

Inmigración y empleo. Consideraciones generales

Raimundo Aragón Bombín

Dirección General de Migraciones
Pintor Rosales, 44. 28071 Madrid. Spain

Resumen

En la mayor parte de los países comunitarios, entre ellos España, las oportunidades de empleo constituyen la causa principal de los flujos migratorios. A pesar de una serie amplia de medidas para su control, muchos de los inmigrantes trabajan de forma irregular. En el artículo se analizan de forma general las relaciones entre los flujos inmigratorios y el mercado laboral español.

Palabras clave: empleo de inmigrantes, control de inmigración, inmigración irregular, regularización de inmigración.

Abstract. *Immigration and employment. General view*

In most European Community Countries job opportunities are the main cause of migration flows. Although there are control measures, many immigrants work under irregular conditions. In this article the relationship between immigration flows and the Spanish labour market is presented in detail.

Key words: immigrants employment, immigration control, irregular immigration, immigration regularization.

Sumario

- | | |
|--|--|
| 1. Introducción | 5. Mercado laboral |
| 2. Flujos inmigratorios no controlados | 6. Permisos de trabajo a extranjeros |
| 3. Mecanismos de control de flujos | 7. El empleo de la inmigración irregular |
| 4. Contingente | |

1. Introducción

La posibilidad de acceder a un puesto de trabajo representa uno de los principales elementos de atracción para los flujos inmigratorios. En tanto exista

un empresario dispuesto a emplear a un trabajador extranjero en situación irregular, habrá uno o varios emigrantes dispuestos a trasladarse, afrontando los riesgos que sean necesarios, para acceder al empleo.

De poco sirve señalar que el trabajo a realizar es de naturaleza informal, penoso o indebidamente retribuido, ya que, en cualquier caso, siempre estará mejor retribuido, no será más penoso y estará más formalizado que el que el inmigrante desarrollaba o aspiraba a desarrollar en su país de origen.

Podría pensarse que, mientras persistan tasas de desempleo elevadas, no debieran existir oportunidades de empleo para nuevos trabajadores. Sin embargo, la realidad demuestra que existen ofertas de empleo que no se cubren a través de los mecanismos establecidos. Esa imposibilidad de casar ofertas y demandas de empleo obedece, entre otras, a las razones siguientes:

- a) Las rigideces existentes en el mercado de trabajo, que, aunque son de diversa naturaleza, se acusan especialmente en los aspectos geográfico y profesional, de forma que existen ofertas de trabajo adecuadas que no se cubren por no existir demandantes de empleo en la misma zona, aunque sí en otras; o bien porque la oferta de trabajo no coincide con el perfil profesional de los demandantes.
- b) La existencia de «nichos» laborales en determinados sectores productivos, relacionados con la prestación de servicios profesionales —servicio doméstico—, trabajos de especial penosidad o inestabilidad que los hacen escasamente atractivos para los trabajadores nacionales.
- c) Por último, conviene señalar la incidencia de uno de los problemas generales característicos de la actividad económica en nuestros días: la economía sumergida.

2. Flujos inmigratorios no controlados

Una de las características generales de los movimientos migratorios actuales es su crecimiento constante, tanto en su faceta regular como irregular. Característica que afecta a España a pesar de su reciente pasado como país receptor de inmigrantes y del reducido volumen que hasta ahora representan los extranjeros en la sociedad española.

Existe un consenso generalizado de que los flujos inmigratorios incontrolados resultan perjudiciales para todas las partes afectadas por el proceso migratorio, y constituye una tarea común de carácter prioritario su dirección y control.

Resultan perjudiciales, en primer lugar, para los inmigrantes, que suelen ser objeto de explotación y abuso, tanto por los intermediarios que intervienen en su reclutamiento y traslado, como por los empresarios que les dan trabajo incumpliendo las normas sobre condiciones mínimas laborales y de protección social.

Resultan también poco beneficiosos para las sociedades, porque ven sobrecargada su capacidad de absorción e integración, creando problemas de marginalidad y segregación social.

Por último, los países de origen sufren en zonas geográficas concretas evasión de los elementos humanos más valiosos, dinámicos y mejor formados, lo que se traduce en un empobrecimiento poblacional que tiende a agravar su situación de subdesarrollo.

Únicamente resultan beneficiados, a corto plazo, los empresarios que, al disponer de mano de obra abundante y en situación de indefensión jurídica, pueden establecer a su antojo las condiciones contractuales.

Todas estas razones justifican que uno de los objetivos fundamentales de la política del Gobierno en materia de extranjería consista en el establecimiento de mecanismos que permitan controlar los flujos inmigratorios hacia España. Objetivo que se ha de compaginar con el respeto a los principios generales de la política de extranjería en nuestro país: preferencia de la mano de obra nacional y equiparación entre españoles e inmigrantes en sus condiciones de trabajo.

