos hacia este país, el extraordinario crecimiento de la población de estos países en España, que en los dos últimos años ha pasado de 79.057 en 2003 a 248.463 en 2005 (los rumanos de 54.688 a 192.134). Estos datos, referidos a residentes legales, aconsejan que el Gobierno utilice la posibilidad que le otorga la norma europea de aplicar un periodo transitorio de restricción a la libre circulación, como se hizo con los países que ingresaron en mayo de 2004. Esta sería una decisión sensata, responsable y prudente que el Gobierno debe tomar. Al mismo tiempo que una acción decidida de las autoridades para combatir a las mafias que organizan la entrada irregular y el tráfico con las personas.

En cuanto a la inmigración irregular llegada desde las costas africanas, si bien desde el punto de vista cuantitativo no es la más importante –sólo el 4% de las entradas se deben a las pateras y los cayucos–, sí lo es desde el punto de vista cualitativo por el drama humano que supone para estas personas y las dificultades para ordenar estos flujos.

En los últimos meses la llegada de cayucos a Canarias y de pateras a las costas de Andalucía se ha incrementado –en verano aumenta el flujo–. Además, las nuevas rutas diseñadas por las mafias como consecuencia de una mayor y mejor vigilancia de las utilizadas anteriormente son más largas y, por tanto, encierran mayores riesgos para la vida de estas personas, a pesar de que las nuevas embarcaciones –cayucos– son más grandes y tal vez ofrezcan algo más de seguridad.

Atenuar este drama sólo vendrá del desarrollo de una política seria de cooperación con los países de partida. Cooperación para el desarrollo y para la vigilancia en el objetivo de evitar que los cayucos zarpen de puerto y alcancen aguas internacionales o nacionales del país de destino, porque si esto ocurre la única solución es traerlos a puerto, repatriarlos o distribuirlos por la península.

### **5.5. Agilidad en la contratación en origen**

Un sistema público de contratación lento en atender las necesidades de empleo que no pueden ser cubiertas con mano de obra residente (nacional o foránea), incentiva el empleo de irre-

gulares fuera del marco jurídico. Esto, además de aumentar la economía sumergida y las bolsas de personas en situación irregular, promueve la competencia desleal entre las empresas que cumplen con el marco regulador y aquellas otras que se lo saltan. Asimismo, un sistema de contratación en origen ágil es la mejor garantía para salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores extranjeros.

La falta de recursos públicos para la puesta en marcha del sistema de contratación en origen establecido por la ley ha provocado el colapso de las oficinas de extranjería, las embajadas y los consulados, quedando devaluado dicho sistema por el empleo irregular que es, en consecuencia, mucho más barato.

Para hacer que la integración laboral funcione es imprescindible que la Administración se dote de los instrumentos más adecuados, como delegaciones del Servicio Público de Empleo en los países de origen, Agencia Estatal, consulados, etc., tanto para la tramitación documental de las demandas de trabajadores/as extranjeros que realizan los empresarios para cubrir las necesidades reales del mercado de trabajo que no puedan ser cubiertas por la población residente como para poner en contacto las ofertas con las demandas de empleo.

Hacer que los canales laborales funcionen adecuadamente y con la agilidad necesaria es un elemento clave para evitar que los empresarios puedan ampararse en un mal funcionamiento del sistema y acudan a la ilegalidad de emplear a personas en situación irregular; y si lo hacen, deben ser penalizado con toda contundencia.

### *PYME, contingente y catálogo*

Las PYME son las principales responsables del empleo creado en los últimos años. A pesar de ello y de sus mayores necesidades de empleo, no se les ha facilitado el acceso al *contingente anual de trabajadores extranjeros*, la vía más ágil y rápida para la contratación de foráneos.

El contingente es, según la ley, un cauce preferente, donde los trámites y la obtención del visado y las autorizaciones de residencia y trabajo son simultáneos.

