
HACIA UNAS POLÍTICAS REALES DE EMPLEO PARA INMIGRANTES EN ESPAÑA*

Francisco Sacristán Romero**

Recibido: agosto 15 de 2006

Aprobado: marzo 28 de 2007

RESUMEN

Las políticas activas de empleo pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los inmigrantes, combinando, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el empleo.

El objetivo de este trabajo es sondear los aspectos fundamentales de las políticas de empleo para inmigrantes en España, a través del conocimiento de las iniciativas y estrategias estructuradas para brindar a los inmigrantes oportunidades de integración sociolaboral, con una metodología basada en el análisis cualitativo y cuantitativo de contenidos de la legislación y los planes y programas de las instituciones públicas que son responsables de la política laboral. El resultado más apreciable ha sido el de lograr una aproximación a las características de las políticas activas de empleo enfocadas a los inmigrantes, y sus posibles efectos sobre las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en este mercado.

PALABRAS CLAVE: Políticas económicas laborales, trabajadores inmigrantes, leyes laborales, migración

* Artículo de reflexión.

** Profesor Titular interino, tiempo parcial, en el Departamento de Historia de la Comunicación Social de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, impartiendo las asignaturas de Historia del siglo XX (anual) e Historia de la Comunicación Social (2º cuatrimestre). Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Ciencias de la Información, sección Periodismo, Licenciado en Psicología y Licenciado en Derecho, además de poseer la titulación de Técnico Especialista en la rama Electricidad y Electrónica, especialidad Electrónica de Comunicaciones. Calle Camino Ancho, nº 84, vivienda 60.28109 Alcobendas. Madrid. España. fsacrist@ccinf.ucm.es

ABSTRACT

The active employment policies aim at contributing to the increase in possibilities for the immigrants' labor incorporation and continuation, while combining flexibility and safety at the job.

The objective of this paper is to inquire into the fundamental aspects of labor policies for immigrants in Spain through the knowledge of the structured initiatives and strategies in meant to grant the immigrants social and labor integration opportunities. The a metodological based upon the qualitative and quantitative analyses of the legislation contents and approach was the plans and programs of the public institutions that are responsible for the employment policy. The most significant result has been the approximation to the characteristics of the active employment policies for the immigrants and their possible effects on the current inequalities in the labor market, taking into consideration the heterogeneity of the various collectivities that participate in this market.

KEY WORDS: labor economic policies, immigrant workers, labor law, migration.

CLASIFICACIÓN JEL

J08, J21, K31, O14, F22

1. CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS

Para situar al lector interesado en esta parcela de la realidad jurídica actual de una forma lo más cercana posible a los objetivos que se pretenden conseguir en el desarrollo de esta cuestión relativa al concepto y características de las políticas activas de empleo enfocadas a los inmigrantes, es necesario empezar matizando que, desde un enfoque amplio, dichas políticas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado. Así, entre las políticas activas de empleo, se podrían distinguir tres grandes grupos, a partir de la clasificación realizada por Sáez (1997):

1º. Las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza.

2º. Las actuaciones encaminadas a mejorar los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos.

3º. Las que tienen una directa conexión con la promoción del empleo.

En este contexto interesa especialmente analizar la combinación de medidas con relación a la orientación, formación y experiencia laboral. Además, respecto a las consecuencias jurídicas de tales políticas, hay que hacer un especial esfuerzo para adentrarse en la operatividad de los programas hacia la población-objetivo que constituye el colectivo de trabajadores inmigrantes.

Conviene recordar que en los países más desarrollados se ha registrado en los últimos diez años un notable aumento de las políticas activas de empleo destinadas a los colectivos con una baja tasa de colocación, entre los que se encuentran los inmigrantes.

Según Sáez (1997), el grupo más importante ha sido el de los desempleados de larga duración (superior a un año) y que superan cierta edad; el segundo conjunto de colectivos es el de aquellas personas cuya experiencia laboral es muy pobre o incluso inexistente (marginados, personas con historial delictivo, inmigrantes y gente con baja cualificación); y el tercer grupo está conformado por los jóvenes recientemente incorporados al mercado de trabajo. Otros grupos de segunda línea son los considerados como inactivos (especialmente se refieren a las mujeres) y los receptores de rentas sociales, a los que se empuja hacia el empleo como mecanismo de integración social.

Una vez realizada esta descripción general, es preciso destacar que para una de las instituciones españolas con más conocimiento y experiencia en esta materia, como es el Consejo Económico y Social (CES), estas políticas comprenderían dos grandes grupos de medidas, a saber:

- 1º. Las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos (bonificaciones, subvenciones, etc.) a la contratación.
- 2º. Las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo (o la supresión de obstáculos) a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso un mejor sistema de información de este mercado (que es, por ejemplo, uno de los esfuerzos de los observatorios públicos de empleo).