3. Mecanismos de control de flujos

Aunque existe un amplio abanico de medidas destinadas al control de los flujos inmigratorios, merecen destacarse las siguientes:

- a) Exigencia de visado, como instrumento de orientación de la política migratoria.
- b) Control en frontera: Con un objetivo doble esencial: Evitar el cruce fuera de los puestos habilitados y asegurar la regularidad documental de quienes pasan por dichos puestos.
- c) Canalización de flujos: mediante el establecimiento de contingentes y organización y acompañamiento de expediciones.
- d) Programas de inspección y sanción a empresarios que utilicen trabajadores extranjeros de forma irregular.
- e) Expulsión de inmigrantes irregulares: como colofón inevitable y referente esencial del sistema.

De las cinco medidas, nos centraremos en el análisis de la señalada en el número 3.

4. Contingente

Esta posibilidad se halla recogida como punto 1º de la proposición no de ley aprobado por el Congreso de los Diputados en abril de 1991, que dice: «Desarrollar una política activa de inmigración en la que los poderes públicos, con el amplio respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tomen la iniciativa en la canalización y organización de los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de nuestra sociedad».

El establecimiento del contingente parte así de una necesaria y previa estimación técnica: evaluación de los puestos de trabajo que no están cubiertos

en condiciones regulares por demandantes de empleo nacionales o extranjeros residentes legalmente.

En este sentido, contamos en nuestro país con una experiencia práctica en la autorización de empleo temporal en dos sectores determinados en los que durante los últimos años se ha venido aplicando este sistema: asistentes de grupos turísticos (AGTs) y profesores de idiomas.

La experiencia permite extraer las conclusiones siguientes:

- a) El procedimiento ha incrementado el grado de transparencia en el mercado de trabajo.
- b) Ha permitido combatir con mayor eficacia los fraudes e irregularidades existentes en el sector.
- c) Tras una etapa inicial de tanteo, pueden llegar a estimarse las necesidades en unos niveles cercanos al 80 por 100.
- d) El grado de satisfacción social —tanto de empresarios como de sindicatos— ha sido elevado.

No obstante, la extensión del mecanismo al conjunto de los sectores productivos exige un conocimiento profundo del segmento del mercado de trabajo ocupado por trabajadores extranjeros. Como vías de aproximación a este conocimiento seguiremos las siguientes: análisis de las ofertas no cubiertas, permisos de trabajo a extranjeros y el empleo de la inmigración irregular.

5. Mercado laboral

5.1. Ofertas no cubiertas

El estudio de la evolución de las ofertas de empleo en relación con las colocaciones permite llegar a conocer cuantitativa y cualitativamente la oferta pendiente.

La casación de ofertas y demandas de empleo y, consiguientemente, la determinación de la oferta insatisfecha, a través de un análisis de los datos relativos a la información suministrada por el Instituto Nacional de Empleo sobre las cien ocupaciones más ofertadas a nivel nacional en el período 1987-1991, se refleja en la tabla 1.

En este estudio no se ha considerado la relación oferta-colocación correspondiente al segmento laboral de servicio doméstico, toda vez que el mismo no está considerado en la casación de ofertas y demandas del INEM.

Tabla 1. Ofertas de empleo pendientes.

Número de ofertas en miles y año				
1987	1988	1989	1990	1991
44,9	46	47,2	48,8	46,6

6. Permisos de trabajo a extranjeros

El total de permisos de trabajo concedidos durante los últimos años ha oscilado entre 45.000 y 59.000 —se incluyen concesiones iniciales y renovaciones—, sin tener en cuenta el proceso de regularización llevado a cabo durante 1991 y que se analizará en el número siguiente.

Aunque el análisis de las series estadísticas sobre permisos de trabajo deben ser analizadas con detenimiento para no incurrir en errores graves de valoración, tales como considerar que la suma de permisos concedidos a lo largo del período equivale al número de inmigrantes residentes en España, de su consideración global pueden extraerse las conclusiones siguientes:

1. Existe falta de correlación entre flujos inmigratorios y permisos de trabajo concedidos. En torno al cincuenta por cien de los permisos de trabajo concedidos lo han sido a trabajadores procedentes de países desarrollados de Europa y América del Norte, y, especialmente, de la Comunidad Europea (tabla 2).

En la tabla queda patente cómo los trabajadores de países europeos y americanos disponen de cauces adecuados para acceder al mercado de trabajo en condiciones de regularidad, frente a los procedentes de países menos desarrollados que difícilmente logran obtener en tiempo y forma la documentación exigida. Simplificando, podría decirse que los nacionales de paí-

Tabla 2. Número de permisos de trabajo. Origen y año.