El contingente se articula mediante convenios bilaterales suscritos por España con los países de donde se reciben los principales flujos de inmigrantes. Estos convenios establecen mecanismos y recursos para la selección de candidatos y en el futuro posiblemente incorporen, incluso, fondos para la formación en origen.

Las PYME sólo pueden acceder al contingente si agrupan previamente sus ofertas, lo que, en la práctica, se convierte en una traba que las relega a emplear el Régimen General, que es más lento y, lo que es más importante, no cuenta con mecanismos de selección en origen.

El llamado régimen general se agilizó con el último Reglamento de la *Ley de Extranjería* (aunque sin alcanzar el carácter preferente del contingente), mediante la creación del *Catá-*

*logo de Ocupaciones de Difícil Cobertura.* Instrumento que permite ahora a las PYME realizar ofertas de empleo dirigidas a extranjeros para las ocupaciones incluidas en el mismo, sin necesidad de comprobar previamente si existe mano de obra residente disponible a través de la gestión de las ofertas en los Servicios Públicos de Empleo. El procedimiento para incluir una ocupación en el catálogo se encarga de validar la escasez de oferta residente (nacional o foránea).

*El Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura* –que se elabora trimestralmente para cada provincia desde el tercer trimestre de 2005– es un instrumento básico para concretar las necesidades de empleo entre los agentes sociales y la Administración, para el ámbito territorial. Por tanto, debe ser una prioridad en el trabajo sindical.

No obstante, debido a sus limitaciones técnicas, el catálogo no contingenta bien la oferta de empleo foráneo necesaria. El catálogo es capaz –aunque con dificultades– de cualificarla y ordenarla: es decir, se aproxima a qué ocupaciones son de difícil cobertura, pero no es capaz de cuantificar la escasez. Por tanto, combinar el catálogo con un cupo anual de trabajadores extranjeros podría ser la mejor solución.

### ***PYME e irregularidad***

Una gran parte de las contrataciones iniciales de trabajadores extranjeros efectuadas por las PYME no se ha realizado a través del contingente o el Régimen General, sino fuera del marco regulador. Este incumplimiento de la legalidad se ha facilitado con la existencia de bolsas de personas en situación irregular que se ha proporcionado con la ausencia de regulación, ordenación y gestión de los flujos de entrada y la lentitud en la tramitación para autorización de la contratación.

Al ahorro en la falta de ordenación de los flujos de entrada se suma la falta de un servicio público de promoción de ofertas y selección de personal en los países de origen para las PYME.

El Servicio Público de Empleo Estatal se debe ampliar, conectándose con los organismos correspondientes de los países de origen, para organizar las labores de promoción de ofertas y selección de candidatos adecuados.

Construir un sistema de selección de personal en origen ágil, eficiente y con supervisión sindical sería, además, una garantía para el buen funcionamiento del mercado de trabajo en el futuro, cuando las necesidades ya no sean sólo de empleo sin cualificar.

En efecto, como se señaló anteriormente, a la vuelta de la siguiente década el ajuste demográfico provocará que empiecen a no cubrirse ofertas de empleo cualificado. Para atenderlas adecuadamente será necesario contar con un mecanismo de selección eficiente. De su puesta en práctica y rodaje hoy se derivan ventajas en el presente y futuro.

Ya hoy el desajuste entre la alta cualificación que poseen algunos inmigrantes y los puestos de trabajo que ocupan genera problemas:

- Frustración para el trabajador que desempeña una actividad para la que está sobrecualificado.
- Descapitalización de los países de origen, que ven cómo los profesionales que ha formado abandonan el país y se emplean en ocupaciones que no responden a su formación.
- Derroche de recursos de capital humano, que no se emplean en función de sus capacidades.
- Presión sobre el mercado de trabajo y las condiciones de éste, puesto que los inmigrantes no quieren permanecer –más allá del tiempo obligado– ocupados en las actividades poco cualificadas y aspiran, legítimamente, a puestos de trabajo mejor remunerados, compitiendo con los demás trabajadores.