En España, un estudio serio y riguroso de las políticas activas de empleo destinadas a los trabajadores inmigrantes debe partir de dos factores básicos en su configuración: su contextualización dentro del modelo adoptado por la Unión Europea

y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que les atañen.

Las políticas activas de empleo pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los inmigrantes, combinando, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda o la creación directa de empleo, permiten reducir los desequilibrios o desajustes en el mercado de trabajo.

Tomando como punto de partida y referencia esencial la vigente ley de Empleo, ley 56/2003, de 16 de diciembre, ya en la misma exposición de motivos se alude a uno de los factores esenciales que han estado presentes en el entramado actual del mercado laboral español, que es denominado por los redactores de la ley como "fenómeno migratorio", y que, sin lugar a dudas, ha contribuido a una importante modificación cualitativa y cuantitativa del empleo en España.

Lo establecido en la exposición de motivos tiene continuidad en la misma ley cuando el artículo 2, concerniente a los objetivos de la política de empleo, cita de forma específica al colectivo migratorio externo en su apartado g), entendiéndose que una de las metas de la ley es la coordinación de la articulación de las políticas de empleo, teniendo muy presentes tanto la inmigración interna como la externa; estos aspectos van ligados a los principios de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.2 de la Comunidad Europea (CE).

Además, este apartado g) del artículo 2 conecta con su apartado d), especificando que los inmigrantes se encuentran dentro del conjunto de colectivos en los que es preciso fomentar políticas destinadas a la integración laboral, dado que son grupos que presentan por las diversas características que concurren en ellos más trabas y problemas a la hora de

encontrar empleo que el resto de ciudadanos. Entre estos colectivos, el artículo 2, apartado d), de la ley de empleo cita de forma específica a los "jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años".

Una vez introducidas estas dos puntuales referencias significativas sobre el objeto de estudio, ubicadas en la exposición de motivos y el artículo 2 de la ley, se debe enfocar la atención en el importante artículo 23 que delimita el concepto básico sobre el que pivota este trabajo y éste no es otro que el de "políticas activas de empleo". En consonancia con el espíritu integrador que orienta a esta ley de empleo, se definen las políticas activas de empleo como "el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social".

De esta definición se pueden extraer algunas características básicas acerca de estas políticas activas de empleo que, desde una perspectiva particular, serían las siguientes:

1ª. Se advierten tres ejes esenciales sobre los que descansarían estas políticas: **orientación, empleo y formación**.

En torno a estas tres líneas de actuación deberíamos tener presente el esquema mental de inserción del colectivo inmigrante en el mercado laboral español, puesto que se van a reproducir en la legislación específica que tiene como destinatarios principales a los inmigrantes.

Dicho esto, no podemos pasar por alto que para intentar acercarnos a las anteriores tres líneas de actuación, las medidas favorecedoras para

integrar a los colectivos con más dificultades, no sólo para encontrar empleo, sino también para consolidar un puesto de trabajo estable y de calidad, deben acompañarse de un importante incentivo económico.

En este sentido, el actual Ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, recalca que "la cantidad destinada a políticas activas de empleo en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el año 2005 es de 6.372,6 millones de euros, que supone un aumento de 462,3 millones, un 7,8%, con respecto al año anterior"¹.

En el capítulo específico relativo a la integración laboral de los inmigrantes, el presupuesto que corresponde a la Dirección General de Inmigración se sitúa en unos 12 millones de euros, despuntando de una manera especial las transferencias que desde la Administración Central se harán a distintas instituciones autonómicas y municipales, que de acuerdo con lo comunicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales coparán tres cuartas partes del presupuesto.

2ª. Se alude en la definición sobre políticas activas de empleo a que éstas van enfocadas al grupo de **"los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores"**. Es pertinente, por ello, hacer una distinción entre dos grupos ya de entrada:

- a) Desempleados por cuenta propia o ajena.
- b) Trabajadores en lo relativo a su formación y recalificación para el empleo.

3ª. Fomento del ánimo de creación de empresas y de la denominada **"Economía Social"**.

Desgranado el concepto y características de las políticas activas de empleo, el artículo 26 de la ley de Empleo se refiere a los inmigrantes como

1 Estos datos fueron tomados de la publicación electrónica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, NIPO 201-04-014-X ISSN: 1577-189 X, 14 de octubre de 2004, Madrid.

"colectivo prioritario" al que deben ir dirigidas las medidas de fomento del acceso y mantenimiento en el empleo.