Origen	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Europa	31.044	28.202	24.378	19.031	20.149	22.302	27.122
CE	22.522	24.583	21.105	15.224	16.241	17.978	21.887
EFTA	6.772	2.301	2.049	2.299	2.315	2.252	2.455
Resto	1.750	1.318	1.224	1.508	1.593	2.072	2.780
América	9.331	10.777	11.874	10.618	10.926	12.288	13.990
Norte	2.398	2.383	2.497	2.293	2.422	2.625	2.994
Iberoamérica	6.933	8.394	9.377	8.325	8.504	9.663	10.996
África	3.853	7.449	8.114	8.359	10.137	10.269	10.784
Magreb	2.791	4.456	4.949	5.228	6.983	7.324	7.883
Resto	1.062	2.933	3.165	3.131	3.154	2.945	2.901
Asia	6.024	7.135	7.694	7.330	6.509	6.156	6.599
Oceanía	127	134	90	92	111	106	116
Apátridas	132	125	108	109	111	119	106
Total	50.511	53.822	52.258	45.539	47.943	51.240	58.717

Tabla 3. Número de permisos de régimen general. Año y porcentaje.

	1987	1988	1989	1990	1991	%
Cuenta ajena	30.819	31.156	33.745	36.693	36.116	
Temporal (A)	6.125	8.570	8.645	9.113	8.741	19,7
Anual (B)	21.690	19.109	22.096	24.955	23.495	53,2
Permanente (C-F)	3.004	3.477	3.004	2.625	3.880	8,1
Cuenta propia	8.113	7.990	8.394	7.475	7.529	
Inicial (D)	6.880	5.829	6.812	5.866	5.529	14,7
Permanente (E-F)	1.233	2.161	1.582	1.609	2.000	4,1
Total	38.932	39.146	42.139	44.168	43.645	100

ses desarrollados vienen a España a «trabajar», mientras los procedentes de África e Iberoamérica vienen a «buscar trabajo».

El descenso en el número de permisos concedidos en los últimos años, especialmente comunitarios, obedece a razones técnicas derivadas del régimen especial para los ciudadanos de la Comunidad Europea.

2. La mayor parte de los permisos tienen vocación de continuidad.

Analizando los permisos de régimen general (tabla 3), tanto por cuenta ajena como propia, se advierte que sólo uno de cada cinco permisos es de naturaleza temporal, mientras que los restantes están orientados a consolidar su inserción definitiva en el mercado de trabajo.

Se observa asimismo que únicamente una pequeña proporción —12,2%— goza de una situación legalmente consolidada, lo que demuestra la novedad de los flujos inmigratorios.

3. En cuanto a la ubicación geográfica en España, los trabajadores extranjeros tienden a una distribución muy irregular: Madrid, Cataluña, levante y las islas aparecen como principales focos de atracción.

Esta tendencia se ve confirmada tanto en los mapas de inmigrantes regulares como irregulares, y debe ser valorada al considerar el porcentaje de extranjeros en relación con la población total. Es decir, que frente a una situación generalizada de escasa presencia de extranjeros, pueden presentarse situaciones puntuales en que se produzcan niveles cercanos a la saturación.

4. En cuanto a la dependencia laboral, mayoritariamente en proporción que pasa de 1 a 3 en 1985, a 1 a 7 en 1991¹, se trata de trabajadores por cuenta ajena.

1. El incremento debe matizarse técnicamente porque desde la adhesión de España a la CEE (1.1.86) los trabajadores comunitarios por cuenta propia no necesitan permiso de trabajo. Dichas alteraciones desaparecen desde el 1.1.92 con la eliminación de permisos de trabajo para todos los ciudadanos comunitarios que trabajen en España (por cuenta propia o ajena).

Tabla 4. Número de permisos de trabajo. Por sector productivo y año.

Sectores	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Agrario	1.392	2.815	2.919	2.710	2.301	2.213	2.450
Industrial	6.378	7.047	6.484	4.879	5.643	6.785	8.175
Construcción	1.724	2.290	2.299	2.019	2.897	4.155	5.248
Servicios	41.197	41.670	40.355	35.931	37.102	38.057	42.808
Total	50.691	53.822	52.258	45.539	47.943	51.210	58.681

Por sectores destaca claramente el de servicios, que ronda el 80% del total, seguido del industrial y en menor medida el de la construcción, especialmente los años 90-91, como consecuencia de factores coyunturales (tabla 4). El sector agrícola demanda escasa mano de obra extranjera en situación regular.