España es el país de la OCDE donde esta «desclasificación» o desajuste entre la cualificación del trabajador y los requerimientos del puesto de trabajo que atiende es mayor entre los trabajadores de origen foráneo (42,9%).

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero son ya una parte consustancial del mercado de trabajo en España, que previsiblemente ganará en el futuro todavía más relevancia. Muchos vienen para establecerse y asentarse con su familia como españoles. Tienen, por tanto, que ser acogidos con todos los derechos y obligaciones.

La inmigración, tal como la estamos conociendo hoy en España, es fundamental y abrumadoramente laboral. Los trabajadores y trabajadoras inmigrantes vienen a nuestro país a trabajar, y el mercado laboral español tiene y probablemente va seguir teniendo en los próximos años necesidad de éstos si se mantiene el crecimiento que genera puestos de trabajo que son ocupados por la población inmigrante.

Esto hace que la inmigración no sea un fenómeno excepcional, sino estructural del mercado de trabajo y de la sociedad española. No asumir esta realidad social ha sido uno de los errores de los poderes públicos y sucesivos gobiernos, que ha conducido a políticas equivocadas y ha confundido las políticas de inmigración con políticas de extranjería exclusivamente.

Un error que ha hecho que en este país no haya habido una verdadera política de inmigración. De lo que se trata es de corregir ese error aprovechando la voluntad expresada por los actuales gobernantes y los ímpetus que el propio fenómeno está provocando, para lograr que se elabore una verdadera política de inmigración en España y se avance en la misma dirección dentro de la Unión Europea.

El sindicato como agente activo e interesado, en el ejercicio de la acción sindical en defensa de los intereses y los derechos del conjunto de los trabajadores y trabajadoras, de las condiciones de trabajo, laborales, salariales, de contratación y del empleo; en definitiva, de un mercado de trabajo regulado y una inmigración con derechos, quiere contribuir a esa elaboración de la tan necesaria política de inmigración.

Política que debería incluir:

- Política de mercado de trabajo y de regulación de los flujos laborales vinculados a aquél, coordinadas con las comunidades autónomas y la Unión Europea.
- Política de visados y de control de fronteras.
- Políticas demográficas y familiares.
- Políticas de integración social en toda la amplitud del término.
- Una política decidida de persecución y penalización del empleo de personas en situación irregular.

CC.OO. apostamos por la regulación, ordenación y gestión de los flujos migratorios, teniendo en cuenta los instrumentos de entrada y estancia establecidos en la ley y su reglamento.

Para que el conjunto del sistema funcione adecuadamente como canal de regulación de la entrada de la inmigración a nuestro país, debe tener en cuenta no sólo los instrumentos laborales, sino también otros como una política rigurosa de visados y de control de fronteras, y la persecución y penalización del empleo irregular, precisamente para permitir que los cauces establecidos para la contratación en origen sean los utilizados por las empresas, dado que una parte significativa de quienes vienen y se quedan a trabajar lo hacen como falsos turistas o guiados por mafias en viajes dramáticos.

*A continuación se resumen los criterios que proponemos:*

- a) La regulación de los flujos debe determinarse en función de la capacidad de acogida del país, que deberá establecerse, a su vez, por la demanda del mercado de trabajo para cubrir las necesidades reales que éste tenga. Considerar este principio como el eje básico de la política migratoria significa un cambio cultural sobre el que debemos trabajar, dentro del sindicato, ante las Administraciones Públicas y en el conjunto de la sociedad.

Creemos adecuado el sistema complementario, es decir, que para la contratación y entrada en el país debe tenerse en cuenta la situación nacional de empleo y, por tanto, debe prevalecer la preferencia de los demandantes de empleo residentes legalmente en el país, sean o no nacionales.