2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA EUROPA COMUNITARIA

Partiendo del Tratado de Ámsterdam se incorporó el artículo 13 que establece que "el Consejo (...) podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual". Al amparo de este precepto, se aprobó en el año 2000 una directiva muy relevante referida al establecimiento de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en concreto, la directiva 2000/78/CE. Así, en el considerando nº 9 de esta directiva, se establecía que "el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal".

La normativa comunitaria es un fiel reflejo del trabajo realizado en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997, en el que la Unión Europea dio un impulso muy importante y de una forma progresivamente integrada, a las políticas activas de empleo, como un desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam. La consecuencia jurídica que se deriva de todo este proceso es que las políticas activas de empleo en España vienen definidas en buena parte por las líneas y directrices generales que introduce la Unión Europea en el Derecho Comunitario.

Tres años más tarde de la reunión de Luxemburgo se celebró el Consejo Europeo de Lisboa, en concreto en marzo de 2000, en el cual se acordaron una serie de actuaciones relevantes tales como la definición de una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo,

la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, que se ha venido denominando en el marco comunitario con el título de Estrategia de Lisboa. Dentro de ésta hay que realizar una mención especial a la denominada Estrategia Europea de Empleo, que se conoce con las siglas EEE. Este enfoque sobre el empleo en el ámbito de la Unión Europea intenta hacer una reordenación y ampliación de las diversas directrices para el empleo que se habían configurado como principios informadores para la política comunitaria, completándose con una serie de objetivos de tipo cuantitativo a diez años. Para la instrumentación de esta Estrategia Europea de Empleo, se definieron cuatro grandes pilares, en los que cada año se establecerían diversas directrices, debiendo ser desarrolladas éstas por los países miembros de la Unión Europea en políticas concretas, dentro de los sucesivos programas nacionales para el empleo con un período anual de actuaciones. En concreto, los cuatro grandes pilares son:

- 1º) Mejora de la capacidad de inserción profesional.
- 2º) Desarrollo del espíritu de empresa.
- 3º) Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
- 4º) Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En el contexto de este proceso que empezó en Luxemburgo en 1997, las sistemáticas revisiones de la EEE han llevado a la determinación de la necesidad de realizar un ejercicio de simplificación para ofrecer enfoques y orientaciones más generales, con una mayor determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades que mejor están definidas. Así, en junio de 2003, se procede a una crucial modificación de la EEE para el período trianual 2003-2005, en el que las características más sobresalientes están construidas alrededor de unos puntos muy específicos, tales como la determinación de tres objetivos generales, cuya materialización pasaría por el cumplimiento de

cuatro requisitos básicos que deben recogerse en la aplicación por parte de los Estados miembros de la EEE revisada, un menor número de directrices, reducido a diez y un período de vigencia de estas directrices a tan sólo tres años. De forma paralela, se ha ido matizando un conjunto cada vez más amplio de indicadores cuantitativos para la medición y la evaluación de las políticas en las que se recojan estas líneas de actuación genérica.

Podemos vislumbrar que en el actual marco comunitario, uno de los efectos más clarificadores de la filosofía que encierra la Estrategia de Lisboa es el de destacar el papel tan relevante que deben tomar las políticas activas de empleo en los países miembros de la Unión Europea. De acuerdo con la EEE, los Estados han ido elaborando cada año programas nacionales de acción para el empleo. Conviene mencionar que la actuación encaminada a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores es la que concentra la mayor parte de las políticas activas del mercado de trabajo. A pesar de que ese objetivo se haya dirigido en mayor proporción a la ordenación de programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros nuevos, sí es preciso mencionar que sobre dicho objetivo se han establecido las bases para el arranque de distintas medidas que tienen un reflejo en los denominados Planes Nacionales de Acción para el Empleo de nuestro país.

Tres de los fines de estos Planes se han enfocado a la incentivación de la participación en el mercado de trabajo, la potenciación de la búsqueda de empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades.

En el diseño de este artículo interesa especialmente la directriz 7, destinada a la promoción activa y decidida de la integración de todos aquellos colectivos desfavorecidos por distintas causas en el mercado de trabajo y a enfrentarse de una manera eficaz a la discriminación que sufren.

En el camino indicado por esta directriz, las acciones a favor de la integración de los colectivos

desfavorecidos se destinan a actuaciones concretas en el campo de la educación y formación de jóvenes y adultos, personas discapacitadas e inmigrantes. En el caso concreto que ocupa la atención de este artículo, o sea, el colectivo inmigrante, existen diferentes actuaciones para luchar contra su discriminación, que pasan por la elaboración de itinerarios integrados de inserción laboral que contemplen sus potencialidades y posibilidades de empleo de forma individualizada; por la formación de profesionales en el campo de la inmigración y por la regularización de la situación laboral de los inmigrantes que acrediten el desempeño de un trabajo durante al menos el período de un año.

