

VII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ANDALUZA DE CIENCIA REGIONAL

“DESAFIOS DEL DESARROLLO REGIONAL: EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL SISTEMA FINANCIERO”

Área temática: Administración autonómica y desarrollo regional (segunda modernización de Andalucía).

Autores: José Luis Osuna Llaneza, María José Guerrero Mayo, Beatriz Arcos Bajo, David Gálvez Ruiz y Juan Carlos Andreo Tudela: Equipo de investigación del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Avda. de San Francisco Javier, 24. Edificio Sevilla I. 41018 Sevilla. Tfno. 94 493 40 40 / Fax. 94 493 25 65 / Correo-e: mjoseguerrero@idr.es

Título: Hacía un modelo de sistema integral de gestión de la mano de obra inmigrante extranjera en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE)

La intermediación laboral en Andalucía se canaliza a través del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), órgano que gestiona acciones en el seno del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, en el que participan otros órganos adscritos a diversas consejerías. Con vistas a la aplicación de un nuevo plan para el período 2005-2008, es necesario desarrollar propuestas encaminadas a mejorar la gestión de la mano de obra inmigrante en Andalucía. El estudio realizado por el equipo de investigación del IDR debe ser entendido como un instrumento de planificación para la mejora de los niveles de eficiencia y eficacia de las políticas que están siendo aplicadas desde esta Comunidad para la inserción sociolaboral de la población inmigrante extranjera.

INTRODUCCIÓN

El Informe 2002 de la ONU sobre Migraciones Internacionales señala que una de cada 35 personas es migrante. La mayoría de los países se ven afectados por la emigración, la inmigración o el tránsito de trabajadores migrantes. En el último decenio, la cifra de migrantes se ha elevado a un ritmo de seis millones al año, hasta alcanzar un total cercano a los 175 millones (el 3% de la población mundial), lo cual supone un crecimiento más rápido que el de la población mundial (OIT, 2004).

En la era actual, ya no cabe la diferenciación de migraciones por razones laborales, económicas o políticas: las causas que provocan hoy los movimientos migratorios están demasiado relacionadas entre sí como para poder establecer una categorización o jerarquía. Sin embargo, los expertos de la OIT constatan la creación de un mercado global de trabajo, lo que significa, entre otras cosas, mayor interacción económica y división internacional de los mercados de trabajo de países que, hasta hace pocos años, eran meros receptores de inmigración y han pasado a ser exportadores de mano de obra y viceversa.

Los flujos migratorios se han convertido en un fenómeno estructural y permanente. Los procesos de globalización y de mundialización de la economía son los que mejor definen las corrientes migratorias actuales, y llevan consigo la consideración de elementos transnacionales que implican desplazamientos de mano de obra entre las fronteras de las grandes regiones mundiales. Además, hay que señalar que en la actualidad los países del mundo occidental, y especialmente aquéllos que forman la Unión Europea, se ven enfrentados con dos hechos aparentemente contradictorios: por un lado, se encuentran ante una tasa de paro que en algunos de países alcanza cuotas considerables; por otro, en muchos de estos países persisten sectores de producción con elevada carencia de mano de obra. Esto es, se necesitan trabajadores para determinados empleos rechazados por los nativos, pero que por su baja retribución, flexibilidad y desregulación siguen siendo indispensables para el funcionamiento de la economía en el ámbito de la industria informal, de los servicios de poca cualificación¹

¹ La situación precaria de estos inmigrantes desde el punto de vista legal proporciona agilidad a la economía, puesto que estos trabajadores tienen mayor disponibilidad para aceptar bajos salarios, para cambiar de ocupación, o de localización, e incluso, cuando hay que prescindir de ellos. Por su parte, la población nativa, con altos niveles de protección, rechaza los puestos de trabajo existentes porque son poco valorados o suponen necesidad de traslados, características aceptadas por los inmigrantes.

y la agricultura. El resultado es que en numerosos países de la Unión Europea coexisten inmigración extranjera y desempleo, convirtiendo el análisis de los flujos migratorios en una herramienta de gran importancia para dichos países, al ser una de las principales vías de ajuste de los desequilibrios en los mercados de trabajo. A ello hay que añadir que en estos países ha descendido la natalidad hasta extremos que no aseguran el mantenimiento de su propia población. Todo esto convierte a la inmigración exterior en un elemento indispensable para la misma conservación del nivel de vida europeo².