- b) La capacidad de acogida no es ilimitada, por lo que debe ser planificada. La mejor manera de hacerlo sería estableciendo un cupo anual de entradas. Este cupo se debería determinar fundamentalmente teniendo en cuenta la situación nacional del empleo; es decir, mediante la capacidad de asimilación del mercado de trabajo; demandas concretas y estimaciones rigurosas sobre parámetros como la previsión de crecimiento económico, creación de empleo, evolución demográfica, demandas empresariales, etc.

El cupo debería considerar todas las vías de entrada al mercado de trabajo de la población extranjera (contingente, régimen general, visados de búsqueda de empleo) e iría consumiéndose a lo largo del año con las ofertas de empleo estable que realicen las empresas para cubrir ocupaciones donde la escasez de residentes quede acreditada a través de su gestión por los Servicios Públicos de Empleo, por su inclusión en el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura o por la Comisión Laboral Tripartita.

A su vez, el reagrupamiento familiar es un derecho reconocido a la población inmigrante que decida establecerse en España por las vías legales, y debe ser tenido en cuenta –las personas en edad de trabajar– para determinar el volumen total de entradas al mercado de trabajo. De tal suerte que el ejercicio de este derecho repercuta en el número de contrataciones en origen sin afectar al derecho mismo.

- c) La contratación en origen debe ser el instrumento básico para ajustar la oferta y la demanda de empleo. Toda persona que quiera trabajar en nuestro país debe poder tener acceso a un contrato de trabajo y a conocer las condiciones de su relación laboral antes de abandonar su país de origen. Las empresas deben poder acceder al mecanismo de la contratación en

origen con fluidez. Las Administraciones Públicas deben establecer los recursos necesarios para agilizar los trámites y sufragar los gastos de promoción de ofertas y selección de candidatos en el extranjero, especialmente para las PYME, a través del Servicio Público de Empleo, conectado con las correspondientes instancias en los países de origen. Se trata de construir un sistema de contratación y de selección en los países donde se residencia la mayor oferta de trabajadores y trabajadoras.

- d) La ordenación de los flujos de entrada a través del visado es la mejor manera de lograr que la contratación se realice en el país de origen y que el reagrupamiento familiar sea un derecho efectivo, que se concede cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley, por lo que España debería plantear en la Unión Europea el establecimiento del visado de estancia para todos aquellos países extracomunitarios de los que se reciben flujos significativos de inmigración irregular teniendo en cuenta también el saldo migratorio español con algunos de dichos países. En el momento actual ésta debería ser una prioridad para conseguir que los instrumentos establecidos en la ley funcionen.

Los datos muestran una relación directa entre la intensidad de los flujos migratorios por países y la exigencia o no de visado, pero también una correlación clara entre la ausencia de visado y la mayor irregularidad.

Igualmente, es necesario reforzar el control de las fronteras terrestres para ordenar los flujos procedentes de países europeos no pertenecientes a la Unión Europea, así como la aplicación de un periodo transitorio de restricción a la libre circulación para los países que ingresarán en la Unión Europea en 2007.

En todo caso, no debe haber ningún proceso de regularización si previamente no se han ordenado realmente los flujos de entrada mediante los canales legales con la contratación en origen.

Junto al control de las entradas, la Administración Pública debe contabilizar también las salidas, precisamente para que la política de visados contribuya al objetivo deseado de regular los flujos.

- e) Debe establecerse una jerarquía de prioridades. Esto no significa desatender ninguno de sus aspectos, pero sí concentrar los recursos en aquellas áreas que pueden facilitar más la integración. En este sentido, la primera prioridad es el correcto funcionamiento de los cauces legales para el ingreso en el mercado de trabajo y la subsiguiente persecución y penalización del empleo irregular.

Porque la política migratoria no puede limitarse a la gestión de la irregularidad por la fuerza de los hechos que, por otra parte, también consume recursos. Éstos deben ponerse al servicio de las vías ordinarias de entrada y al control de legalidad.

- f) La política de inmigración debe ser integral y contemplar todas las facetas del fenómeno. Esta visión de conjunto lleva necesariamente a la coordinación entre los distintos departa-

mentos ministeriales con competencias en la materia, Trabajo (laboral), Interior (residencia legal, control de fronteras, repatriaciones) y Exteriores (visados).