En la atención particular al colectivo inmigrante son tres medidas específicas las que están previstas en el denominado Programa Operativo "Lucha contra la discriminación", cofinanciado por el Fondo Social Europeo, a saber:

1^a) Itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes.

En esta apartado se toman en consideración las diferentes y variopintas características personales y laborales de los inmigrantes, con el objetivo de intentar el descubrimiento y la potenciación de las posibilidades de acceso al empleo desde un enfoque netamente individualizado. Este itinerario está formado por una serie de fases, a saber:

- a) Diagnóstico de la situación, cuya herramienta esencial es una entrevista personal.
- b) Formación previa, con instrumentos poderosos tales como el aprendizaje del idioma español y de otra lengua específica oficial de la Comunidad Autónoma que se trate, además de un entrenamiento básico en habilidades sociales.
- c) Orientación sociolaboral.
- d) Formación ocupacional.
- e) Apoyo al autoempleo.
- f) Medidas de acompañamiento de tipo sociopedagógico, que se concretan en

ayudas destinadas a gastos de guarderías y escuelas infantiles, ayudas para sufragar los costes de transporte y manutención para aquellos casos que se entiendan como más vulnerables, etc...

2ª) Formación de profesionales con dedicación exclusiva enfocada al colectivo inmigrante.

Se trata de impulsar medidas eficaces para dotar de una preparación teórica y práctica en materia de extranjería y recursos sociales existentes en las diferentes Administraciones Públicas de ámbito territorial estatal, autonómico o local, destinada a todos aquellos profesionales de los diversos organismos e instituciones públicas y privadas que trabajan directamente con los inmigrantes, con el objetivo esencial de su inserción en el mercado laboral.

3ª) Sensibilización, estudios y seminarios sobre el colectivo inmigrante.

El objetivo es alcanzar una efectiva concienciación social a través de la realización de campañas concretas y la realización de encuentros, jornadas y seminarios, intentando que en estos diferentes actos participe el mayor número de agentes sociales implicados en todo lo que constituyen las trabas esenciales que impiden la plena integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo español.

Las propuestas particulares que los dos Sindicatos españoles más representativos en el ámbito territorial estatal, UGT² y CC.OO³, entienden esenciales para hacer efectivos los objetivos de la directriz 7 se centrarían en estos cinco puntos:

1º) Desarrollo reglamentario de la ley de Extranjería, dando cabida a la participación de los interlocutores sociales.

2º) Establecimiento de unas normas claras y participativas para la determinación de los contingentes, teniendo presentes la situación nacional de empleo, el papel de los Servicios Públicos de Empleo, la articulación sectorial y territorial y la implicación de empresarios y organizaciones sindicales.

3º) Dotación de medios y recursos suficientes a la Administración española en los países de origen de la población trabajadora inmigrante para la potenciación de la contratación en sus países de nacimiento y el establecimiento de planes de acompañamiento y de integración sociolaboral (lengua, derechos laborales, regulación colectiva, protección social, etcétera).

4º) Luchar contra las situaciones de explotación y desigualdad de las personas inmigrantes vinculadas a la irregularidad y al empleo sumergido, así como la promoción de los procedimientos de actuación coordinada entre las distintas Administraciones Públicas, incluida la Inspección de Trabajo, con el objeto de hacer emerger a la superficie el empleo irregular, con la persecución del fraude empresarial y asegurando la protección a los trabajadores que pongan en conocimiento de las instancias judiciales estas situaciones.

5º) Definición de programas de integración social destinados a los inmigrantes en materia de educación, vivienda, servicios sociales, etcétera.

Bajando al terreno concreto de las distintas Comunidades Autónomas, la materialización de esta directriz 7 se concreta en las siguientes actuaciones:

2 Sindicato español Unión General de Trabajadores.

3 Sindicato español Comisiones Obreras

Cuadro 1. Estrategias empleadas por las comunidades españolas

| Comunidad | Acciones |
|----------------------|---|
| Aragón | <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas a la contratación de trabajadores en riesgo de exclusión en Empresas de Inserción Laboral • Información, atención especializada y asesoramiento individualizado acorde a inmigrantes • Participación en la iniciativa comunitaria EQUAL⁴ potenciando la formación e integración de colectivos desfavorecidos • Ayudas a los empresarios para facilitar el alojamiento de trabajadores temporales e inmigrantes • Convenios con asociaciones de agricultores y cooperativas para la contratación de trabajadores temporales e inmigrantes • Convenios con entidades para la intermediación laboral con personas inmigrantes y |
| Asturias | <ul style="list-style-type: none"> • Plan de formación para personas con discapacidad y amenazados de exclusión |
| Canarias | <ul style="list-style-type: none"> • Acciones para la integración de colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo • Inserción laboral de inmigrantes |
| Cataluña | <ul style="list-style-type: none"> • Proponer oportunidades de integración a los colectivos con riesgo de exclusión del mercado de trabajo. • Subvención global |
| Comunidad valenciana | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de talleres de formación e inserción laboral • Plan integral de empleo para personas con riesgo de exclusión social |
| Galicia | <ul style="list-style-type: none"> • Incentivos a la contratación temporal e indefinida de desempleados en riesgo de exclusión social |
| Madrid | Ayudas a empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social |
| Navarra | Formación e inserción de inmigrantes. |
| La Rioja | Ayudas a la contratación estable, mínimo de un año, de trabajadores desempleados en riesgo de exclusión social |