En todo este entramado, Andalucía viene a ser un caso paradigmático, ya que si tradicionalmente ha sido un país de emigración, a partir de mediados de los ochenta ha cambiado la orientación de sus flujos, convirtiéndose en un país de acogida³. No obstante, y aunque nuestro país sólo recibe una pequeña parte de la inmigración dirigida a Europa⁴, se puede afirmar que formamos parte de un acontecimiento mucho más general: a veces, Andalucía es un país de paso; otras, es el primer destino de los inmigrantes o, siendo una puerta de entrada, pasa a convertirse en el país de permanencia y de acogida.

Por otra parte, España se caracteriza por ser un país emisor y, al mismo tiempo, receptor de corrientes migratorias extranjeras, así como por tener numerosos movimientos interiores de población. Esto mismo ocurre en Andalucía, aunque de modo más acentuado. En esta Comunidad Autónoma, además de destacar sus numerosos movimientos interiores de población, -dada su situación geográfica, amplitud y diversidad-, se ha conformado un escenario donde la lógica de la

² A la situación estructural de muchos países pobres, caracterizada preferentemente por la desigualdad en la distribución de la renta, hay que añadir una gran cantidad de población económicamente activa sin empleo o subempleada, además de un gran porcentaje de población con las necesidades básicas insatisfechas. Ello determina una situación crítica que ofrece un marco propicio para buscar mejores condiciones de vida en países más ricos.

³ En España, las cifras globales de extranjeros han ido aumentando desde la década de los ochenta. En el censo de 1981 los inscritos eran 234.000 extranjeros (0,5% sobre la población total). En 1991 era ya 353.000 (0,9% de la población total), aunque ya en esta fecha se pueden calcular unos 130.000 más. En 1994 la cifra oficial de inscritos era de 462.000, aunque la cifra real rebasaba ampliamente el medio millón, lo que representaría el 1,5% de la población total española. En 2003, la tasa de extranjeros sobre el total de la población era del 6,2%.

⁴ Aunque nuestro país recibe una cifra significativa de inmigrantes, todavía es reducida en comparación con otros países comunitarios, tanto en términos absolutos (Alemania en 1991 tenía 6 millones de extranjeros; Francia, 3,6 millones; Gran Bretaña, 1,8 millones; o Suiza, 1,2), como en términos relativos (Luxemburgo 28,4%; Suiza, 17,1%; Bélgica, 9,2%; Austria, 6,6%; Alemania, 6,3%; Suecia, 5,7%; Holanda 4,8%). No obstante, es preciso matizar que España, junto con Italia, son los dos países que actualmente atraen más inmigrantes extranjeros, puesto que no se debe confundir "presencia" con "flujos".

globalización de los mercados de trabajo, la situación de transnacionalidad entre esta región y determinados países, la parcial convergencia productiva entre Andalucía y diversas zonas geográficas, etc., justifican la necesidad de un estudio detallado acerca de los movimientos migratorios que tienen lugar en ella.

En esta línea, el equipo de investigación del Instituto de Desarrollo Regional se encontró ante el reto de proponer medidas que ayuden a implementar una gestión eficaz y eficiente de la mano de obra inmigrante extranjera en la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de la planificación de un sistema integral de gestión de esta mano de obra. En este sentido, el estudio que a continuación se presenta ha de ser entendido como un instrumento de planificación al servicio de los gestores públicos, para la mejora de los niveles de eficiencia y eficacia de las políticas de inserción sociolaboral de la población inmigrante extranjera que están siendo aplicadas desde esta Comunidad.

La inserción laboral del inmigrante es una de las bases para su definitiva integración social. La conjunción de la normativa de extranjería y los estereotipos sociales sobre la inmigración comporta, para inmigrantes y refugiados, una forma de acceso al empleo distinta a la de los nacionales. Se produce lo que algunos expertos han denominado *segmentación étnica del mercado de trabajo*, en la medida en que las personas de determinados orígenes van quedando recluidas en determinados espacios del mercado laboral de los que les es más difícil salir que a los autóctonos⁵.

En cuanto a las políticas públicas que pueden aplicarse para conseguir la integración sociolaboral de las personas inmigradas, cabe señalar tres áreas de actuación: el acceso al primer empleo de los recién llegados, la lucha contra la explotación laboral y, la lucha contra la discriminación en el trabajo.

⁵ La OIT estima que 97 millones de los 175 millones migrantes repartidos por todo el mundo son trabajadores o desarrollan una actividad económica. Con frecuencia desempeñan las tareas más ingratas, pagan impuestos y a menudo favorecen las economías de los países en los que residen como mano de obra barata. Por otra parte, generan unos ingresos para sus países de origen que el Banco Mundial calcula en 73 mil millones de dólares anuales. Los trabajadores inmigrantes son una aportación fundamental para la agricultura, la construcción y los servicios en muchos países, y, sin embargo, se enfrentan con frecuencia a la explotación, la discriminación y el racismo, o resultan víctimas de redes mafiosas. Existen diversos convenios internacionales, incumplidos por muchos países "de acogida", en los que se estipula la igualdad de trato para los inmigrantes en materia de condiciones de empleo. No obstante, esos convenios figuran entre los menos ratificados.

