

Olimpia Molina Hermosilla / Isabel M.^a Villar Cañada

EL DERECHO A LA IGUALDAD DE LAS MUJERES
INMIGRANTES EN ANDALUCÍA:
OBSTÁCULOS A SU RECONOCIMIENTO,
PROPUESTAS PARA SU REALIZACIÓN



V Certamen premio de
investigación para la mujer

El derecho a la igualdad de las
mujeres inmigrantes inmigradas
en Andalucía: Obstáculos a su
reconocimiento, propuestas para
su realización

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA
ISABEL M.^a VILLAR CAÑADA

«POLÍTICAS DE IGUALDAD»

Primer premio 2010

© Diputación Provincial de Jaén, 2011
Área de Igualdad y Bienestar Social

Diseño: Diputación Provincial de Jaén
Área de Cultura y Deportes

Depósito Legal: J. 229 - 2011

Imprime:  **SOPROARGRA**
Villatorres, 10 - Jaén

Impreso en España - Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN: RAZONES PARA EL PRESENTE ESTUDIO

El objetivo de este trabajo de investigación va orientado a conjugar dos aspectos diferentes pero que entendemos complementarios entre sí, como son por un lado, la investigación-renovación y por otro, la acción práctica para la transformación y mejora de la realidad social, de tal manera que conduzcan como objetivo final en este caso, a la mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes-inmigradas en nuestro mercado de trabajo.

Precisamente, una de las propuestas clave de renovación se centra, en dotar de mayor coherencia a la relación existente entre las normas y la realidad social en la que éstas tienen que operar, una coherencia que a menudo falta en la regulación del fenómeno migratorio, falta de coherencia que se agudiza aún más cuando se trata de abordar el fenómeno migratorio de las mujeres. Esta idea aparece continuamente reseñada por las diversas instancias internacionales con competencia sobre el tema, en especial por las que conforman el núcleo básico del llamado Derecho Humanitario Internacional y que debe constituir el principal referente¹.

¹ Así, como evidenciara la Relatora Especial de la OUN para los derechos de las personas migrantes-migradas, “la distancia existente entre el reconocimiento de los derechos de los

Nadie duda ya de la centralidad del trabajo remunerado como factor de integración social. Esta idea resulta especialmente patente en el caso de las personas que abandonan su lugar de origen para llevar a cabo su proyecto de vida en otros países. Es por tanto la búsqueda de un empleo, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia, la principal motivación que está en la base de estos desplazamientos desde sus lugares de origen hacia aquellos otros lugares que les ofrecen mayores oportunidades en este sentido.

La gran contradicción a la que se enfrenta esta población inmigrante-inmigrada en nuestros días es que cuando estas personas llegan a su destino, ni se les reconoce un empleo como derecho, ni cuanto menos se les garantiza una mínima oportunidad de acceder a él, y en este sentido es bien conocido que las personas inmigrantes no sólo tienen más dificultad para obtener una oferta de empleo, sino que con frecuencia, los que encuentran no cumplen los estándar mínimo exigidos por la OIT para considerarlo como “trabajo decente”. Esta situación termina provocando en la práctica una especie de estatuto jurídico ocupacional precario en el que vienen desarrollando su actividad las personas inmigrantes-inmigradas, que con frecuencia llega a afectar a las propias condiciones de vida de la persona que las sufre.

Ahora bien, no todas las personas ni todos los colectivos tienen las mismas oportunidades versus dificultades a la hora de desarrollar su objetivo de integración en las sociedades de acogida, sino que por el contrario, estas oportunidades dependen de múltiples variables, tanto objetivas, vinculadas en su mayor parte al territorio y a la actividad a desarrollar, como subjetivas, en este segundo caso vinculadas a circunstancias tales como edad, sexo, etnia, nacionalidad, etc. De ahí que desde nuestro punto de vista, resulte más que justificado centrar esta investigación en las oportunidades/dificultades que encuentran las mujeres inmigrantes-inmigradas en nuestro país,

Olimpia
Molina Hermosilla

Isabel M.ª
Villar Cañada

migrantes por el derecho internacional de los derechos humanos y la realidad constituye uno de los mayores retos que plantean las migraciones internacionales. Vid .Informe EC/CN 4/2005/85: Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 27 de diciembre de 2004.

y de forma más concreta en Andalucía y en la provincia de Jaén, a la hora de hacer realidad este proyecto vital que las trae a nuestra tierra.

Junto a lo anterior, otra de las razones que hace si cabe más necesario el tratar de abordar y aportar soluciones a la problemática a la que se enfrentan estas mujeres a la hora de participar en nuestra sociedad andaluza, a la hora de buscar oportunidades de integración a través del trabajo, es el hecho de que nuestra Comunidad es la tercera comunidad española que mayor número de personas inmigrantes recibe en estos momentos, con la motivación básica de conseguir un empleo que les permita desarrollar más y mejores oportunidades de vida para si mismos y para los suyos, y ello es así mucho más en el caso de las mujeres, en las que con frecuencia, su proyecto vital pasa por la mejora de las condiciones de vida de las personas que dependen de ellas, y por tanto, en definitiva, de que este proyecto concluya con éxito.

En este sentido, resulta una realidad constatable la importancia que la migración femenina ha ido adquiriendo en las últimas décadas en la generalidad de los países. Son varios los factores que pueden haber influido y estar influyendo en este hecho: la búsqueda de nuevas oportunidades, ciertas prácticas culturales y la violencia por motivo de género en los países de origen, los desastres naturales, las guerras y los conflictos armados internos, el propio proceso de globalización...².

Lo cierto es que con carácter general en los últimos años, e incluso a pesar de la situación de crisis económica en la que nos encontramos, se viene produciendo un progresivo aumento de la presencia en el mercado de trabajo de la mujer. Los datos extraídos del Estudio de la Secretaría General

² A este respecto la Recomendación General núm. 26 sobre las trabajadoras migrantes (2008) del Comité de Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación contra la mujer, las agrupa a esas trabajadoras en diversas categorías dependiendo de los factores que las obligan a migrar, los propósitos de la migración y la duración consiguiente de la estancia, su vulnerabilidad al riesgo y el abuso, así como su estatus migratorio en el país al que han migrado y sus posibilidades de adquirir la ciudadanía de ese país.

de Empleo sobre *“Mujeres y Mercado de Trabajo”* de 6 de marzo de 2009³ ponen de relieve que la presencia de la mujer en el mercado de trabajo en España presenta un mejor comportamiento que la de los hombres en esta época de crisis.

En concreto, durante el año 2008 la actividad de las mujeres creció un 5,3%. Mientras el empleo se mantuvo estable (creció solamente un 0,4%), el paro aumentó casi en un 45%. Por su parte, en el caso de los hombres, se produjo una destacable caída de la ocupación (-5,5%) y el paro aumentó un 92,1%.

Pues bien, este progresivo aumento de la presencia femenina en el mercado laboral resulta también predicable en el caso de las mujeres inmigrantes. Así en 2008 la tasa de incorporación al mercado de trabajo se situó en el 9,9%, aumentando el nivel de empleo en un 1,3 % y el paro en un 63%, mientras que para los trabajadores extranjeros varones, la población activa se incrementó un 12,4%, descendiendo un 1,1% sus cifras de empleo y situándose el paro en un 19,3%.

Así pues, en el tratamiento de esta cuestión, la clave de género que introduce la Ley Orgánica de Igualdad (L.O 3/2007), ha de estar necesariamente presente, es más, ha de priorizarse, respecto de la población inmigrante⁴.

³ El citado Estudio puede consultarse en el Boletín núm. 23, de 19 de marzo de 2009, de Políticas Normativas e Institucionales de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la Universidad de Girona: www.udg.edu/cidc/

⁴ Esta necesidad de que las políticas migratorias atiendan especialmente a la realidad de las mujeres, es puesta de manifiesto en la “Guide on gender-sensitive labour migration policies. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OCSE). Mai 2009”, en la que, complementando otros documentos elaborados por instancias internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OCSE constata la necesidad de que las políticas migratorias garanticen el derecho de las mujeres a migrar en condiciones de legalidad, a que las condiciones de trabajo se ajusten plenamente a dicha legalidad, y a disfrutar de facilidades para poder integrarse en las sociedades de acogida. El documento constata las especiales dificultades que sufren algunas mujeres obligadas a realizar trabajos en condiciones contrarias a derecho, y formula propuestas

Si bien, tal y como expresa la Recomendación General núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias de Naciones Unidas⁵, la migración no es un fenómeno independiente del género, lo cierto es que *“la situación de las mujeres migrantes es diferente en lo que respecta a los cauces legales de migración, los sectores a los que migran, los abusos de que son víctimas y las consecuencias que sufren por ello”*. Todo ello pone de relieve la necesidad de otorgar a las mujeres migrantes un tratamiento particular e independiente que permita a los poderes públicos, la articulación de políticas dirigidas a combatir la discriminación, la explotación y el abuso que padece este colectivo.

Esta necesidad de analizar la situación de las mujeres migrantes desde una perspectiva de género se visualiza desde el mismo momento de explicar los motivos de la migración femenina, donde junto a los factores expuestos con anterioridad, se revelan también de gran importancia, factores relativos a la división del trabajo basada en el género en los sectores tanto estructurado como no estructurado de la industria y los servicios en los países de destino, así como una cultura del esparcimiento centrada en los hombres, que genera una demanda de mujeres como proveedoras de este esparcimiento, lo que ha provocado un aumento significativo del número de mujeres que migran solas como trabajadoras asalariadas.