Fuente: elaboración propia

Haciendo un repaso al conjunto de medidas específicas dentro del ámbito territorial autonómico, se percibe de una forma nítida que Aragón es la comunidad autónoma española que más programas y presupuesto regional destina a hacer posible la concreción de la directriz 7 en lo concerniente al colectivo inmigrante.

Por último, en el marco de la Unión Europea conviene hacer una especial mención a la conocida como iniciativa comunitaria EQUAL, que tiene como objetivo la cooperación transnacional para la promoción de una nueva metodología de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo existentes en relación con el mercado de trabajo. El objetivo de esta iniciativa, tal y como se contempla en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), de 5 de mayo de 2000, es el de "promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional".

En el campo particular que centra el interés de este trabajo, EQUAL distingue dos propósitos diferentes para enfocar el alcance de la capacidad de inserción profesional:

- a) Hacer posible a través de una serie de instrumentos y herramientas concretas el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren en mayor medida las trabas y obstáculos para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral.
- b) Tomar medidas drásticas y eficaces para luchar contra el racismo y la xenofobia conectados al mercado de trabajo.

3. ÁMBITO DE ACTUACIÓN ESPAÑOL EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Una vez perfiladas las ideas básicas del modelo comunitario que subyace con relación con las políti-

4 Programa de la Unión Europea para la Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

cas activas de empleo, para afrontar una perspectiva adecuada de lo que ocurre en España, conviene no ignorar la configuración múltiple, tanto en los aspectos del diseño como en los de la ejecución, que provienen de la distribución de competencias entre la Administración Central del Estado y las 17 comunidades autónomas y las 2 ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en esta materia, y de la capacidad de las administraciones locales de adoptar medidas de tipo complementario. Retrotrayendo la atención al tercer punto de este epígrafe, se veía que la actual y vigente ley de Empleo tiene como objetivos fundamentales el de la armonización del modelo surgido de la distribución de competencias y garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones y entre los agentes públicos y privados, que se encuentran implicados, para intentar en la medida de lo posible la movilización y optimización de los recursos disponibles al objeto de lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

Se puede constatar que la ley de Empleo ha instaurado un concepto integral de política activa de empleo, diseñada como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas cuyos objetivos vienen determinados por el desarrollo de programas y medidas dirigidas a la consecución del pleno empleo, además de la calidad del empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y la reducción y debida protección de las situaciones de desempleo. Una de las consecuencias evidentes de la amplitud del concepto de política activa de empleo que se recoge en la vigente ley de Empleo es la imprescindible regulación de las competencias de cada una de las instituciones y organismos implicados en su diseño y ejecución, pero no ignorando en ninguno de los supuestos posibles a las administraciones públicas de carácter local en el desarrollo del conjunto de las políticas activas de empleo. En virtud de todas las circunstancias, es relevante el modelo del Sistema Nacional de Empleo, cuyos ejes

esenciales de actuación se centran en un modelo de descentralización territorial y de coordinación funcional, en el que las finalidades se centren en el aumento progresivo de las tasas de intermediación laboral y en asegurar la aplicación de las políticas activas de empleo y de la acción protectora por desempleo, así como la ineludible garantía de la unidad del mercado de trabajo en España, su integración en el mercado único europeo y la libre circulación de los trabajadores.

Cabe especificar que el Sistema Nacional de Empleo está formado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las diferentes comunidades autónomas: en el caso del Servicio Público de Empleo Estatal, hablamos de un organismo autónomo de la Administración General del Estado que tiene como fines esenciales la ordenación, desarrollo y seguimiento de la política de empleo; en lo concerniente a los servicios de las comunidades autónomas, decir que son los órganos o entidades a los que se encarga, en su correspondiente ámbito territorial, la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo.

A partir del objetivo deseable de dotar de una mayor transparencia al mercado laboral, se establecen unos determinados principios comunes de actuación, tales como los de integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información, además de la existencia de un lugar común en la red telemática que haga posible el conocimiento de las ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación en todo el territorio español.