Para tutelar los derechos de los inmigrantes y maximizar los efectos positivos de la inmigración, sería necesario mejorar y coordinar las políticas a llevar a cabo. En la puesta en marcha de estas políticas existe un denominador común: la verticalidad competencial (Administración estatal, autonómica y local), en conjunción con el carácter horizontal de las actuaciones dentro de un mismo ámbito competencial. En el caso de la Comunidad Autónoma andaluza, tienen competencias, entre otras, la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, la Consejería de Empleo, la Consejería de Educación y la Consejería de Gobernación.

Este marco institucional precisa de los mecanismos de coordinación y planificación que faciliten el diagnóstico y la puesta en marcha de medidas dirigidas a incrementar la eficacia y eficiencia del ajuste entre la oferta y la demanda del mercado laboral andaluz, estableciendo como finalidad básica el acceso al empleo de la mano de obra inmigrada en condiciones de igualdad y calidad.

Si bien existen iniciativas que están potenciando estos mecanismos de coordinación⁶, se constata la existencia de necesidades que aún no cuentan con una respuesta institucional por parte de la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Por tanto, este estudio también puede contribuir a la elaboración de políticas en cuanto que la propia metodología que se ha aplicado en su elaboración ha conseguido la participación de agentes sociales, políticos y económicos implicados en la construcción y aplicación de nuevas iniciativas públicas.

En definitiva, su realización puede facilitar la toma de decisiones, al generar información útil, tanto a los órganos ejecutivos como a las unidades administrativas interesadas en disponer de parámetros que identifiquen los circuitos operativos más eficaces para mejorar la gestión e inserción laboral de la mano de obra inmigrante en la Comunidad Autónoma andaluza. Con ello se favorecerá la vertebración territorial de las infraestructuras de soporte a la intermediación laboral para el colectivo de inmigrantes, así como su integración sociolaboral.

Esta investigación debe ser entendida como una tarea necesariamente integrada en los procesos de planificación y programación pública para mejorar la gestión de la oferta y

⁶ Es el caso de los organismos de coordinación en el seno de Andalucía (Foro Andaluz de la Inmigración y Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias) y de los organismos de coordinación estatal (Foro de la Inmigración y Comisión Superior de Políticas Migratorias).

demanda de mano de obra inmigrante extranjera, así como un instrumento de intermediación en el mercado de trabajo. Del mismo modo, puede constituir una herramienta que mejore la gestión de la migración legal y la prevención de la irregular, y que evite la explotación de los trabajadores inmigrantes. Con ello se ayuda a garantizar que éstos estén cubiertos al mismo tiempo por las normas internacionales del trabajo, y por la legislación laboral y social aplicable en cada país.

ESTRUCTURA ORGÁNICA Y DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Son varias las Consejerías de la Junta de Andalucía que desarrollan competencias relacionadas con el fenómeno migratorio, si bien corresponde a la Consejería de Gobernación la coordinación de las políticas migratorias, competencia ejercida a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, la cual se responsabiliza de: 1. Las funciones de impulso y coordinación de las políticas públicas de las distintas Consejerías; 2. El estudio de la evolución de la migración como fenómeno social; 3. La planificación de la actuación de la Junta de Andalucía al respecto y la evaluación permanente de los resultados de la misma; y 4. La coordinación de las relaciones con otras Administraciones Públicas.

En cuanto a estructura orgánica, también la nueva Consejería para la Igualdad y Bienestar Social desempeña un papel significativo. De ahí que la destaquemos de forma especial, pues a ella corresponde “la promoción e integración social de los inmigrantes residentes y empadronados en municipios del territorio andaluz”.

Ahora bien, también existen otros órganos de carácter interdepartamental y de participación social de naturaleza mixta que desempeñan un papel coordinador y complementario de las propias actuaciones de las unidades administrativas. Resaltamos, de entre ellos, a la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, integrada por representantes de todas las Consejerías implicadas en el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, y encargada de supervisar el desarrollo del mismo; y el Foro Andaluz de la Inmigración, en el que participan agentes sociales andaluces públicos y privados, y que se ha convertido en un espacio plural de debate que propone mejoras para el proceso de integración de los inmigrantes en Andalucía.