Pero también se constata en relación a las situaciones que viven dichas mujeres en los países de destino, ya sea por cuanto sus gobiernos imponen a veces restricciones o prohibiciones al empleo de las mujeres en determinados sectores, ya sea en lo relativo al mantenimiento de ciertas ideas sobre el tipo de trabajos que pueden hacer o no, lo cual termina incrementando el desequilibrio de géneros en el trabajo, ya que las oportuni-

de actuación para corregir tales situaciones. A este respecto puede consultarse el Boletín de Políticas Normativas e Institucionales, n.º 33 de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía, de la Universidad de Girona.

⁵ Puede encontrarse en el Boletín, núm. 11, de 28 de noviembre de 2008, de *Políticas Normativas e Institucionales*, que se consulta a través del acceso a la página web de la *Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía* de la Universidad de Girona: <http://web.udg.edu/cidc/>

dades de empleo de la mujer se limitan al desempeño de las funciones que le han sido socialmente asignadas, como el cuidado del hogar, el servicio doméstico o el sector no estructurado. En esas circunstancias, las labores domésticas y determinadas formas de esparcimiento son las ocupaciones en que predomina particularmente la mujer⁶.

Por tanto, como tendremos oportunidad de analizar de manera más detallada, género e inmigración son dos dimensiones que se entrecruzan reforzando y profundizando no sólo en la desigualdad, sino en la discriminación misma⁷. Así, a la situación de desigualdad por razón de nacionalidad, se añade una doble discriminación por razón del sexo. En este sentido, resulta un dato constatable cómo pese a la “diversidad” de niveles de formación y situaciones personales de las mujeres inmigrantes, que evidencia el crecimiento de niveles de capacitación elevada, los sectores de actividad en los que se integran de forma masiva –sector de la hostelería, cuidado de personas, servicio doméstico– continúan mostrando las mismas notas de discriminación a las que tradicionalmente ha venido respondiendo su presencia en nuestro mercado de trabajo⁸.

Pese a los datos expuestos en páginas precedentes sobre el progresivo aumento de la presencia de las mujeres, también las inmigrantes, en nuestro mercado de trabajo, lo cierto es que la tasa de actividad de las mujeres continúa estando por debajo de la de los hombres y que el papel que aquéllas –y en particular las extranjeras– desempeñan en el mercado

⁶ Vid CAMAS RODA, F.: “La empleabilidad de las mujeres inmigrantes”, en AA.VV. (BLÁZQUEZ VILAPLANA, B., y VILLAR CAÑADA, I.M. coord.): *La mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*. Litteralia. Jáen, 2009, págs. 20 y 21.

⁷ Vid. MOLINA NAVARRETE, C.: “La regulación del trabajo de las personas inmigrantes extranjeras”, *op. cit.*

⁸ En nuestro país, la distribución por categorías profesionales de los trabajadores inmigrantes pone de relieve su peor posición en el mercado de trabajo que los nacionales, lo que resulta más evidente aún en el caso de las mujeres inmigrantes. En este sentido vid. PUMARES FERNÁNDEZ, P., GARCÍA COLL, A. y ASENSIO HITA, A.: *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*. Observatorio Permanente de la Inmigración. MTAS. Madrid, 2006.

de trabajo, con frecuencia las sitúa en puestos con escasa cualificación⁹. Esta necesidad de articular medidas que permitan adecuar la cualificación de la población inmigrante en general, y de las mujeres en particular, con las necesidades a cubrir aparece plasmada en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos”*¹⁰, donde expresamente se establece que “puesto que los trabajadores inmigrantes tienen mayor riesgo de perder el empleo, es preciso desarrollar medidas para mejorar la inclusión laboral, con particular atención a la situación de las mujeres y de las personas con especiales dificultades”.

II. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

La metodología de análisis que aquí pretendemos desarrollar creemos que tiene la virtualidad de revelarnos ciertos indicadores que nos hacen aconsejable iniciar una nueva y distinta etapa para la política migratoria que se desarrolle en Andalucía, aprovechando para ello el potencial que ahora nos brinda el nuevo Estatuto de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007¹¹, una política que aborde conceptos y factores más complejos y elaborados, capaz de superar la visión reduccionista y limitada que ha sido la imperante hasta nuestros días y que se ha limitado a distinguir entre regularidad e irregularidad de empleos, de situaciones administrativas,

⁹ Y eso pese a que el porcentaje de mujeres extranjeras con estudios secundarios o superiores supera al de los hombres. Así puede constatarse en el *Informe sobre la situación de la integración social de los Inmigrantes y refugiados en 2008*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Vid. Boletín núm. 8, de 7 de noviembre de 2008, de Políticas Normativas e Institucionales de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la Universidad de Girona: www.udg.edu/cidc/.

¹⁰ Documento COM(2008) 359 final.

¹¹ BOJA n.º 56 de 20 de marzo de 2007.

circunstancia ésta que por desgracia, ha llegado a impregnar incluso a las propias personas que se encuentran en estas situaciones.

Por tanto, es este el reto que ahora se abre ante nuestra CCAA andaluza, una vez que asuma la competencia de autorización inicial que le brinda el nuevo Estatuto de Autonomía, a la que tendrá que sumar típicas competencias laborales y de empleo que ya venía realizando, sin olvidar la garantía de igualdad en el empleo, a que por imperativo comunitario y constitucional, tiene que dar respuesta.

Por tanto, creemos que este estudio presenta la virtualidad de identificar correctamente los retos que la existencia de una importante población de mujeres inmigrantes-inmigradas en Andalucía plantea a nuestros poderes públicos y a nuestra sociedad, y que al mismo tiempo, puede tener la virtualidad de prepararnos adecuadamente para afrontar estos retos con eficacia y eficiencia.

Lo habitual en el tratamiento de la problemática que rodea a estas mujeres inmigrantes-inmigradas en nuestro país, ha venido siendo el manejo de una lista ingente de datos estadísticos, con los que pretende conocerse su situación entre nosotros. Pero no resulta tan usual, y sin embargo consideramos que reviste una vital importancia, el acercarnos a su situación, desde su consideración como personas, como ciudadanas que conviven con nosotros. Eso ya de por si solo, supone una inflexión en el tratamiento de estos temas.

En este sentido, desde hace mucho tiempo se viene coincidiendo en la existencia de una serie de derechos que conforman el estatuto protector que ha de acompañar a cualquier persona trabajadora, precisamente por su propia condición humana, ciudadana. Paradójicamente este catálogo de derechos se olvida con frecuencia para el caso de la población inmigrante, para los cuales, el reconocimiento de estos derechos, se ha intentando reducir en muchos casos, a la previa existencia de un estatus de regularidad administrativa en la que debía encontrarse el sujeto, por lo que la ausencia de éste, llevaba incomprensiblemente a la negación de los más básicos derechos humanos, haciéndolo prácticamente invisible a la sociedad.

Olimpia
Molina Hermosilla

Isabel M.ª
Villar Cañada

Por tanto, tal y como se reiterará en varias ocasiones a lo largo de este trabajo de investigación, la persona inmigrante extranjera no es sólo titular de derechos únicamente a través de su estatus administrativo, sino que ha de ser considerada como titular de derechos básicos, incluso al margen de este estatus, puesto que los mismos se hacen derivar de su propia condición de persona. De tal manera que en nuestros días, es imposible seguir vinculando legalmente los derechos básicos de ciudadanía a la previa existencia de un contrato de trabajo, tal y como ha puesto de manifiesto nuestro Tribunal Constitucional a través de reiterada doctrina¹².

III. MARCO COMPETENCIAL EN POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

El reparto de competencias entre el Estado y las CCAA aparece consagrado en el grupo normativo formado por los artículos. 148, 149, 150 y 151 C.E. Según este bloque constitucional, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de “*nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*” (149.1.2.º C.E). De este modo, el Constituyente atribuye formalmente al Estado la competencia exclusiva en materia de migraciones y extranjería.

Entre las pretensiones del Legislador Constituyente a la hora de realizar esta atribución del monopolio competencial al Estado, ocupó un destacado lugar la pretensión de mantener una regulación jurídica homogénea dentro de todo el territorio nacional, a fin de garantizar los principios constitucionales básicos.

¹² En este sentido, puede traerse a colación la STC 72/2005, de 4 de abril, que analiza el derecho a residir de la persona extranjera en España, STC 236/2007, 7 de noviembre, que garantiza el derecho a la libertad sindical de los extranjeros en nuestro país, con independencia de su situación administrativa, y en el mismo sentido, la STC 259/2007, de 19 de diciembre, en el que reconoce el derecho fundamental a la huelga, como derecho también predicable respecto de las personas extranjeras, desvinculándolo de su estatuto administrativo.

Pese a esta atribución competencial en exclusiva, el reconocimiento del carácter transversal que presenta la política de inmigración en nuestros días, lleva aparejada una serie de consecuencias, que han venido a suponer en la práctica, amplias posibilidades de intervención a las CCAA en general, y a Andalucía de manera particular, en este ámbito.

En concreto, las políticas migratorias se hacen acompañar como componente imprescindible en la actualidad, de políticas de integración social, que se concretan en acciones sociales tendentes a conseguir la inserción laboral, la asistencia sanitaria y el acceso a la prestación de servicios sociales para las personas inmigrantes, como expresión de la realización de los Derechos de Ciudadanía plena y efectiva.

Por tanto, el propio carácter transversal que presenta la política de inmigración en nuestros días, conlleva que la intervención de las CCAA en este ámbito, devenga no sólo posible, sino que desde la propia perspectiva de búsqueda de la eficiencia de la actuación pública, su actuación queda elevada a la categoría de imprescindible, al realizar políticas tan estratégicas para la consecución de los objetivos marcados en este ámbito, como son las relativas a la integración sociolaboral de los inmigrantes¹³.