CONCLUSIONES

Entre los aspectos más destacables y dignos de este análisis pormenorizado respecto a las políticas activas de empleo por parte del legislador español con destino al colectivo de inmigrantes, destaco los siguientes, a saber:

- 1) Se parte de una situación en la que el mercado de trabajo español tiene un doble problema

respecto al contingente de trabajadores latinoamericanos: insuficiente volumen de empleo de calidad para atender las necesidades de este colectivo tan importante para la economía española y alto nivel de temporalidad en la contratación. Esto es especialmente preocupante si tenemos en cuenta el alto nivel educativo y de especialización profesional en diversos sectores productivos de muchas de las personas que vienen de América Latina para buscar en España una mejora de su nivel de vida.

Desde una perspectiva global, se deben criticar las políticas gubernamentales porque en muchas de sus medidas falta un análisis real de aspectos básicos, tales como los diferentes elementos que inciden en la creación de empleo, en su estabilidad y la utilización no justificada de la contratación temporal, teniendo presentes las nuevas formas de organización empresarial del trabajo (pongamos, por ejemplo, las crecientes dimensiones que en España está teniendo la modalidad del teletrabajo). A la vista de este primer esbozo, es esencial consensuar modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas, buscando aquellos compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores latinoamericanos y flexibilidad para las empresas que los contraten.

- 2) El cumplimiento de la Estrategia Europea de Empleo define como una prioridad absoluta de las políticas sociales y laborales el aumento del empleo de calidad para el colectivo inmigrante y de la participación en el mercado de trabajo. Pero este punto, analizado con profundidad en el marco de las actuales políticas activas de empleo del Gobierno español, tiene unos objetivos muy poco conseguidos. En concreto, deberían haberse promovido con mayor intensidad acciones dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes de origen latinoamericano pero nacidos en España, de los trabajadores de edad avanzada que vinieron de los países hermanos de

América Latina y donde no fue suficientemente aprovechada su experiencia por el empresariado español.

- 3) Debemos siempre tener en cuenta que la inmigración laboral latinoamericana en España es un fenómeno relativamente nuevo e intenso que presenta oportunidades y retos en materia sociolaboral. En este ámbito, el Gobierno y los interlocutores sociales en su momento emprendieron al respecto una serie de actuaciones concretas y que abordaron, en primer lugar, el desarrollo del Reglamento de la ley de Extranjería estableciendo los procedimientos necesarios para lograr la vinculación de todas las actuaciones en esta materia. En lo concerniente a estas actuaciones, hay que decir que ha sido claramente insuficiente el conjunto de medidas dispuestas por el Gobierno, sobre todo por dos razones: lagunas legales insostenibles desde la óptica constitucional en el modelo jurídico dispuesto por el Gobierno español, y previsiones poco reales del verdadero papel del inmigrante latinoamericano en la denominada "economía sumergida".
- 4) La apuesta por una "economía del conocimiento" requiere favorecer la formación permanente a lo largo de la vida laboral. Ella es la mejor vía para asegurar la cualificación profesional que demanda el mercado de trabajo, así como para garantizar la empleabilidad de toda la población en edad de trabajar. Sin embargo, estas actuaciones han sido escasamente extendidas al colectivo inmigrante latinoamericano por parte del legislador español. Para la consecución de estos objetivos, el Gobierno español debería haber realizado un análisis más detenido y de manera conjunta, con las asociaciones civiles de defensa de los derechos laborales de los inmigrantes de las adaptaciones necesarias del actual modelo de formación de los trabajadores en un sentido acorde con las necesidades formativas que han de atenderse

desde el ámbito estatal, preservando los ámbitos de participación de las organizaciones sindicales y empresariales y posibilitando la gestión por parte de las comunidades autónomas españolas. Hay que destacar que en algunas comunidades autónomas se ha llegado entre autoridades laborales autonómicas y asociaciones de inmigrantes latinoamericanos a un consenso mucho mayor que en el ámbito de la Administración Central del Estado español.

- 5) El impulso de las políticas activas de empleo y de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) con destino a los inmigrantes latinoamericanos se presenta actualmente como un objetivo imprescindible e inaplazable. El Gobierno y los interlocutores sociales tienen pendiente la tarea de evaluar cuál debe ser el diseño realista de las políticas de empleo y el papel de los SPE con vistas a asegurar la eficacia y eficiencia de sus funciones (información, intermediación, detección anticipada de las necesidades cuantitativas y cualitativas de empleo, programas de formación, aprendizaje y orientación, promoción del enfoque preventivo, entre otras), así como la adecuada protección ante la falta de empleo: prestaciones y políticas activas.