Pero quizás el reflejo del impulso del Gobierno andaluz y de la sociedad andaluza en su conjunto con respecto a una política pública regional en materia de inmigración se materialice de una forma más clara en la aprobación del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004. El Plan se erige como el instrumento de planificación y coordinación de todas las políticas de la Junta de Andalucía en materia de inmigración. El propio documento del Plan indica que *“la finalidad última es la plena integración del inmigrante en la sociedad de acogida, dando un nuevo carácter integral a la política de inmigración que se propone”*.

Órganos y Unidades Administrativas promovidos por la Junta de Andalucía en materia de inmigración

Año	Unidad Administrativa/Órganos	Composición	Dependencia
2000	Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias	Sólo Administración Pública	C. Gobernación
2000	Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones	Mixta	C. Gobernación
2000	Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias	Sólo Administración Pública	C. Gobernación
2001	Foro Andaluz de la Inmigración ⁷	Mixta	C. Gobernación
2001	Red de Apoyo Legal a Inmigrantes	Sólo Administración Pública	C. para la Igualdad
2004	D.G. para la Inclusión Social (Servicio Movimientos Migratorios) ⁸	Sólo Administración Pública	C. para la Igualdad

Fuente: Zapata-Barrero 2002 y elaboración propia.

El Plan escapa a la separación clásica institucional basada en las competencias entre consejerías para utilizar una metodología basada en la constitución de áreas donde participan diferentes centros directivos de distintas consejerías. Todo ello se configura a través de unos principios rectores de igualdad entre personas de origen extranjero y autóctono; integralidad de las áreas de actuación; globalidad, pues se considera a la sociedad como un todo; coordinación de todos los organismos andaluces y de la Administración Central que están presentes en el fenómeno migratorio; participación que permita la asunción de todos del Plan; interculturalidad, basada en la defensa de la pluralidad cultural; descentralización con respecto a entidades que concretan las actuaciones a nivel municipal; normalización, dotando a los servicios ya existentes de

⁷ Anteriormente, Foro de la Inmigración en Andalucía (1996).

⁸ Anteriormente, el mismo servicio estaba en la anterior Dirección General de Bienestar Social.

medios y estrategias para responder al fenómeno migratorio; y socialización, aprovechando las redes no formales de socialización.

Si bien el aspecto laboral está implícito en todos los objetivos del Plan, es en el primero de ellos en el que queda explícitamente manifestado: Favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en el seno de la sociedad andaluza. No obstante, el segundo de los objetivos, consistente en asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, supone la posibilidad de acceder a los servicios del SAE, posteriormente creado.

Profundizando en la figura del SAE, en cuanto a los resultados obtenidos en relación con los objetivos previstos, se puede destacar, en primer lugar, su escasa utilización por la población inmigrante extranjera, teniendo en cuenta que se trata del principal órgano andaluz de intermediación laboral, circunstancia que habría que relativizar por su reciente creación (finales de 2002). Otro aspecto a destacar, es el gran esfuerzo que se ha llevado a cabo durante el bienio 2001-2002 para incorporar a 883 extranjeros como beneficiarios de los cursos de F.P.O., (el 30% era de procedencia extracomunitaria). A la hora de computar tanto los beneficiarios como las atenciones prestadas de orientación sociolaboral, 929 extranjeros han recibido este servicio (el 52% corresponde a mujeres), para un total de 1.724 atenciones. En este punto, se debe subrayar la complementariedad y extrema importancia de la Red Andalucía Orienta, una actuación promovida por la Consejería de Empleo en el seno del SAE para asesorar y orientar gratuitamente a la población con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, en colaboración con los servicios de mediación intercultural

Por su parte, en el año 2001, último del que se disponen datos publicados, se habían computado 1.432 extranjeros que participaron en los cursos de enseñanza del español, un número elevado que refleja la necesidad de continuar con esta medida.

Finalmente, se debe poner de relevancia la puesta en marcha del Proyecto Equal Arena, que tiene previsto alrededor de 18.000 beneficiarios. Debemos reseñar los buenos resultados de este proyecto y la complementariedad que hasta este momento se ha derivado de algunos de los servicios que se prestaban, así como, las necesidades reales existentes y no cubiertas.

Pero junto con el breve análisis de los objetivos referidos, es necesario un planteamiento sobre la adaptación y continuidad de las medidas sociolaborales en el futuro Plan, pues el actual finaliza en 2004, y la Consejería de Gobernación ya ha abogado por la elaboración de lo que será el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2008. Destacan como novedades la visión integral provincializada y un mayor apoyo y coordinación con las corporaciones locales. Esto supone un enfoque innovador en el conjunto de España que quizás debería conducir a la constitución de una estructura orgánica especializada en el ámbito de la inmigración en Andalucía a través de una Agencia o Instituto Andaluz de la Inmigración.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde la creación del SAE para posibilitar la obtención de mejores resultados, es evidente su papel crucial en el acceso de la población inmigrante al mercado laboral y a la promoción profesional. Su papel de intermediación laboral en un marco de multiculturalidad en el entorno andaluz, que formará parte de las medidas del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2008, deberá articularse fomentando las sinergias entre las estructuras especializadas de inmigración y aquellas que a escala regional, provincial y local se dedican al fomento del empleo, entre las que el SAE sobresale por su competencia en la “gestión global y coordinada, que atienda a las particularidades de cada territorio en sus actuaciones, a la calidad de los servicios y los programas ocupacionales”.