En definitiva, podemos afirmar que la propia complejidad de los problemas vinculados a la política de inmigración, hace necesaria una mayor descentralización territorial, y ello básicamente, porque estamos ante materias que presentan un carácter transversal, en cuya realización resultan comprometidos una gran variedad de títulos constitucionales de atribución de competencias en el Estado autonómico.

Al mismo tiempo, esta descentralización territorial exige como garantía de efectividad, el diseño y puesta en práctica de mecanismos y protocolos de coordinación entre los distintos niveles de la Administración comprometidos en esta materia de inmigración, ya que la ausencia de estas notas de coordinación es uno de los principales déficits que sigue presentando en nuestros días la política de inmigración.

¹³ MOLINA NAVARRETE, C.: 2006, pág. 53.

En este ámbito no hace mucho que hemos asistido en nuestro país a una importante reforma del marco de los Estatutos de Autonomía, que va a traer consigo trascendentales consecuencias para la política de inmigración, lo cual se muestra coherente con la expansión que las distintas CC.AA han venido registrando en el desarrollo de sus competencias sociolaborales.

Este proceso ha venido a producir como resultado final, una ampliación del marco competencial con el que cuentan nuestras Comunidades autónomas. En este sentido, éstas encuentran ahora una doble legitimidad competencial para justificar su intervención en este ámbito de la inmigración. Por un lado, la relativa a la problemática relacionada con la integración social y laboral de las personas inmigrantes y por otro, la que hace referencia a las cuestiones atinentes a la autorización de trabajo de extranjeros. Se busca de este modo, conciliar el principio de Unidad del Estado con el ejercicio del derecho al autogobierno de las CC.AA.

Lo que con ello se ha pretendido en definitiva, es reflejar normativamente la actuación que en la práctica ya venían realizando las CC.AA, y ello, pese a no contar con una adecuada cobertura legal. El resultado más evidente ha sido quizás la normalización formal de una efectiva descentralización y diversificación de las políticas y regulaciones sociolaborales, que va a tener una influencia directa en el ámbito de la inmigración.

IV. CLAVES DEL ACTUAL MODELO ANDALUZ DE INTEGRACIÓN SOCIO-LABORAL DE LAS MUJERES INMIGRANTES-INMIGRADAS

Para abordar un estudio como el que pretendemos desarrollar en las siguientes páginas, resulta determinante establecer con carácter prioritario una serie de factores que han demostrado ser claves a la hora de abordar el tratamiento del fenómeno migratorio en nuestros días, y más aún cuando como en nuestro caso, pretendemos acercarnos a esta realidad, desde una perspectiva de género.

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

En este sentido, y en primer lugar, una clave para abordar un estudio con estas características consiste en ser conscientes del carácter dinámico y en constante evolución que presentan las situaciones que van a ser objeto de este análisis, y que pese a ello, a menudo son consideradas de manera errónea como estáticas. Por el contrario, la realidad nos demuestra que son bastante variables y que cambian sustancialmente con el paso del tiempo, tanto en lo relativo a las expectativas que acompañan a quien llega a nuestro territorio, como en las condiciones de inserción que encuentran. De esta afirmación se hace derivar el hecho de que un elemento fundamental para valorar la integración de las mujeres inmigrantes en nuestra Comunidad autónoma, va a venir dado precisamente, por el tiempo de permanencia que lleven entre nosotros, ya que la situación será más precaria, como regla general, para las recién llegadas.

Otro factor clave a tener en cuenta a la hora de abordar este estudio, es el hecho de que en Andalucía los principales sectores de actividad que presentan un mayor peso específico entre la población activa inmigrante son:

- a) Sector agrícola en torno al 20%.
- b) Sector de la hostelería en torno al 20%.
- c) Empleo doméstico y de atención a familiares en torno al 15%.
- d) Comercio al por menor en torno al 13%.
- e) Construcción en torno al 10%.

Por tanto, tan solo cinco sectores concentran el empleo de más del 80% de la población extranjera. Pese a esta concentración inicial que podría resultar destacable de los mecanismos de inserción sociolaboral que encuentra esta población en nuestra Comunidad autónoma, lo cierto es que es tal la diversidad de características sociolaborales que definen cada uno de estos sectores, que hacen imposible el tratar de abordar todas estas características de manera global, sino que es necesario hacerlo de forma segregada por sectores. Es por ello que en este caso, centraremos nuestra atención en las características y posibilidades de inserción reales que pre-

sentan aquellos sectores de actividad que ofrecen mayores posibilidades en este sentido para las mujeres inmigrantes-inmigradas en Andalucía, ya que al fin y al cabo, son estos los que resultarán determinantes a la hora de concretar las condiciones en que se produce esta integración en nuestra Comunidad autónoma.

Otra característica que es necesario resaltar de las mujeres inmigrantes-inmigradas residentes en Andalucía para conocer realmente en qué situación se encuentran éstas, en cuanto a los mecanismos de integración sociolaboral que les brinda nuestra sociedad de acogida, hace referencia a la fuerte disociación que se registra entre el tipo de actividad laboral realizada por estas mujeres y el nivel de formación académica que poseen. En este sentido, podemos decir que como regla general, estas mujeres tienen un alto nivel de formación, que incluye en muchos casos, titulaciones universitarias, sin embargo las oportunidades de inserción que encuentran, vienen centrándose casi de manera exclusiva, en empleos de baja cualificación, por lo que se produce un evidente desajuste en el que desarrollan su actividad laboral estas mujeres. Es evidente que esta circunstancia abre legítimas expectativas de mejora de la situación sociolaboral a estas mujeres, de mejorar su promoción profesional y económica, factor éste que se encuentra en la base de importantes dinámicas de movilidad geográfica y ocupacional que vienen desarrollando estas mujeres en nuestra sociedad.

Con ello en definitiva, se nos está revelando un importante factor de ineficiencia en la “utilización” de los recursos personales y humanos que están llegando a nuestra Comunidad, una vez que ya han adquirido un bagaje formativo previo, factor éste que debe ser revisado para agilizar la salida de la actual crisis económica que nos afecta, puesto que tal y como ha indicado la Comisión de las Comunidades Europeas, la salida de la misma se forjará sobre la creación de nuevos empleos, para lo cual, se hace necesario contar con mano de obra suficiente y dotada de una alta cualificación. En consecuencia, el análisis minucioso de estos factores de ineficacia, debe convertirse en una prioridad de la nueva política de inmigración desde un punto de vista sociolaboral, que vaya a desarrollarse en Andalucía.

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

Otro de los rasgos a tener en cuenta en el modelo de integración sociolaboral andaluz que encuentran las mujeres inmigrantes-inmigradas, es una alta tasa de actividad que sin embargo, resulta compatible con una más elevada tasa de desempleo que también les afecta.

En este sentido, la población inmigrante en general presenta en Andalucía una elevada tasa de actividad, que registra valores similares tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, sin que ejerza por tanto en este sentido, una influencia determinante el factor sexo. Esta elevada tasa resulta así mismo compatible con una elevada tasa de paro, lo cual, nos está revelando de nuevo un conflicto, que nos muestra como la sociedad de acogida no está desplegando respecto a las personas inmigrantes en general, y más en concreto, respecto de las mujeres inmigrantes, todas las posibilidades que está en condiciones legales y económicas de brindar. En este sentido, la llegada de personas inmigrantes a España y de manera particular a Andalucía, donde nos enfrentamos aún a problemas de baja tasa de actividad en general, y de manera muy especial a bajas tasas de actividad femenina, y ello pese a la elevada tasa de paro que padecemos, puede actuar si está bien canalizada, como una importante fuente de desarrollo económico y social para nuestra Comunidad.

Todos estos factores nos están revelando en definitiva, un modelo de integración sociolaboral con el que se encuentran las mujeres inmigrantes-inmigradas en Andalucía, el cual viene caracterizado en definitiva, por importantes dosis de precariedad. Así, y sin ir más lejos, sólo las mujeres inmigrantes que llevan tiempo en nuestra sociedad encuentran oportunidades de desarrollo profesional en puestos de cualificación media o superior, y por supuesto, esta situación se da con mucha menos frecuencia que en el caso de los hombres inmigrantes.

Es necesario también poner de manifiesto que si en nuestro país y más en concreto en Andalucía, hemos podido convivir con altas tasas de desempleo y una fuerte presión migratoria, es debido a que existen sectores de producción que siguen sin resultar atractivos para la población autóctona, que goza de una protección social suficiente como para poder elegir y al mis-

mo tiempo, con el colchón amortiguador de las necesidades del individuo, que aún en nuestros días sigue representando la familia en nuestro país.

Algo que tampoco podemos perder de vista es que las personas inmigrantes, al margen de su origen, sexo o condición, por el hecho de habitar en nuestro país, en nuestra Comunidad autónoma, deben gozar de los mismos derechos y oportunidades, así como de las mismas responsabilidades, vinculados a los Derechos humanos, aunque no menos cierto es que ello es mucho más difícil de conseguir en la práctica, de lo que parece desprenderse de la Declaración de Derechos Humanos.

En definitiva, resulta cada vez más patente la necesidad de adoptar un enfoque más global en el tratamiento de la inmigración, huyendo de la simple división entre situaciones de regularidad e irregularidad administrativa como ha venido haciéndose tradicionalmente, para otorgar a las personas inmigrantes y de manera muy especial a las mujeres, debido a la mayor situación de vulnerabilidad que les afecta, el estatus protector que se hace derivar de su condición de ciudadanía, como elemento intrínseco a la propia existencia del ser humano.

V. HACIA UN NUEVO MODELO DE INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL DE LAS MUJERES INMIGRANTES EN ANDALUCÍA

En esta búsqueda de nuevas soluciones para el reto de la inmigración en general y de los movimientos migratorios de las mujeres de manera muy especial que llegan a Andalucía, creemos que la clave va a estar en otorgar respuestas que combinen la lógica laboral con la lógica de la protección social, de modo que seamos capaces de centrar nuestra atención sobre las trayectorias personales y profesionales de las personas, con prioridad sobre la ocupacional concreta¹⁴.