Desde la perspectiva de la armonización del nuevo modelo, surgido de la ley de Empleo vigente en España, con la actual distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de política de empleo, los objetivos deberían centrarse en asegurar la adecuada cooperación y coordinación entre las administraciones y entre los agentes, públicos y privados implicados, movilizándolo y optimizando los recursos disponibles para lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

- 6) Para ayudar con más posibilidades de éxito al inmigrante latinoamericano, se debe estudiar detenidamente la revalorización de algunas instituciones laborales mejorando su funciona-

miento y la participación de las asociaciones de trabajadores inmigrantes en estas entidades. Un ejemplo claro lo constituye el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dependiente del actual Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español, en el que los inmigrantes latinoamericanos carecen de una interlocución en los asuntos que les atañen directamente en materia de seguridad e higiene en el marco laboral. Es por ello que deben originarse iniciativas para que el colectivo inmigrante tenga voz y voto en órganos tales como la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y, de manera específica, en el funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- 7) La potenciación de nuevos instrumentos activos de la política industrial y el análisis de las consecuencias derivadas de las necesidades de sostenimiento medioambiental constituyen retos para consolidar el crecimiento y la creación de empleo y riqueza en un mundo globalizado. El Gobierno y los interlocutores sociales deben diseñar políticas industriales y de medio ambiente que favorezcan inversiones de mayor nivel tecnológico, contemplando medidas que contribuyan a evitar deslocalizaciones, así como reestructuraciones injustificadas. Para ello, es necesario propiciar la participación de los colectivos de trabajadores inmigrantes en las políticas horizontales e impulsar análisis detallados de los sectores industriales mediante observatorios específicos que incorporen el punto de vista de las asociaciones de defensa de los derechos laborales de los inmigrantes.
- 8) El salario mínimo interprofesional (SMI) se ha situado en España, como consecuencia de su evolución en los últimos años, en unos niveles que cada vez se alejan más de la proporción que con respecto del salario medio (60%) se recomienda por la Carta Social Europea. El Gobierno inició el proceso de recuperación

escalonada del SMI hasta alcanzar, al final de la presente legislatura, la cuantía de 600 euros mensuales. Y, junto a ello, abordó el proceso de desvinculación del SMI de la definición de políticas de transferencias de rentas sociales que incluyen al sistema de protección por desempleo. Sin embargo, en estas actuaciones queda pendiente abordar el proceso de revisión futura del SMI a lo largo de los próximos años en el marco de una economía española cada vez más dependiente del capital humano que aporta el colectivo inmigrante.

- 9) Uno de los pilares del modelo social europeo, tal y como éste fuera definido en la Agenda So-

cial, es el derecho de información, consulta y/o participación de los representantes, electivos o sindicales, de los trabajadores en las decisiones con relevancia sociolaboral de las empresas, como pueden ser, a título de ejemplo, los procesos de reestructuración y reorganización o los aspectos relativos a la productividad. Pues bien, las actuales políticas activas de empleo destinadas al colectivo inmigrante ignoran este hecho y, por tanto, marginan a un papel muy secundario de participación a los trabajadores inmigrantes dentro del seno de las actuales estructuras de las grandes empresas españolas de capital privado.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. (Coordinador): *La nueva regulación de la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- ARAGÓN BOMBÍN, R. y CHOZAS, J., *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, MTySS, Madrid, 1993.
- BAYLOS, A., *Derecho del trabajo: modelo para armar*, Trotta, Madrid, 1991.
- BAYLOS, A., "Institucionalización sindical y prácticas neocorporativas. El caso español 1977-1987", en *Revista de Trabajo* Nº 91, julio-septiembre, 1988, Madrid, págs. 9-21.
- BILBAO, A. y PRIETO, C., «Políticas empresariales de mano de obra en el sur metropolitano», en *Economía y Sociedad* Nº 3, Madrid, 1990, págs. 141-143.
- CAPEL, Horacio. Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento económico, innovación y conflicto social. Publicado también en DELGADO, M. (Ed.). *Debat de Barcelona. Ciutat i immigració*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea, 1997, p. 83-112. Publicado también en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, nº 3, 1 de mayo de 1997, 24 págs.
- CASAS, M. E. y ESCUDERO, A., "Representación unitaria y representación sindical en el sistema español de relaciones laborales", en *Revista española de Derecho del Trabajo*, Nº 17, Madrid, 1984, págs. 51-92.
- CASTILLO MENDOZA, C.A., "Control y organización capitalista del trabajo. El Estado de la cuestión", en *Sociología del Trabajo* Nº 9, Madrid, 1990, págs. 117-139.
- CENTI, C., "Mercado de trabajo y movilización", en *Sociología del Trabajo* Nº 4, Nueva Época, otoño 1988, págs. 43-66.
- CERÓN RIPOLL, P. : *La inmigración dominicana en Madrid* (Tesis doctoral sin publicar), Universidad Complutense, Madrid, 1999.
- COLECTIVO IOÉ: *La inmigración extranjera en España*, Grupo de Fundaciones La Caixa, Madrid, 2000.
- COLECTIVO IOÉ, "Rasgos generales y perfil sociodemográfico", en GIMÉNEZ, C. (coord.), *Inmigrantes extranjeros en Madrid*, Comunidad de Madrid, 1993, Tomo I, págs. 137-419. 211
- COLECTIVO IOÉ, "La inmigración extranjera en España: sus características diferenciales en el contexto europeo", en CONTRERAS, I. (coordinador), *Inmigración, racismo e interculturalidad*, Talasa, Madrid, 1994, págs. 83-119.
- COLECTIVO IOÉ, *Inmigrantes extranjeros en la Sierra Oeste de Madrid*, Mancomunidad de Servicios Sociales Sierra Oeste, San Lorenzo del Escorial, 1994.
- COLECTIVO IOÉ, *Discriminación contra trabajadores marroquíes en el acceso al empleo en España*, OIT, Ginebra, 1995.