La configuración de un instrumento tan destacado y completo como es el Plan Integral, la activación de la implementación y coordinación de planes provinciales, el apoyo a la participación de los ayuntamientos, la apertura de canales participativos de representantes de colectivos de inmigrantes y otros agentes sociales, junto con la profusión de medidas destinadas a insertar a la población inmigrante extranjera en los canales de acceso al mercado de trabajo, muestran de una orientación multiculturalista en el del Gobierno andaluz.

HACIA LA COMPLEMENTARIEDAD Y COORDINACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Si realizamos un breve análisis comparado entre las estructuras estatal y andaluza, llegamos a la conclusión de que existe un desajuste entre la naturaleza de los organismos que canalizan la actuación con inmigración extranjera en uno y otro nivel.

En efecto, mientras que el gobierno central ha agrupado prácticamente todas las competencias en materia de extranjería e inmigración en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la Junta de Andalucía la coordinación se ha mantenido en la Consejería de Gobernación, y no en el referente del MTAS a escala regional, que sería la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Si bien esta falta de equivalencia no supone una disfunción sustancial, sí debería estar en el origen de un debate que se originará próximamente, pues como se adelantó en la campaña electoral nacional de marzo de 2004, el Partido Socialista Obrero Español contemplaba en su programa crear una Agencia Española de las Migraciones a lo largo de la presente legislatura, siendo la creación de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración un paso previo en ese camino, como declaró su responsable, Consuelo Rumí.

Asimismo, en el ámbito andaluz, la desconcentración prevista del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía en su periodo 2005-2008 debería ir acompañada de una mayor dotación de insumos en las provincias andaluzas, circunstancia que puede dar lugar a diferentes alternativas, que se plantean, en algunos casos, de forma complementaria:

- a) Un nuevo organigrama de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, sobre todo con el refuerzo de las actuales estructuras de coordinación provincial de políticas migratorias. Básicamente, se trataría de consolidar las estructuras provinciales, promoviendo un nuevo organigrama, definiendo nuevas funciones, e incrementado obligatoriamente los recursos humanos que trabajarían en esa nueva estructura.
- b) La creación de unidades provinciales de atención a la inmigración, como marco de referencia para el desarrollo de actuaciones en favor de la integración social de los y las inmigrantes, que completaría la estructura de coordinación provincial a la que nos hemos referido en el punto anterior. La constitución de esta nueva estructura permitiría no sólo la mejora en la coordinación del nuevo Plan Integral, sino un nuevo marco de actuación que supusiese la prestación de un servicio regional de intervención directa con población inmigrante, diferenciando, por tanto, la actuación de

coordinación de una estructura de segunda línea, con la de una oficina de atención facilitadora del acceso de la población inmigrante extranjera a los sistemas normalizados de protección social y orientación laboral.

- c) La constitución de una Agencia Andaluza de Inmigración/Migraciones o un Instituto Andaluz de Inmigración/Migraciones. Esta tercera opción vendría a suponer un impulso transformador de la actual Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Gobernación en el nuevo organismo, para lo cual sería necesario un profundo cambio y un nuevo marco de estructura y funcionamiento, amén de un incremento del personal adscrito a ese nuevo Instituto o Agencia en la sede central donde esté ubicado, así como reglamentar su desarrollo con una estructura mínima, como hasta ahora, o fortalecer las estructuras provinciales con mayores recursos.

Si bien los ejemplos de agencias o institutos regionales de inmigración no son todavía habituales en los organigramas institucionales de las CC. AA, sí que han aparecido ya referencias sobre organismos específicos que cumplen, relativamente y con diferencias significativas de una a otra región, el perfil que se ha expuesto en el apartado b) anterior.

Sirva de muestra la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) y la Oficina Región para la Inmigración de la Comunidad de Madrid (OFRIM). En el primer caso, se trata de una unidad administrativa que se encarga, entre sus funciones más significativas, de prestar un servicio público de atención directa, al tiempo que también desarrolla una función de apoyo a los profesionales que intervienen con la población inmigrante extranjera. Por su lado, la OFRIM, a pesar de ser un servicio público, esta gestionado por una entidad privada, la Cruz Roja Española, y a diferencia de la OFRAIN, sólo proporciona un recurso integral a los profesionales de la intervención social en inmigración y posibilita la coordinación y relaciones entre entidades públicas y privadas. Es lo que podríamos decir, una entidad de *segunda línea*.