En este sentido, en la Comisión Laboral Tripartita, el nuevo instrumento creado en el Ministerio de Trabajo con los interlocutores sociales, que entre otras funciones tiene la de contribuir a «cualificar» las necesidades de mano de obra extranjera a través de la aprobación del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, deben participar también el Ministerio del Interior y el Ministerio de Exteriores. Su aportación es imprescindible para poder ajustar no sólo las necesidades del mercado laboral, sino regular los flujos de entrada en base a aquéllas.

También es imprescindible la coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas: para determinar las necesidades de mano de obra en el conjunto del Estado; para controlar y penalizar el empleo irregular con la misma intensidad y eficacia en todos los ámbitos territoriales; para desarrollar políticas de integración social, con especial atención a la coordinación con las corporaciones locales.

El Estado tiene la responsabilidad de la política migratoria y, por tanto, sus instrumentos de coordinación, ya sea entre la propia Administración General del Estado como con las comunidades autónomas, son un elemento clave.

La puesta en marcha de una Agencia Estatal de las Migraciones debería resultar un instrumento útil y eficaz para la coordinación de la política de regulación, ordenación y gestión de los flujos, por lo que su puesta en funcionamiento debe suponer una prioridad.

La creación de una ventanilla única que canalice las competencias de las diferentes instancias de la Administración que intervienen en la política de inmigración, es otra de las necesidades que debería ponerse en marcha dentro de los cometidos de la Agencia Estatal.

Otro aspecto básico de la política de inmigración vinculado al mercado laboral es conocer, tener datos. Para ello, también es necesario coordinar las distintas fuentes de datos. Se trata de elaborar registros periódicos y públicos sobre los permisos y contratos concedidos a través de las distintas vías laborales establecidas, con información por países, edades, sexo, etc., sobre el reagrupamiento familiar, y sobre los visados según los motivos de concesión, etc.

El establecimiento de una base de datos única que agrupe todas las actualmente existentes sería un buen instrumento para lograr estos objetivos.

- g) Hay que asegurar los recursos públicos necesarios para garantizar a la población inmigrante el reconocimiento de derechos y el amparo de la ley desde el momento en que entra a España, para terminar con las situaciones de explotación e indefensión que se están produciendo. Sin recursos no es posible desarrollar una política migratoria—desde

la contratación en origen, el control de las fronteras y la persecución del empleo irregular hasta la garantía de derechos y de integración social-. Se trata de poner los recursos al servicio de la inmigración regular para evitar tener que invertirlos en la gestión de la irregularidad.

En primer lugar es obligado habilitar más recursos para asegurar la contratación en el país de origen. El Estado español debe hacerse cargo de la selección de trabajadores en los países de origen, modificando para ello su actual estructura en el exterior, pensada en su día para atender a la emigración desde España, y no para atender a la actual inmigración. Y debe asegurar la renovación ágil de la documentación. Se trata, en definitiva, de resolver los actuales problemas de gestión. En este sentido, los instrumentos claves a reforzar son los Servicios Públicos de Empleo, los consulados y embajadas y las Oficinas de Extranjería.

Asimismo, es necesario que la Administración disponga de una mayor dotación de medios y recursos para que pueda realizar una mejor y más eficaz persecución del empleo irregular. La Inspección de Trabajo es clave en esta labor, así como la actuación de la Fiscalía cuando se detecte este tipo de empleo, porque si bien es cierto que no es un delito tipificado en el código penal, no es menos cierto que la mayoría de las veces este tipo de empleo va asociado a la explotación de las personas, y esto sí que está tipificado como delito.

El Gobierno debe establecer directrices y adoptar medidas que estimulen e impulsen las vías de regularización permanente a través del arraigo laboral, el arraigo social y la colaboración con la Administración y/o la Justicia.