¹⁴ Vid. MOLINA HERMOSILLA, O., MOLINA NAVARRETE, C. (Coord.): *Inserción sociolaboral y empleabilidad de la población extranjera en Andalucía. Balance y perspectivas*. Literaria. Jaén, 2009, págs. 30-31

Es necesario, por tanto, completar el giro que sólo recientemente y más en concreto desde mediados de la presente década, tal y como tendremos ocasión de analizar a lo largo de este estudio, se ha venido a dar en la regulación del fenómeno migratorio en nuestro país, en el sentido de conectarlo cada vez más con la política de empleo, de tal modo que la política migratoria sea capaz de superar el tradicional enfoque que ha venido presentando, consistente en limitarse a conceder unas autorizaciones para residir y para trabajar, ya que ello se ha revelado insuficiente para garantizar a la población inmigrante en general y a las mujeres inmigrantes en particular, unas condiciones dignas de empleo y ocupación, y en definitiva de vida.

En este sentido, podemos ya adelantar que no resultará creíble ninguna política de integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida, que siga ciñéndose a lograr la inserción de este conjunto de la población en aquellos sectores de actividad que se caracterizan por una mayor precariedad, puesto que estas notas de precariedad serán así mismo las que definan su propio status existencial en esa sociedad.

Por tanto, desde esta perspectiva, el mantenimiento de la ecuación existente entre política migratoria y empleos poco cualificados, no solo se ha revelado como un factor de desequilibrio y despilfarro de recursos humanos necesarios para el progreso económico y social de nuestra sociedad, sino que además corre el riesgo de convertirse en un factor de discriminación indirecta, que afectará en mayor medida a las mujeres inmigrantes, dada la doble o triple discriminación que se ciñe sobre ellas según los casos, y que se hace derivar tanto de su distinta nacionalidad, como del factor sexo, cómo de la distinta religión que profesan en otros casos.

Para hacer desvanecer este riesgo, a lo largo de estas páginas abogamos por convertir a la población inmigrante en general y de manera muy especial a las mujeres inmigrantes, en sujetos activos de la política de empleo, haciéndolas destinatarias de programas y medidas específicas de empleo, no sólo desde un punto de vista cuantitativo, sino sobre todo cualitativo, que les permita salir de los nichos ocupacionales que actual-

mente, y paradójicamente desde la propia legislación, parece que les vienen reservados a éstas, permitiéndoles por el contrario, el acceso a empleos de mayor calidad, de tal manera que también en su caso, se realice el derecho a la igualdad de oportunidades que como ciudadanas les viene reconocido por nuestra Constitución.

Por tanto, la política de igualdad efectiva tanto de oportunidades como de derechos, debe ser el horizonte fundamental en el tratamiento de la política de empleo que se destine a las mujeres inmigrantes. Para ello se hace necesario renovar los dispositivos públicos y sociales de regulación de los flujos migratorios, apostando por la introducción o perfeccionamiento de nuevos y distintos servicios, que tengan como destinatarias a estas mujeres, tales como:

- Promover la contratación desde el origen, dotándola de una perspectiva de género de la que hasta el momento viene careciendo, a través de la implantación de servicios de intermediación por nuestra CCAA en los principales países de los que procede la población inmigrante que llega a Andalucía.
- Promover la especialización de los servicios de orientación sociolaboral que se prestan a la población inmigrante extranjera, y de manera muy particular a las mujeres inmigrantes, a través del diseño de planes de inserción sociolaboral personalizados y acordes con sus trayectorias personales y profesionales.

Por tanto, parece claro que el reto fundamental que ha de afrontar la política migratoria que se realice a partir de ahora en nuestra Comunidad autónoma, ha de dirigirse no sólo a tratar de canalizar los flujos migratorios que llegan a Andalucía, es decir, adaptar el volumen de personas que emigran, a la capacidad de acogida de nuestro mercado de trabajo, sino también el de intentar integrar social y laboralmente a los distintos y variados colectivos de personas inmigrantes que llegan, y también a las que ya llevan tiempo entre nosotros, y hacerlo en condiciones de igualdad entre todos los ciudadanos y ciudadanas que conformamos nuestra Andalucía, una Andalucía plural y diversa.

Para ello es necesario prestar atención a quienes están fijando su proyecto migratorio entre nosotros, facilitándole modos de acceso al mercado y servicios de acogida de calidad. Pero además de ello, es necesario atender también a quien ya lleve tiempo entre nosotros, en situación en muchos casos de integración formal, pero que realmente participan en el mercado de trabajo en condiciones de profunda desigualdad, en condiciones de extrema precariedad laboral y social, como es la que afecta en nuestros días a gran parte de las mujeres inmigrantes que trabajan y conviven en Andalucía.

Junto a ellas, se encuentran también una amplia proporción de mujeres que ni siquiera tienen acceso a esta situación de regularidad formal, sino que participan en nuestro mercado de trabajo, prestando un servicio a nuestra sociedad, en condiciones de irregularidad administrativa, que las convierte en invisibles en muchos aspectos de la vida en sociedad, y que da lugar a situaciones problemáticas, que vienen oscilando en la práctica entre situaciones de semiexclavitud y situaciones de normalización, ya sea ordinaria o bien extraordinaria.

Lo que no podemos obviar y por desgracia, con frecuencia pasamos por alto, es que estas mujeres, por su propia condición de ciudadanas, deben ser consideradas sujetos de derecho y de acción pública, por lo que también ellas deben ser destinatarias de medidas de actuación inspiradas en el objetivo de conseguir en este caso, de manera preferente su integración sociolaboral, puesto que de hecho están trabajando en nuestra sociedad, alcanzando con ello el estatus que les permita alejarse de la situación de mayor vulnerabilidad que padecen, y que las convierte en presa fácil de situaciones de exclusión social. En definitiva, se trata de abrir nuevos ámbitos para la realización del derecho a acceder a un empleo en condiciones de igualdad y no discriminación para todas las mujeres inmigrantes en Andalucía, con independencia de la situación administrativa en la que se encuentren.

Olimpia
Molina Hermosilla

Isabel M.^a
Villar Cañada

VI. EL VALOR DE LA DIVERSIDAD FRENTE AL PERJUICIO DE LA DISCRIMINACIÓN

Hoy existe un amplio consenso en reconocer la diversidad como un valor social, pero junto a ello, es también un valor jurídico, tal y como reconoce nuestra Constitución, al considerar como valores superiores de nuestro Ordenamiento, la Libertad y el Pluralismo. Y en este sentido, es evidente que la diversidad que lleva consigo el fenómeno migratorio de las mujeres supone una gran fuente de riqueza para la sociedad de acogida, pero al mismo tiempo, es evidente que puede provocar, y de hecho ya las ha provocado, dificultades para que estas mujeres se integren de una manera equilibrada en esta sociedad de destino.

Pero por desgracia con demasiada frecuencia, como ocurre en este caso, la práctica se desarrolla por otros derroteros no siempre coincidentes con el conjunto de valores, principios y derechos proclamados en un Ordenamiento Jurídico.

Esta brecha entre Derecho y realidad, entre Derecho y Política, es especialmente patente en el caso de la regulación del fenómeno migratorio, y más aún cuando se trata de abordar este fenómeno, como en este caso, desde una perspectiva de género, ya que en este contexto, aúnan sus fuerzas distintos elementos o factores de discriminación que están también muy presentes en la regulación de todo el fenómeno laboral, como es en este caso, el facto sexo, el cual arroja como resultado que las mujeres en este ámbito, por el simple hecho de serlo y con total independencia por tanto, de otros factores, sigan padeciendo una situación de desventaja a la hora de entrar, de participar y de desarrollarse profesionalmente en el mercado de trabajo. Si ello es así para las mujeres en general, que no será en aquellos casos en los que al factor sexo, se les viene a sumar otros factores que vienen a jugar en la práctica como otros elementos de discriminación, como es la distinta nacionalidad que presentan estas mujeres, el presentar en definitiva un origen diverso al de las personas autóctonas.

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

El horizonte a conseguir ha de ser pues la plena integración en condiciones de igualdad real y efectiva y sin discriminación de las mujeres inmigrantes en nuestro país y por lo que a nuestra esfera de actuación más cercana atañe, en Andalucía. Sin embargo, las contradicciones en el tratamiento político institucional de la inmigración no tardan en aflorar, tanto en el ámbito de la política comunitaria, como nacional, como cada vez más autonómica, debido al margen de maniobra que la reciente modificación de los Estatutos autonómicos ha venido a posibilitar, tal y como analizábamos en otro momento de este trabajo de investigación, en nuestro país, y más en concreto en Andalucía.

En este sentido, si de un lado la Comisión Europea plantea la necesidad de reforzar los mecanismos nacionales de acogida de esta población, tanto para resolver problemas de sus respectivos mercados de trabajo, en orden a lograr la cobertura de puestos que requieren alta cualificación, como para hacer realidad el valor de la diversidad, por otro lado, encontramos iniciativas comunitarias que reflejan una imagen de Europa inexpugnable, de una Europa blindada frente a la inmigración.

Por tanto, parece necesario abogar por un tratamiento más coherente del movimiento migratorio, en el que el desarrollo de políticas de integración desde el punto de vista laboral, debe ocupar un papel prioritario, junto con la perspectiva de género.