LA GESTIÓN DE LA MANO DE OBRA INMIGRANTE EN ANDALUCÍA

Desde la promulgación de la Ley de Extranjería de 1985 se han ido produciendo cambios relacionados con el control y la gestión de los flujos en el enfoque del tratamiento de la inmigración en España. En este año ya se percibe la necesidad de regular y controlar dichos flujos, siendo éstos los principales objetivos perseguidos con esta política.

Con el asentamiento de numerosos extranjeros en años posteriores, se empieza a percibir la necesidad de favorecer la integración de estos grupos, surgiendo un nuevo planteamiento ante la gestión de la inmigración: la afluencia de inmigrantes extranjeros pasa de ser coyuntural a convertirse en estructural, y, por tanto, la política de inmigración incorpora por primera vez elementos de integración encaminados a una convivencia en la diversidad.

En los años 90, de nuevo surge un cambio en los planteamientos acerca de la inmigración: ésta puede mitigar las carencias demográficas y los desajustes del mercado de trabajo. De esta manera, resulta interesante canalizar los flujos migratorios como posible política activa que supere ampliamente la idea pasiva de control (permitir o prohibir la entrada y/o permanencia).

El concepto de *gestión* no viene definido de forma explícita en las materias que lo regulan. De esta manera, la idea de gestionar los flujos migratorios es relativamente reciente.

Aunque a nivel europeo es en los acuerdos de Tampere donde se utiliza la expresión *gestión de los flujos migratorios*, no es hasta la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración (COM 2000, 757 final) donde se le dota de contenido, si bien de modo difuso y entendido sólo como regulación.

En España este término no ha sido tan utilizado. No obstante, en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería e Inmigración (GRECO), la gestión aparece como objetivo prioritario, siguiendo las indicaciones de los acuerdos de Tampere, donde se recoge que “es imprescindible abordar la inmigración desde una perspectiva global que permita planificar el tratamiento de este fenómeno, como

necesario y positivo para la sociedad española, en el marco de nuestra pertenencia a la Unión Europea y los compromisos adquiridos por nuestro país en este contexto”.

La perspectiva ha cambiado y la inmigración se percibe como un flujo que puede tener sus beneficios para la sociedad de destino. Aun así, es necesario planificarla evitando los flujos espontáneos y canalizarla lo mejor posible. En este sentido, la política de inmigración en España pretende ser activa, planificar, adelantarse a los movimientos espontáneos, movilizar los recursos necesarios para que los flujos de inmigrantes sean beneficiosos, y no ser meramente un “dejar llegar y vivir” a inmigrantes en determinadas condiciones. No basta ya con controlar: se trata de gestionar.

El Plan GRECO, cuya aplicación tiene una duración de cinco años, 2000-2004, consta de 72 medidas, agrupadas en 23 acciones que se basan en cuatro líneas básicas de actuación.

Llegados a este punto, cabe destacar el uso y la aplicación creciente del concepto de gestión de los flujos migratorios en las políticas de inmigración. La gestión, de esta manera, constituye una política activa orientada al cumplimiento de objetivos, e implica planificación y previsión, además de control.

Para llevar a cabo una gestión eficaz de los flujos migratorios es necesario disponer de un sistema de información que permita conocer en todo momento y de forma exhaustiva cuáles son los objetivos a alcanzar y cuáles son los medios de los que se dispone; y para ello se deben tener claros los conceptos sobre los que recae la información.

En definitiva, una política que controle los flujos migratorios ha de ser capaz de responder a cuestiones como cuántos inmigrantes controlar, quiénes y con qué proyecto. Son cuestiones relevantes para determinar los flujos y su impacto en la sociedad.

Una gestión eficaz de los flujos migratorios, esto es, su adecuación a los intereses de todos, necesita de una información exhaustiva acerca de los mismos. Hasta la fecha, existen en España diversas agencias oficiales que recogen información estadística sobre extranjería e inmigración, cada una de las cuales lo hace sobre aspectos parciales y no de forma sistemática. Los conceptos, metodologías, y contenidos diferentes hacen imposible su complementariedad y, con ello, la obtención de una imagen completa de los movimientos migratorios, e, incluso, de la inmigración, y sus características.