- COLECTIVO IOÉ, *Presencia del Sur. Marroquíes en Cataluña*, Fundamentos, Madrid, 1995.
- COLECTIVO IOÉ, *Discursos de los españoles sobre los extranjeros. Paradojas de la alteridad*, CIS, Madrid, 1995 (Colección Opiniones y Actitudes, Nº 8).
- COLECTIVO IOÉ, "Inmigrantes y mercados de trabajo en España. Planteamiento general y aplicación a un caso concreto: los trabajadores marroquíes en el sector de la construcción en la Comunidad de Madrid", en Seminario *Inmigración, empleo e integración social*, Universidad Menéndez Pelayo, Santander, julio de 1995.
- COLECTIVO IOÉ, *La educación intercultural a prueba: hijos de inmigrantes marroquíes en la escuela*, CIDE/ Laboratorio Estudios Interculturales Universidad de Granada, Granada, 1996.
- DÍEZ NICOLÁS, J.: *Los españoles y la inmigración*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, MTAS, Madrid, 1999.
- ESPADA RAMOS, Mª L., *¿Europa, ciudad abierta?. La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, Instituto Municipal de Formación y Empleo, Ayuntamiento de Granada, Granada, 1997.
- FUNDACIÓN IESA (Toharia, L., García Serrano, C. y Sahún, Mª), *El factor trabajo en la construcción: empleo, demandas y ofertas (1985-1990) y la formación profesional ocupacional en el sector*, MOPT, Madrid, 1991.
- GIMÉNEZ, C. (coord.), *Inmigrantes extranjeros en Madrid*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1993, Tomo I y II.
- IBÁÑEZ, Jesús, *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*, Siglo XXI, Madrid, 1979.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de población activa* (varios años).
- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS, *Evolución social en España 1977-1987*, Cuadernos I.S.E. Nº 2, Madrid, 1988.
- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS, *Evolución social en España 1993*, Madrid, 1993.
- JURADO GOMEZ, E., *El mercado de trabajo en el sector de la construcción*, ANCOP, Madrid, 1995.
- LÓPEZ DE LERA, D., "Análisis de la estadística sobre población extranjera", en *Serie de Artículos y Ponencias* del Instituto de Demografía del CSIC, Madrid, 1991.
- LORCA, A., ALONSO, M. y LOZANO, L. A., *Inmigración en las fronteras de la Unión Europea*, Encuentro, Madrid, 1997.
- MIGUÉLEZ, F., "Trabajo y relaciones laborales en la construcción", en *Sociología del Trabajo* Nº 9, Madrid, primavera de 1990, págs. 35-54.
- MIGUÉLEZ, F., RECIO, A. y ALÓS, R., *Transformaciones laborales en la industria de la construcción en Cataluña*, U.A.B./CC.OO Catalunya, Barcelona, 1990.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Encuesta de coyuntura laboral*, 2º trimestre de 1992, Madrid, 1993.213
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Anuario de estadísticas laborales 1990*, Madrid, 1991.
- MURO, J. y otros, *Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988.
- OKOLSKI, M., "Poland", Informe para el *SOPEMI 1991* de la OCDE, Varsovia, 1991 (edición interna).
- PALOMEQUE, M.C., *Los derechos laborales en la Constitución española*, CEC, Madrid, 1991.
- PRIETO, C., "Cambios en la gestión de mano de obra: interpretaciones y crítica", en *Sociología del Trabajo* Nº 16, Madrid, 1992.
- SÁEZ, F. (1997): "Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España". *Papeles de economía española*, 72:309-325