Es esta perspectiva precisamente, la que nos lleva a contemplar una realidad que afecta en una amplia proporción a estas mujeres y que hace referencia a las condiciones en que desempeñan su ocupación entre nosotros. En este sentido, muchas de estas mujeres como decimos, se ven obligadas a trabajar en condiciones de irregularidad administrativa en los mercados de trabajo de las sociedades de acogida. Lo que no cabe duda es que también a estas mujeres deben serles reconocidos un conjunto de Derechos, como personas que de hecho están trabajando. De este modo, en nuestro muy heterogéneo orden regulador, podemos encontrar distintos instrumentos que nos permiten considerar a estas mujeres inmigrantes en situación de irregularidad administrativa, también “sujetos de derechos” y

de “acción pública”, con el fin de promover su inserción sociolaboral, dado que estas mujeres representan uno de los grupos más vulnerables, que se encuentran en situación o riesgo de exclusión social¹⁵.

En este contexto, la diversidad habrá de ser atendida también desde una perspectiva interna, en cuanto que las mujeres inmigrantes no representan un colectivo homogéneo. Así, al igual que hoy se ha consolidado el carácter selectivo de las políticas de empleo para la población autóctona, evidenciándose la necesidad de atender a los desequilibrios que se producen entre distintos colectivos de mujeres, también para las mujeres inmigrantes es necesario poner de manifiesto la diversidad o heterogeneidad que existe entre ellas, atendiendo a numerosas variables, como son la edad, la formación, la religión, el origen, la procedencia, el tipo de redes sociales con las que cuentan en nuestro país... En consecuencia, esta diversidad habrá de ser tenida muy en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica las medidas de inserción que se dirijan a estas mujeres.

Por tanto, podemos evidenciar cómo la gestión de la diversidad abre nuevos enfoques y requiere de nuevos instrumentos para promover más eficacia en las políticas de empleo e inserción de las mujeres inmigrantes.

Y en este sentido, la clave de género que introducen las regulaciones más recientes, como la LO 3/2007, no puede quedar ausente, más bien al contrario, ha de priorizarse, respecto de la población inmigrante-inmigrada. Género e Inmigración son dos dimensiones que se entrecruzan reforzando y profundizando no sólo en la *desigualdad*, sino en la *discriminación* misma. En este sentido, no es baladí poner de relieve que, pese a la “diversidad” de perfiles formativos y personales que presentan en la actualidad las mujeres inmigrantes, evidenciando el crecimiento de niveles de capacitación elevada que presentan, los “nichos ocupacionales del mercado laboral autóctono” en los que se integran de forma masiva, continúan respondiendo a las mismas

¹⁵ MOLINA NAVARRETE, C.: “La regulación del trabajo de las personas inmigrantes extranjeras: Claves de gestión de la diversidad cultural en el trabajo”. Material multicopiado. Proyecto Europeo FORINTER. Curso específico “Multiculturalidad, inmigración y empleo”. Jaén, febrero 2008.

pautas de segregación y mantienen el carácter profundamente discriminatorio de antaño –sector servicios, en especial hostelería y cuidado de personas; al margen, claro está, de las enormes “bolsas de prostitución”, a veces “maquillada” a través de la actividad de “chicas de alterne”, esta sí legal–.

A la hora de gestionar la diversidad de los trabajadores inmigrantes, será necesario también atender a las diferencias existentes internamente, en cuanto que nos encontramos ante un colectivo carente de homogeneidad. Así, al igual que hoy día se ha consolidado el carácter selectivo de las políticas de empleo para la población nacional, al ponerse de relieve la necesidad de atender a los desequilibrios que se producen entre distintos colectivos –mujeres, jóvenes, mayores...–, también en el caso de los inmigrantes es necesario evidenciar el elemento de la diversidad o heterogeneidad que existe entre ellos, a la hora de diseñar las políticas dirigidas a este grupo, atendiendo entre otras variables al sexo como elemento de diferenciador.

En este sentido, si bien una mirada a los datos estadísticos sobre la población inmigrante en España muestran su diversidad tanto cuantitativa como cualitativa, dicha característica aparece muy poco reflejada en la composición sectorial del empleo, porque los inmigrantes se concentran en un reducido grupo de subsectores y actividades productivas¹⁶.

Así queda puesto de relieve a tenor de los datos sobre afiliación a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes. Según el Informe emitido por el Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre la *Afiliación media de Extranjeros a la Seguridad Social*, en febrero de 2009, el número total de extranjeros afiliados a la Seguridad Social se situaba en 1.872.951, de los que 1.225.250 eran extracomunitarios, y 647.701 de la Unión Europea.

El reparto de la afiliación entre los distintos Regímenes arrojaba que 1.271.601 estaban afiliados al Régimen General de la Seguridad Social (con

¹⁶ ROJO TORRECILLA, E.: “Inmigración y mercado de trabajo en el ámbito comunitario y español (el impacto de las políticas de inmigración sobre el empleo y la edad de la población trabajadora), en AAVV. (CAMAS RODA, F. coord.): *La edad en relación al empleo, la Seguridad Social y la inmigración*, Editorial Bosch, Barcelona, 2009, págs. 310-311.

un descenso anual de 213.506); 212.482 al Agrario (con una subida anual de 37.602); 211.261 al de Autónomos (con un descenso anual de 17.402); 172.147 al de Empleados del Hogar (con un ascenso anual de 18.250); y 4.752 al Régimen del Mar, y 707 al de la Minería del carbón. La actual situación económico-laboral ha dado lugar a un descenso de la afiliación en los sectores de la construcción y de hostelería incluidos en el Régimen General, acompañado de un incremento del número de extranjeros afiliados en los Regímenes Especiales, lo que se manifiesta de manera más evidente en el caso de los trabajadores no comunitarios y en los regímenes agrario y de empleados de hogar¹⁷.

En relación al sexo de los afiliados, en el caso de los extranjeros que no son de la Unión Europea, las mujeres representan el 43,3% (530.344), mientras que las afiliadas europeas respecto del colectivo masculino es del 39,3% (254.548).

Por último respecto a la presencia de los trabajadores extranjeros no comunitarios en cada uno de los Regímenes Especiales puede establecerse la siguiente escala: en el Régimen de Autónomos, el 2,71%, en el Régimen General el 7,04%, en el Régimen Agrario su porcentaje de participación es del 15,76%, y finalmente, en el Régimen de Empleados del Hogar es del 50,42%¹⁸.

VII. LA NECESARIA INTEGRACIÓN ENTRE POLÍTICA DE INMIGRACION Y POLÍTICA DE EMPLEO

Llegados a este punto podemos afirmar que la relación existente entre el hecho de la inmigración y el empleo es una de las características más relevantes que determinan la nueva configuración económica y social de muchos territorios de nuestro país, relación que deviene mucho más

¹⁷ Al respecto vid. el Informe aprobado en el Pleno ordinario del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados* de 14 de octubre de 2008, *op. cit.*, p. 108.

¹⁸ Estos datos son puestos de manifiesto y analizados por el profesor CAMAS RODA, F.: “La empleabilidad de las mujeres inmigrantes”, *op.cit.*, pág. 23.

intensa si cabe, cuando nos acercamos a esta nueva realidad desde una perspectiva local¹⁹.

En este sentido, esta estrecha y decisiva vinculación entre la política de inmigración y la política de empleo se observa ya desde el mismo momento de proceder a la valoración de la conveniencia o en caso contrario inconveniencia, de que sea concedida la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, de la cual se hará depender como regla general, la situación administrativa de regularidad en la que ha de encontrarse el trabajador extranjero en nuestro país (art. 50 REX).

Esta estrecha vinculación entre ambas esferas de actuación pública, traerá igualmente aparejada la necesidad de que la persona extranjera atravesase durante un periodo mínimo de cinco años, todo un *iter* de autorizaciones administrativas, hasta alcanzar finalmente el status de residente permanente o de larga duración. Por tanto, no es posible en España, al igual que tampoco lo es en el resto de países comunitarios, obtener una autorización de residencia y trabajo de carácter permanente desde el mismo momento de la entrada del trabajador o trabajadora extranjera en nuestro país, debido al carácter progresivo que la regulación de extranjería intenta otorgar a la incorporación de flujos de personas inmigrantes a nuestro mercado de trabajo y ello con el fin de obtener en todo momento, la mayor adecuación posible a la situación nacional de empleo²⁰.

¹⁹ En este sentido, las Administraciones locales cada vez tienen más que ver y que decir en cada uno de estos ámbitos de intervención, como queda corroborado por el importante protagonismo que el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 reserva a estas Administraciones, en la puesta en marcha de los objetivos a los cuales se dirige este instrumento de planificación y más en concreto y por lo que aquí nos interesa, para el objetivo de lograr su participación en nuestro mercado de trabajo. Vid. en este sentido, Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. pág 156-159. Vid. MOLINA HERMOSILLA, O. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: “Planes de inserción socio-laboral de la población extranjera en la provincia de Jaén. EL enfoque local de las nuevas políticas de inmigración en el contexto comunitario, español y andaluz. Comares. Granada, 2007.

²⁰ Pese a la esencialidad que como vemos presenta la “situación nacional de empleo” a la hora de proceder a la autorizaciones de residencia y trabajo solicitadas, existen algunos

Esta estrecha relación se ha visto potenciada por otro lado, por el cambio de orientación experimentado por la política de inmigración desarrollada en nuestro país, a raíz RD 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el “Reglamento de Extranjería”²¹, con el cual, la integración laboral de la persona inmigrante se sitúa en un lugar prioritario, como elemento central para lograr el objetivo de su integración y plena participación social. El centro de gravedad de la política migratoria se traslada, pues, desde los aspectos de orden público y de control, que pasan a ocupar un papel secundario o marginal, a todo lo relacionado con la participación de la persona inmigrante en el mercado de trabajo. Este cambio de orientación resulta más justificado aún si cabe, si tenemos en cuenta que para la inmensa mayoría de los inmigrantes, su presencia entre nosotros no es algo coyuntural, sino que llegan a nuestro país guiados por una vocación de permanencia²².