Los requerimientos conceptuales e informativos para una gestión de los flujos migratorios no están cubiertos. A la confusión y ambigüedad terminológica se le une la escasez de información, la parcialidad de los colectivos sobre los que se recoge y la dificultad de homologación de estadísticas sobre los diferentes países. No en vano, la Comisión Europea, en el punto 3.6 de su comunicación sobre una política comunitaria de migración, considera que “se necesita más información sobre los flujos migratorios y los patrones de migración dentro y fuera de la UE, incluida la inmigración ilegal”.

Como conclusión, para gestionar los flujos migratorios hay que adecuar los medios. Para que la adecuación de los medios a los fines sea posible, son necesarios unos requisitos de triple naturaleza: 1) Conceptuales (determinación clara y operativa de los elementos con que se trabaja); 2) Informativos, que reflejen en todo momento las características de los fines y las de los medios, para su necesaria adecuación; y 3) Técnicos, recursos materiales y humanos para llevar a cabo las medidas propuestas.

Por tanto, sería necesario empezar a entender la inmigración de forma diferente y aprovechar las muchas iniciativas que desde los municipios y desde las entidades locales se llevan a cabo en este terreno.

En el caso andaluz es necesario aprovechar las sinergias derivadas de los diferentes mercados de trabajo para establecer en condiciones laborales óptimas los períodos de trabajo de carácter temporal.

Asimismo, es preciso adoptar una perspectiva intercultural en el propio sistema de gestión de la intermediación laboral, pero también en las posibilidades de acceso al mercado de trabajo, la formación profesional ocupacional y la promoción profesional.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Tras la labor de diagnóstico de necesidades desarrollada y la caracterización de la población inmigrante extranjera en los mercados laborales en Andalucía, así como el tratamiento de diversas cuestiones enmarcadas alrededor de la planificación y la gestión, exponemos de forma sintetizada las propuestas sobre los aspectos tratados con la población objetivo de este estudio, informantes clave, y con los expertos en inmigración extranjera consultados. Estas propuestas, desde el punto de vista del equipo de investigadores, pueden ser consideradas parámetros de referencia para la optimización de las actuaciones encaminadas a gestionar la mano de obra inmigrante extranjera en

Andalucía mediante un sistema integral de gestión de mano de obra inmigrante, así como su integración sociolaboral. Todo ello se plantea desde una perspectiva integral.

Se definen las propuestas en los siguientes ámbitos:

- ? Normativa de extranjería: Se han recopilado aquellos aspectos de la Ley de Extranjería actual susceptibles de incorporar propuestas de mejora para la gestión de la mano de obra inmigrante. Además, se recogen y critican las principales modificaciones que el actual Gobierno tiene la intención de introducir en el nuevo reglamento de la ley.
- ? Política multiculturalista andaluza. Se recomienda analizar la posibilidad de asumir el principio de la dimensión intercultural en las políticas públicas implementadas por la Junta de Andalucía, de forma paralela a otros enfoques transversales (género y medio ambiente), teniendo en cuenta la constante incorporación de inmigrantes extranjeros a la sociedad andaluza y el cambio de la configuración social que de este fenómeno se deriva.
- ? El papel del Servicio Andaluz de Empleo. El ámbito donde se centran estas propuestas es el área sociolaboral del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que finalizará en 2004, dejando paso a la segunda versión del Plan para el período 2005-2008 y del que la Consejería de Empleo es uno de los órganos responsables en lo concerniente a la gestión y ejecución de esta área. Las propuestas en este ámbito deben considerarse como partes de un sistema de gestión de mano de obra inmigrante en el seno del SAE, a través de medidas que incorporen el carácter especial de esta mano de obra sin producir una discriminación hacia la población trabajadora autóctona. La mayoría de las medidas propuestas parten del aprovechamiento de los órganos del SAE, sus funciones y composición, con el fin de generar resultados para la gestión de la mano de obra inmigrante extranjera sin cambiar ninguna de estas tres variables (órganos que componen el SAE, sus funciones y composición) para este fin, ya que, de lo contrario, se podría violar el principio de actuación del SAE de igualdad de oportunidades en detrimento de la población autóctona. Algunos ejemplos de estas propuestas son:
 - ? Elaboración de anteproyectos de planes de empleo que tengan en consideración la especificidad del colectivo inmigrante. Estas propuestas de

planes de empleo deben ser elaboradas por el Consejo de Administración del SAE y aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

- ? El SAE tiene la función de gestionar y planificar los programas que se van a incluir en dichos planes. Por tanto, una medida positiva sería la inclusión de programas especialmente destinados a este colectivo y la planificación del resto, de forma que los inmigrantes puedan acceder a ellos de forma directa en igualdad de condiciones con los trabajadores autóctonos.