La falta de previsión sobre la evolución de la inmigración y la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos para regular y ordenar los flujos están permitiendo y estimulando una inmigración irregular y dando justificación a empresarios insolidarios y egoístas para la utilización de una mano de obra barata aprovechándose de la situación de vulnerabilidad de las personas. La consecuencia de esa falta de decisión política se traduce en la falta de los recursos y medios necesarios para la ordenación legal de los flujos.

Evitar las bolsas de economía irregular con la población inmigrante es evitar la degradación general de las condiciones de trabajo, que lejos de ser un elemento de «disciplina» de las reivindicaciones laborales –como se piensa en algunos círculos económicos–, son una transferencia ineficiente de recursos públicos hacia el sector privado menos productivo de la economía.

- h) Una política de inmigración rigurosa debe planificar las nuevas necesidades que se generan en los servicios públicos como la sanidad, la educación o los servicios sociales, e invertir recursos para redimensionarlos adecuadamente, asegurando la calidad del servicio y de sus profesionales. Pero para ello es imprescindible una gestión ordenada de la inmigración, porque un flujo de entrada ingobernado será incompatible con el acceso universal a los servicios públicos, quebrándose la igualdad y la cohesión social.

- i) España debe especializar su modelo productivo, apostando por la inversión en innovación, tecnología y formación, para asegurar el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competencia futura de las empresas. Basar el crecimiento de la economía y del empleo en las actividades más intensivas en mano de obra, en los bajos costes laborales y en el empleo irregular de la mano de obra inmigrante limita las posibilidades de crecer, genera desigualdad social, y confronta una oferta de empleo de baja cualificación con una población que invierte cada vez más en formación, con el consiguiente desajuste entre oferta y demanda de empleo.
- j) Se debe trabajar en el ámbito europeo para establecer una política migratoria común y, con urgencia, contar al menos con criterios comunes de actuación en relación con las ayudas a los países periféricos y fronterizos dentro y fuera de la Unión Europea, así como para el control de fronteras y la lucha contra las redes mafiosas que trafican con personas.

Especialmente, desde las instancias europeas se debe contribuir a que el problema de las pateras y los cayucos se resuelva, lo que hace necesario que se establezcan convenios sobre flujos de entrada con los países africanos. Pero también requiere, a corto plazo, una exigencia contundente de las instituciones europeas para que los países africanos asuman el reconocimiento y la repatriación de sus ciudadanos llegados de manera irregular. Y con un horizonte más amplio, es imprescindible trabajar por una división internacional del trabajo más justa y para abrir progresivamente los mercados de los países desarrollados a los productos agrícolas de África.

La cooperación al desarrollo es un factor estratégico y debe intensificarse cuantitativa y cualitativamente, tanto en España como en Europa, para que los países en los que su población se ve obligada a emigrar puedan desarrollar sus propias condiciones económicas. Porque una política de cooperación, justicia y solidaridad será más eficaz y humanitariamente más justa que las acciones de devolución y repatriación obligadas por la entrada irregular de personas, política que debería abanderar la Unión Europea.

- k) Una política de inmigración que contemple las propuestas aquí expresadas debe ir acompañada de políticas de integración social. Uno de los factores que contribuirá a dicha integración, junto al empleo legal y con derechos, será el derecho político de ciudadanía a participar en las elecciones municipales mediante el voto activo y pasivo, para lo que se debería promover la reforma del artículo 13.2 de la Constitución.
- l) En España es imprescindible trabajar para que la inmigración y las medidas de gestión de la misma dejen de ser un arma política y electoralista en la disputa entre formaciones políticas, y para conseguir un consenso general básico en esta materia.

## **7. LA INMIGRACIÓN Y EL PAPEL DEL SINDICATO**

Los textos para abordar la discusión sobre la acción sindical –en las empresas y sectores, en el marco internacional, en los ámbitos de representación institucional–, así como sobre nuestra política organizativa en relación con la inmigración laboral en CC.OO., se presentarán más adelante.