Así mismo, esta vinculación que comentamos queda evidenciada de nuevo a tenor del protagonismo que el propio Plan Estratégico para la Ciudadanía e Integración 2007-2010, del Ministerio de Trabajo, otorga al empleo, como *“requisito imprescindible para que los trabajadores inmigrantes se incorporen a nuestra sociedad en condiciones de igualdad”*. Lo cual queda puesto de relieve en la enunciación que el Plan hace de los principios y objetivos generales a conseguir en doce áreas de actuación en las que se detecta una

supuestos particulares en los que no deviene necesaria tal contemplación, y que por tanto, vienen a actuar en la práctica como excepciones a esta regla general.

²¹ A este respecto puede consultarse ESTEBAN DE LA ROSA, G. MOLINA NAVARRETE, C y ARCE JIMÉNEZ, E.: La inmigración extranjera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Centro de Estudios Financieros. Madrid, 2005; DE LA VILLA DE LA SERNA, L.E.: “Luces y sombras en la normalización de los trabajadores extranjeros. Comentario al régimen contractual en el RD 2393/2004, de 30 de diciembre y en la Orden de la Presidencia del Gobierno 140/2005, de 2 de febrero”. Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, n.º 8. 2005.

²² Vid. Instituto Nacional de Estadística. Estadística de Variaciones Residenciales. <http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/evr2009.pdf>

mayor necesidad de intervención, y entre las que ocupa un lugar destacado el ámbito del empleo²³.

De la misma forma, en el ámbito autonómico, en los dos instrumentos de planificación que han sido aprobados hasta el momento en Andalucía, el ámbito sociolaboral se configura también como área de intervención prioritaria y necesaria para lograr el objetivo de la integración social de la persona inmigrante en nuestra sociedad de acogida²⁴.

Si algo parece claro a tenor de la regulación del fenómeno de la inmigración que existe en nuestro país, es que la tendencia actual a acercarse al tema de la integración sociolaboral de las mujeres inmigrantes desde la regulación que nos proporciona “Ley de Extranjería” resulta claramente insuficiente. Se hace necesario abrir nuestro campo de miras para abarcar este problema desde la regulación y modelo de gestión que proporciona el marco típico, en materia de integración sociolaboral, y que no es otro que la *Ley de Empleo –Ley 56/2003; LE–, así como el muy rico y heterogéneo entramado*

²³ En concreto, se enuncian para este ámbito un total de siete objetivos, para cuya consecución se arbitran distintas medidas de actuación. Estos objetivos son:

- 1.º Adecuar la normativa sobre el empleo y Seguridad Social, a fin de garantizar la igualdad de derecho y deberes.
- 2.º Mejorar de modo continuado la gestión de los flujos migratorios.
- 3.º Promover el mantenimiento del empleo, la promoción profesional y la formación, así como la adecuación de las competencias de la población trabajadora inmigrante a las oportunidades del mercado de trabajo.
- 4.º Mejorar los dispositivos de intermediación en el mercado laboral.
- 5.º Luchar contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida.
- 6.º Luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades de las personas inmigrantes en el mercado de trabajo y en las empresas.
- 7.º Fomentar la gestión de la diversidad en las empresas.

²⁴ Vid. para el caso de Andalucía, el II Plan Integral para la Inmigración 2006-2009, que marca dos ejes transversales para enfocar el fenómeno de la inmigración en nuestra CCAA: la juventud y el género.

autonómico en esta materia en general, y en materia de inserción de los colectivos con especiales dificultades en particular, entre los cuales, las mujeres inmigrantes ocupan, por desgracia, un lugar preferente.

A este respecto, el artículo 2, a) de la LE, dispone que uno de los objetivos generales de la política de empleo es “garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación...”. Este principio es de aplicación también a las personas inmigrantes, y muy especialmente a las mujeres inmigrantes, si bien “en los términos que determine la normativa reguladora de sus derechos y libertades”.

En cualquier caso, es evidente la necesidad de coordinación de la política de empleo con el fenómeno migratorio de las mujeres. Esta exigencia de coordinación ha de hacerse desde objetivos no ya sólo formales y administrativos sino también materiales, esto es en aras de la garantía tanto del referido principio de igualdad de oportunidades, cuanto de políticas adecuadas de integración laboral de las mujeres inmigrantes, dada sus mayores dificultades de inserción sociolaboral –artículo 2 LE en relación a su artículo 26–.

Y en este sentido, una de las facetas más relevantes sobre las que hay que intervenir, ha de ser la relativa a propiciar la inscripción como demandantes de empleo de las trabajadoras extranjeras, a los efectos de conseguir que los Servicios Públicos de Empleo puedan intervenir en el proceso de colocación de éstas. Ahora bien, de nuevo chocamos aquí con la normativa de inmigración, la cual impone que para acceder a estos servicios la mujer inmigrante disponga de la autorización para trabajar. No cabe duda que esta exigencia dificulta la acción para quienes más necesitarían esta “intervención ocupacional”, como son las mujeres inmigrantes que se encuentran en situación irregular.

En cambio, ningún problema debería haber para las mujeres víctimas de violencia de género, en la medida en que la LO 1/2004 les otorga una protección especial, así como la Ley de Empleo.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la cobertura que propician los programas asistenciales en los que tienen cabida estas mujeres inmi-

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

grantes en situación irregular, debería abrir la vía para que éstas pudieran participar en programas de inserción, incluso para las que están en situación irregular, como se prevé en la Ley Ingresos Mínimos de Madrid...

A tal fin, es importante destacar los nuevos instrumentos legislativos que han aparecido en el camino de la política de inserción sociolaboral, renovando los marcos reguladores y las metodologías de acción social a favor de la inserción por lo económico, recuperando el valor central integrador del derecho al trabajo. En esta dirección, destaca la *Ley 44/2007, reguladora del régimen de las Empresas de Inserción*. Una iniciativa legislativa que ha de sumarse al marco de las llamadas Leyes sobre RMI.

La existencia de estas empresas responde al objetivo de permitir a personas en situación o riesgo de exclusión social, realizar un aprendizaje en un entorno laboral real, mediante el desarrollo de actividades económicas. Entre sus empleados se encuentran principalmente mujeres, personas inmigrantes y jóvenes menores de 25 años.

La mayoría de las empresas de inserción se definen como transitorias, es decir, su objetivo es que los trabajadores y trabajadoras en proceso de integración laboral se incorporen al mercado de trabajo ordinario. Además no podemos olvidar que este tipo de iniciativas suponen un ahorro al Estado, cifrado en prestaciones tanto contributivas como asistenciales, así como en las cotizaciones que estas personas realizan derivadas de su contrato laboral.

También es posible e incluso obligado, traer a colación el entramado normativo que regula diferentes medidas de inserción sociolaboral, como las Escuelas-Taller y los Talleres de Empleo...

En este contexto, conviene insistir en que uno de los problemas que han tenido y tienen que afrontar estos programas de inserción por la mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes, es que a menudo quienes más los necesitan, están en situación de menores oportunidades de acceder a los mismos, por no tener su situación administrativa regularizada. De ahí, que acciones emprendidas a favor de estas mujeres, luego no hayan podido tener continuidad, al faltarles los correspondientes "permisos", por

lo que a menudo se frustra ese trabajo previo. Por tanto, es necesario que se elaboren Protocolos adecuados de actuación entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia de empleo e inmigración y que además sean elaborados desde la perspectiva de género, para coordinar la acción de inserción con la acción de “normalización” jurídico-administrativa de las mujeres inmigrantes.

En nuestra opinión por tanto, ha de fomentarse la inscripción de las trabajadoras extranjeras en los Servicios Públicos de Empleo, a fin de evitar la creación de redes paralelas de empleo, que ahondan en la segmentación laboral. Aunque hay que advertir de inmediato que este tipo de propuestas evidencia ese contraste tantas veces señalado aquí entre norma y realidad.

La razón es que los Servicios de Empleo no son los actores protagonistas de la actividad de colocación, sino que son otras formas, más o menos formales, por lo que parece poco realista creer que para las mujeres inmigrantes sí serán capaces los servicios públicos de conseguir lo que no ofrecen para las personas autóctonas. Por lo que es necesario pensar en formas más realistas y eficaces, que fomente la colaboración entre Servicios Públicos y agentes socioeconómicos.

Hasta hoy, cuando se plantea la cuestión relativa al conocimiento del régimen regulador del empleo de las mujeres inmigrantes extranjeras, de inmediato se piensa en el régimen jurídico-administrativo relativo a “permisos” o autorizaciones para trabajar en España. En consecuencia, lo primero que viene al discurso es el obstáculo del estatuto jurídico-administrativo de regularidad, la célebre “barrera de los papeles”, y, por tanto, el efecto fragmentario que esta regulación provoca, obligando a distinguir entre mujeres en situación administrativa de regularidad o por el contrario, de irregularidad.

Ahora bien, si nos mantenemos demasiado apegados a este enfoque, en exceso reglamentista, que hasta ahora ha sido el dominante, nos arriesgamos a perder otras dos vertientes de la cuestión que hoy presentan una especial relevancia, además de actualidad. Y tiene que ver con el eje

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

hoy más priorizado en las políticas de inmigración económico-laboral, como es la integración sociolaboral y, en lo posible, cultural, de estas mujeres inmigrantes extranjeras.

En este sentido, por un lado, España a diferencia de lo que sucede en otros países de la UE, cuenta con un muy amplio catálogo de derechos reconocidos a las mujeres inmigrantes extranjeras, al margen de cuál sea su estatuto jurídico-administrativo. La doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia es un ejemplo de la pujanza del principio de equiparación de derechos. En consecuencia, el conocimiento del régimen jurídico-laboral de la mujer extranjera comienza más *por su estatuto de derechos como persona, que por su estatuto administrativo*²⁵.