- ? La Dirección General de Intermediación e Inserción intenta lograr el ajuste más rápido entre oferta y demanda de trabajo a través de la intermediación y adecuación entre ambas. A ella le corresponde definir las actuaciones de orientación a través de la red Andalucía Orienta que como se analiza en el Capítulo 12, tiene una distribución territorial idónea para dar cobertura a la población trabajadora inmigrante. Por tanto, sólo cabría hacer hincapié en su función de definir las actuaciones de orientación con vistas a que defina alguna actuación especialmente destinada a la población trabajadora inmigrante. En este sentido, cabría apuntar que la definición de itinerarios en la modalidad anteriormente señalada sería una buena actuación que correspondería definir y ejecutar a esta Dirección General.

- ? La Dirección General de Fomento de Empleo tiene competencias en la definición y ejecución de las medidas de fomento de la contratación, la gestión de programas de empleo-formación y de programas de fomento del empleo, que se configuran como instrumentos eficaces en la gestión de la mano de obra. En este sentido, esta Dirección se convertiría en piedra angular en un sistema de gestión de la mano de obra inmigrante, ya sea incluyendo y fomentando el uso de la población inmigrante en las medidas y programas emprendidos a los que se ajuste este colectivo (como el Programa de Inserción a través del empleo para desempleados en riesgo de exclusión, colectivo al que pertenecen la mayor parte de los desempleados inmigrantes), o bien creando líneas de actuación a través de programas especialmente orientados al colectivo inmigrante. Éstos podrían tomar como modelo de referencia el ya citado, dirigido a desempleados en riesgo de exclusión, pero adaptado a la peculiaridad que supondría tener a la mano de obra inmigrante

como población objetivo. Ésta última sería una buena alternativa que no pondría en tela de juicio la violación del principio de no discriminación en perjuicio de la población autóctona.

- ? Especial interés práctico para la gestión de la mano de obra inmigrante en Andalucía tiene la función de planificar y gestionar los programas de cualificación profesional desarrollada por la Dirección General de Formación para el Empleo. Ante la falta de programas destinados concretamente a la población activa inmigrante, sería necesario, con el objetivo de articular un sistema de gestión integral de ésta en el seno del SAE, la creación de programas concretos destinados a este colectivo, o bien el fomento en la participación de los programas ya existentes destinados a grupos en los que encaje el perfil del inmigrante. Entre estos programas, se podría destacar el destinado a personas discapacitadas y con dificultades de inserción, pues el grueso del colectivo trabajador inmigrante se encuentra dentro de esta segunda categoría (personas con dificultad de inserción). Además, también sería positivo el fomento de la participación de los inmigrantes jóvenes en los programas para jóvenes y el de las mujeres inmigrantes en los programas dirigidos exclusivamente a mujeres, con vistas a facilitar la inserción social y el intercambio de experiencias con la población autóctona. Sin embargo, dada la peculiaridad del colectivo y la experiencia de programas para grupos específicos, parece recomendable la ya citada posibilidad de la creación de programas específicos para inmigrantes, que tendrían una estructura similar a los anteriormente citados (mujeres y jóvenes), pero adaptados a otra población objetivo.
- ? Complementariedad institucional del SAE con los servicios de empleo locales, etc. Destacamos en este último ámbito la compatibilidad de orientaciones sociolaborales de programas como Andalucía Orienta con mediadores interculturales, lo que supone un claro beneficio en el proceso de aproximación de los servicios de empleo a las realidades locales con una densidad alta de inmigración extranjera asentada o temporal. De esta forma, de los resultados obtenidos en la investigación, indicamos dos de las principales ideas elaboradas

por el equipo de investigación en el ámbito de la compatibilidad en programas de orientación:

- a) Institucionalización de programas de orientación y asesoramiento a través de convenios marco entre el Servicio Andaluz de Empleo y los ayuntamientos andaluces que cumplan con un perfil de inmigración extranjera significativa;
- b) Implantación de un programa piloto de Servicios de Orientación y Formación para el Empleo de Población Inmigrante Extranjera (SOFIE). El SOFIE estaría situado en dependencias municipales y repartido en toda Andalucía con las siguientes funciones:
 - 1) Información laboral
 - 2) Orientación profesional
 - 3) Mediación intercultural socio-laboral
 - 4) Técnicas de búsqueda de empleo
 - 5) Apoyo a la formación profesional ocupacional
 - 6) Orientación para el autoempleo

Su forma de financiación estaría estipulada por una orden de concesión de subvenciones a Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y Consorcios para el desarrollo del SOFIE.

Las corporaciones beneficiarias deberían aportar, al menos, el 25% del presupuesto del programa, que podría incluir entre uno de sus requisitos la contratación del orientador laboral especializado con formación en interculturalidad que desempeñara un trabajo exclusivo para SOFIE.