En resumen, puede afirmarse que no existe una estricta correlación entre las ofertas de empleo no cubiertas y los permisos de trabajo concedidos. Los extranjeros que obtienen un permiso de trabajo lo hacen porque compiten de forma ventajosa —por su especial cualificación personal o profesional— con los españoles y las ofertas no cubiertas no resultan atractivas para ninguno de ambos colectivos, por lo que previsiblemente pasan a ser desarrolladas, en buena parte, por inmigrantes extranjeros en situación irregular.

7. El empleo de la inmigración irregular

1. El proceso de regularización de trabajadores extranjeros llevado a cabo al amparo de lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991, ha hecho que emerja la mano de obra extranjera indocumentada utilizada en el mercado laboral informal.
2. La información obtenida tras el proceso ha permitido conocer el perfil profesional y las características sociológicas del colectivo.

Así, la distribución de los 108.048 permisos de trabajo concedidos se desglosa, por sectores de actividad, como sigue:

Tabla 5. Regularización. Sectores y porcentaje.

Agricultura	17.098	15,8 %
Industria	9.520	8,8 %
Construcción	16.559	15,3 %
Servicios	64.871	60,0 %
Total	108.048	100 %

3. La tabla 6 recoge las ocupaciones más representadas en el total de permisos concedidos. En ella se observa que los cuatro grupos más numerosos (personal de servicio doméstico; trabajadores agrícolas, ganaderos y similares; trabajadores de la construcción; cocineros, camareros y similares) suponen más del 50% del total de permisos de trabajo concedidos y se aprecia, al contrario de lo que ocurría en el número anterior, una gran correspondencia (hecha excepción del servicio doméstico) con los grupos profesionales más representados en las series de ofertas de difícil cobertura.

Las correspondencias relativas —sectores, grupos profesionales, zonas geográficas— confirman la cobertura de empleos no atendidos por el mercado «regular» por un grupo de trabajadores para los que es difícil encontrar una vía de acceso a la legalidad (tanto para las empresas como para los propios trabajadores), pero que operan como mecanismo inmediato de sustitución y ajuste.

Por tanto, no parece que deba calificarse de aventurada la deducción de que el empleo extranjero, irregular, ahora regularizado, se dirige a aquellas ofertas insatisfechas que se registran en el sistema regular y que se cubren a través de contrataciones irregulares. Otro factor de atracción está provocado por la existencia de desajustes y opacidad en sectores restringidos del mercado de trabajo —como ocurre en el sector de servicios personales— en los que la demanda por parte de trabajadores nacionales es cada vez más débil, por lo que son cubiertos fundamentalmente por colectivos de inmigrantes que

Tabla 6. Ocupaciones más representativas en el total de permisos concedidos en el proceso de regularización, por sectores de actividad.

Personal de servicio doméstico	21.714
Trabajadores agrícolas, ganaderos y similares	16.604
Trabajadores de la construcción	14.120
Cocineros, camareros y similares	11.049
Comerciantes, vendedores y similares	6.090
Empleados de servicios administrativos	2.948
Trabajadores forestales	2.133
Dependientes de comercio	1.941
Pintores	1.622
Profesores de idiomas	1.476
Mecánicos, montadores y ajustadores	1.196
Músicos y artistas	1.104
Trabajadores de fabricación de muebles y maderas	1.093
Trabajadores de pesca, caza y similares	1.090
Electricistas, instaladores y montadores	1.033
Conductores y personal de maniobra	960
Trabajadores de confección de prendas de vestir	905
Médicos	821

acceden al mercado de trabajo a través de un sector caracterizado por su informalidad y precariedad.

De lo anteriormente expuesto, el establecimiento de un contingente obedece a las circunstancias siguientes:

- El empleo irregular de extranjeros se concentra en las ocupaciones de difícil atención por el mercado de trabajo nacional, ya estén éstas registradas en el sistema institucional de empleo o fuera de él (servicio doméstico).
- Asimismo, conviene subrayar que la atención a determinadas carencias observadas en el funcionamiento del mercado de empleo debe realizarse en un doble sentido:
 - dotar de mayor flexibilidad y adaptación a los mecanismos de atención de las ofertas no cubiertas o de difícil cobertura, y
 - sometimiento a la legalidad (condiciones de trabajo, cumplimiento de obligaciones sociales) al empleo que se genere por estos nuevos cauces.

Es por ello que la contingencia del empleo de extranjeros no debe considerarse únicamente como una consecuencia de las previsiones de creación de nuevos empleos (que, caso de producirse, se dirige fundamentalmente al mercado de trabajo más estable o al atendido incluso por los extranjeros que utilizan los cauces del régimen general), sino como un medio de mayor y mejor aprovechamiento de las posibilidades de empleo ya existentes, aunque defecuosamente atendidos.

El servicio doméstico, interno o fijo, y el empleo agrícola estacional se manifiestan así como los sectores en los que la coyuntura actual aconsejaría recurrir al posible empleo de trabajadores extranjeros.