Más aún: aunque este estatuto administrativo no resulta en modo alguno irrelevante, lo cierto es que la propia legislación de “extranjería” limita el alcance de la misma en situaciones de irregularidad, al mantener con plena validez y eficacia el contrato de trabajo, pese a carecer la persona extranjera de autorización para trabajar. Así lo sostiene el conocido, aunque aún enigmático, artículo 36.3 LOExIS, descartándose las viejas doctrinas sobre la “nulidad” de este contrato por presunta lesión de normas imperativas.

En este sentido, se prevé que tal ausencia de autorización “*no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos de la persona extranjera, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle*”. Con ello, se pone el acento en la tutela del estatuto jurídico-laboral de la trabajadora extranjera, con independencia de su situación administrativa específica, y en línea con lo que ha sostenido a través de su doctrina el TCO.

Sin embargo, esta doctrina constitucional ha tropezado con la STS (unificación de doctrina) de 18 de marzo de 2008 en la que declara que la prestación por desempleo solo la podrá obtener la persona extranjera residente legalmente en nuestro país, que haya realizado un trabajo por cuenta

²⁵ MOLINA NAVARRETE, C.: “La regulación del trabajo de las personas inmigrantes extranjeras: Claves de gestión de la diversidad cultural en el trabajo”, *op. cit.*

ajena sin contar con la pertinente autorización para trabajar, pero no en el caso de encontrarse en España en situación irregular.

Fuera de estos casos, y centrándonos en el supuesto de que la mujer extranjera ya cuenta con una situación de regularidad administrativa, su posición jurídico-laboral ha de ser la misma que la de cualquier otra persona nacional, de modo que quedan por completo prohibidas las discriminaciones –artículo 3 y 23 LOExIS.

En suma, en este marco programático o de fomento, desarrollar políticas de integración de las mujeres inmigrantes en el mercado laboral se convierte en una prioridad, o así al menos debería ser.

Por otra parte, dado el valor que adquiere el empleo en la actualidad, como factor esencial de integración de las mujeres inmigrantes en nuestra sociedad de acogida, hemos de tener presente que cualquier endurecimiento que se establezca respecto a la concesión/renovación de las autorizaciones para trabajar, desencadenará necesariamente en un incremento del número de mujeres inmigrantes en situación de irregularidad administrativa, con el consiguiente efecto negativo que de ello se hace derivar, en aras a conseguir la realización de los derechos básicos de Ciudadanía social en estos casos, derechos a los que todo persona debe tener acceso.

Teniendo en cuenta precisamente este valor estratégico que como vemos adquiere el empleo en nuestros días, como factor de integración social, nos parece necesario reclamar que sean elaboradas políticas de empleo dirigidas específicamente a las mujeres inmigrantes en nuestra Comunidad autónoma, ya que la problemática a la que se enfrenta éstas mujeres, a la hora de acceder y permanecer en nuestro mercado de trabajo, es muy distinta a la que presentan el resto de personas autóctonas y también los hombres inmigrantes.

Sin embargo, hasta el momento estas mujeres no vienen encontrando una respuesta específica a su problemática desde la perspectiva de la política de empleo, sino que por el contrario, la mujer extranjera queda subsumida como regla general, en alguno de los restantes colectivos de di-

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

fácil empleabilidad, a los que se dirigen las medidas surgidas en el ámbito de la política de empleo, y en las cuales, pueda encontrar cabida por razones distintas a la nacionalidad que presentan, como pueden ser entre otras, por razón de edad, sexo, la antigüedad en situación de desempleo, etc.

Creemos por tanto, que las dificultades que se hacen derivar de la distinta nacionalidad que presenta estas mujeres a la hora de permitir su participación en el mercado de trabajo, revisten por sí solas suficiente entidad como para justificar, en base a la realización del principio de igualdad de oportunidades, el diseño y ejecución de medidas específicas de política de empleo que vayan dirigidas a contrarrestar estas dificultades.

Junto a ello, será necesario igualmente adoptar un enfoque territorial a la hora de proceder al diseño y ejecución de estas medidas de empleo dirigidas a las mujeres inmigrantes residente en nuestro territorio, puesto que la distribución geográfica que este colectivo presenta en Andalucía no es homogénea, por lo que la falta de previsiones en este sentido, puede llevar aparejada como efecto indeseado, un incremento en los desequilibrios territoriales que padece nuestro mercado de trabajo, en lo que se refiere a la distribución de tasas de actividad, empleo y desempleo.

VIII. LAS VÍAS DE ACCESO Y POLÍTICAS DE EMPLEABILIDAD EN EL ÁMBITO DE LAS MUJERES INMIGRANTES

La mujer de nacionalidad extracomunitaria que quiera venir a España para realizar un trabajo retribuido deberá acogerse por el momento a una de las tres vías existentes en nuestra legislación, si bien es cierto que el modelo predominante es el de la *contratación en origen*. Este modelo presupone un contrato o una oferta de empleo en sectores en los que hay carencia de trabajadores nacionales. Sin embargo, este modelo adolece de una total ausencia de la perspectiva de género, lo que se traduce en los

distintos efectos de diferenciación perjudicial para las mujeres, que estos sistemas de contratación vienen provocando en la práctica.

Las características de estas vías que interesa resaltar aquí son:

a) Respecto al sistema de Contingente (artículo 39 LOExIS y 79 del RD 2393/2004, RLOExis)

El sistema de contingente anual es un mecanismo que busca canalizar la cobertura de las necesidades de mano de obra que no pueden ser satisfechas con trabajadores del mercado nacional, mediante ofertas de trabajo genéricas en el país de origen, en el que residen las personas extranjeras. El proceso de fijación es especialmente complejo e intervienen tanto las CCAA, sobre todo a través de los Servicios Públicos de Empleo, como los sujetos sociales –patronal y sindicatos–, a través de la Comisión Laboral Tripartita.

Dentro de este sistema, una especial mención merecen los llamados “visados por búsqueda de empleo”, cuyo uso aparece hoy en exceso desnaturalizado. El problema viene por su carácter limitado a sectores y ocupaciones.

En este sentido, estos visados para búsqueda de empleo se están dirigiendo en nuestro país de manera abrumadora hacia el sector de empleados/as de hogar. Por tanto, encontramos en esta canalización hacia el trabajo doméstico a la que desde las propias instancias públicas, son dirigidas las trabajadoras extranjeras, el germen de una discriminación laboral de carácter indirecto, a las que se ven sometidas estas mujeres inmigrantes en nuestro mercado de trabajo, puesto que las propias condiciones laborales que regulan la prestación de servicios en este régimen especial de empleadas de hogar, caracterizado como está por peores condiciones de trabajo, por la menor protección legal y por la precariedad del sector que afecta a estas trabajadoras, conlleva en definitiva, que desde el propio orden institucional se estén propiciando discriminaciones y en todo caso, procesos de exclusión que afectan a estas mujeres inmigrantes.

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

Es tal la problemática jurídica y social que se hace derivar de esta canalización de las mujeres inmigrantes en nuestro país, que hemos considerado conveniente realizar un análisis más pormenorizado de esta situación en las páginas siguientes de esta investigación.

Por otro lado, también desde la legislación relativa al reagrupamiento familiar²⁶, por tanto, no sólo la que regula las autorizaciones para ser contratada, se produce a veces factores generadores de discriminación, al promover un patrón muy tradicional, como es el de la dependencia de la mujer respecto del varón. Incluso en situaciones extremas, pero por desgracia mucho más frecuentes de lo que sería deseable, la situación legal de la mujer reagrupada, lleva a perpetuar o facilitar la continuidad de situaciones de violencia machista que vienen sufriendo estas mujeres.

A este respecto no debe olvidarse que las mujeres inmigrantes tienen un índice de incidencia seis veces superior a las autóctonas en relación a este tipo de violencia “machista”. Esta circunstancia unida a la que acabamos de analizar relativa a la canalización que la propia legislación y la dinámica de los mercados de trabajo, realiza con respecto a las mujeres inmigrantes, favoreciendo su inserción a través de aquellos sectores con menor tasa de protección y peores condiciones de trabajo, viene a incidir de nuevo en la creación institucional de situaciones de discriminación que propician procesos de exclusión que se ceban sobre las mujeres inmigrantes y que requieren de una urgente revisión desde la perspectiva de género, de la que siguen careciendo.

El resultado que con ello se provoca es el vaciado del reconocimiento constitucional y, ahora también comunitario, del principio de igualdad de

²⁶ Debe tomarse creciente conciencia de que la inmigración seguirá creciendo en el futuro no tanto por la vía actual de la inmigración económico-laboral, como ahora sucede, sobre todo en España, ya menos en otros países europeos con menor crecimiento, sino por el reagrupamiento familiar. Precisamente, una reciente Directiva comunitaria estableció restricciones al respecto y que han sido validadas por la STJCE 27.6.2006, en contra del criterio del Parlamento Europeo, que fue precisamente quien la impugnó.

oportunidades con respecto a las mujeres inmigrantes. En consecuencia, es importante quebrar de una vez esas dinámicas legales y de mercado y llevar a cabo una profunda revisión de estos sistemas legales de entrada para las mujeres inmigrantes en nuestro país.

En este contexto ha venido a hacer su aparición el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género²⁷, con el cual se pretende dar cumplimiento, no sin cierto retraso, al mandato contenido en el artículo 22 de la Ley Integral de protección contra la violencia de género.

Este Real Decreto entre las medidas que prevé, *“cabe destacar las que se dirigen a las víctimas desempleadas inscritas en los servicios públicos de empleo, que buscan su inserción sociolaboral y, de este modo, acceder a una independencia económica y personal necesaria para romper el vínculo con su agresor y lograr su efectiva recuperación integral”*.

Y es que sin duda, el más eficaz de los instrumentos para luchar contra las causas profundas de la violencia de género, es garantizar la seguridad y autonomía económica de las mujeres víctima de estas situaciones, a través del acceso a un empleo de calidad, por eso, la Ley Integral no ha olvidado mencionar la necesidad de que se diseñen programas de fomento de empleo específicos para este colectivo.

También en este contexto de lucha contra la situación de violencia machista que sufre en mayor proporción las mujeres inmigrantes en nuestro país, en enero de 2009 el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Igualdad, aprobó el Plan de Atención y Prevención de la Violencia de

²⁷ Para un detallado análisis de esta normativa y su incidencia en el caso de las mujeres inmigrantes en España, Vid. Vela Díaz, R. “Programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género contenido en el Real Decreto 1917/2008 de 21 de noviembre. Especial atención a mujeres inmigrantes” en VILLAR CAÑADA, I. M., BLÁZQUEZ VILLAPLANA, B. (Coord.): *La mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*. Literaria. 2009, págs. 59-101.

Género en población extranjera inmigrante, con una vigencia prevista para el periodo 2009-2012.

El objetivo básico que se plantea este Plan es el de *“crear las condiciones adecuadas para abordar el problema de la violencia de género atendiendo a las circunstancias específicas de la población extranjera, con el objeto de mejorar la atención y la prevención desde una perspectiva global”*.

Para ello se estructura sobre cinco ejes principales de actuación como son: información, formación, sensibilización, atención adaptada a las circunstancias personales de las mujeres extranjeras víctimas de estas situaciones y medidas estructurales de actuación.

b) El régimen común u ordinario de la autorización de residencia para trabajar. Regímenes especiales

Conforme al artículo 38.1 a) LOExIS, un requisito básico para la concesión de las autorizaciones de trabajo a personas extranjeras es que la situación nacional de empleo permita su contratación, siempre que no se encuentren en situación irregular en el territorio español. Para determinar esta posibilidad de un modo objetivo, o al menos así se pretende, el artículo 50 del RD 2393/2004, exige al Servicio Público de Empleo Estatal que elabore, con periodicidad trimestral y previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, el llamado Catálogo de Ocupaciones de difícil cobertura, para cada provincia, de acuerdo con la información aportada por los Servicios Públicos de Empleo autonómicos.

Junto al régimen general, constituido por la autorización para trabajar por cuenta ajena, encontramos una serie de *regímenes especiales*, entre los que merece una especial mención el relativo a los *trabajos de temporada*, por su gran trascendencia en España, sobre todo para ciertos sectores –como el de la agricultura o el sector de Hostelería.

c) Normalización individual y permanente por arraigo sociolaboral

La inmigración irregular se ha convertido en uno de los principales referentes de la ordenación de las políticas migratorias y por lo general ha

determinado políticas restrictivas en orden a la admisión, de modo que se complican los canales legales de acceso.

Que la irregularidad hay que reducirla no admite duda. El problema es cómo se hace. Para unos reforzando aún más los controles, para lo que se restringen las legislaciones y se refuerzan los sistemas de control. Para otros, flexibilizando en cambio los mecanismos de acceso. En este segundo grupo se encuentran los partidarios de las *técnicas de normalización –regularización– sociolaboral*, muy criticadas por otros, aunque antes o después todos los Estados se encuentran en la obligación de practicarlas.

Sabido es que el numeroso colectivo de trabajadores y trabajadoras inmigrantes en situación irregular, funciona como un amortiguador de mercado, por cuanto en épocas de crisis son de fácil “expulsión” y en épocas de crecimiento, permiten atender a la demanda con mano de obra barata. En consecuencia, es obligado prever mecanismos que permitan mutar el empleo sumergido en legal, de modo que no sólo sean considerados como productores sino también contribuyentes, y por supuesto beneficiarios efectivos del sistema.

Sin duda, el modelo de regulación y gestión ideal es el basado en un sistema estable, que de continuidad y previsibilidad al funcionamiento de las políticas de inmigración económico-laboral, evitando políticas “pendulares”. Por eso sería conveniente un entramado básico unitario para todos los Estados, si bien todavía no se ha conseguido alcanzar el acuerdo necesario para que vea la luz la referida Propuesta de Directiva relativa a la admisión de ciudadanos de terceros países por razones de empleo, presentada nada menos que en julio de 2001. Las resistencias a tal fin de los Estados es feroz, lo que evidencia que no habrá consenso en mucho tiempo al respecto²⁸.

²⁸ La Comisión no se da por vencida en todo caso, y ha potenciado a través de un Libro Verde un debate al respecto, relativo a la “gestión de la inmigración económica”, de 11 de enero de 2005, que en todo caso deja libertad a los Estados para fijar sus “cuotas”, “cupos” o “contingentes”, si bien establece mecanismos de gestión coordinada, a partir de mayor información.

A falta de este acuerdo, cada país adopta la posición que en cada momento más se adapta a sus circunstancias. De ahí que en 2004, España asumiese un ambicioso proceso de normalización sociolaboral masiva, para dar solución a la existencia de una bolsa de trabajadores y trabajadoras extranjeros en situaciones de irregularidad, que paulatinamente se había venido formando en nuestro país, y a los que resultaba apremiante ofrecer solución, distinta al recurso a su mera expulsión, la cual, por razones puramente de eficacia y eficiencia de nuestro mercado de trabajo, quedaba descartada en estos casos, ya que estas personas extranjeras ya venían encontrando encaje en este mercado a través de distintas fórmulas de economía sumergida.

Este proceso extraordinario de normalización trajo como consecuencia la amplia proporción de mujeres extranjeras que consiguieron regularizar su situación en nuestro país, a través de su incardinación en el régimen especial de trabajadores del servicio doméstico, para el cual, se exigían unos requisitos especiales que venían a suavizar los requerimientos exigidos con carácter general²⁹.

Los datos registrados con posterioridad avalan como conclusión que en concreto, este último régimen de empleados de hogar, viene siendo utilizado como paso previo para la posterior incorporación de trabajadoras al régimen general³⁰. Por tanto, no es una decisión voluntaria de la trabajadora el participar en el mercado de trabajo a través de este régimen, sino que desarrolla esta actividad, ante la falta de oportunidades que encuentra para desempeñar otro tipo de actividad, y en gran medida, porque el propio

²⁹ Por lo que respecta a los requisitos que era necesario reunir en este caso cabe destacar que su actividad la vinieran realizando a tiempo parcial para varios titulares de un hogar familiar de forma simultánea; junto a ello debían ser dados de alta en el régimen de Seguridad Social como empleados de hogar discontinuos; y finalmente debían trabajar un número no inferior a 30 horas medidas en cómputo global.

³⁰ Así, si en enero 2005 el número de trabajadores registrados en el régimen de empleados de hogar era de 76.148, en enero 2006 habían alcanzado los 250.022, pero un año más tarde se había producido ya la salida de este régimen de unos 60.000 extranjeros, que habían pasado principalmente al régimen general

sistema institucionalizado canalizada como hemos visto en páginas precedentes, a la trabajadora inmigrante hacia este régimen especial.

Este proceso ha sido objeto de fuertes críticas en otros países de la UE –sobre todo en Francia–, lo que aquí merece la pena reseñar es que existen otras vías que la vigente normativa contempla, para acceder a esa normalización sociolaboral, pero ya mediante procedimientos individuales y por la acreditación de la concurrencia de determinados requisitos, a través de la figura del arraigo laboral (art. 45 del RD 2393/2004), en el que permite que puedan ser valoradas las circunstancias personales, familiares y sociales de manera individualizada en cada una de las personas solicitantes.

Todo ello viene a incidir en aquella nota que ya destacábamos en otro momento de esta investigación, relativa a la pobreza de miras que supone acercarnos al objetivo de lograr la integración real y efectiva de las mujeres inmigrantes en nuestra sociedad, desde el ámbito exclusivamente que nos proporciona la política de inmigración. Por el contrario, la realización de este objetivo reclama cada vez más, su contemplación desde la regulación y modelo de gestión que proporciona el marco típico en materia de integración sociolaboral, y que no es otro que la Ley 56/2003 de Empleo.

IX. DIFICULTADES VERSUS OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN A TRAVÉS DEL EMPLEO EN EL SERVICIO DOMÉSTICO

Pues bien, ya ha quedado indicada con anterioridad la elevada presencia de mujeres inmigrantes en el ámbito del servicio doméstico³¹, una presencia ésta de la que derivan una serie de consecuencias laborales y de protección social, marcadas por una situación discriminatoria de partida, que vamos a analizar a partir de ahora.

³¹ PARELLA, S.; CAVALCANTI, L.: “De asalariados a autoempleados: las causas de las iniciativas empresariales de los inmigrantes en España”. En MIGUEL PAJARES: *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008*. Vid. http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracixn_y_Mercado_de_trabajo._Informe_2008.pdf

Los propios procedimientos que regulan los flujos migratorios y abren la vía a la presencia de los extranjeros en España, los han encaminado hacia este sector, que se ha configurado así, en muchos casos, como la puerta de entrada a nuestro mercado de trabajo, tanto de manera regular como irregular.

Así ocurrió en el caso de los visados. En la Resolución que recogía el contingente de trabajadores para el año 2006, quedaron fijados, por primera vez en nuestro país, un número de visados para la búsqueda de empleo, los cuales se dirigieron de manera abrumadora hacia el sector de empleados de hogar. En el plano fáctico no se produjo pues, una diferencia sustancial con respecto a la situación vivida con anterioridad, en base a las resoluciones precedentes, por las que quedó fijado el contingente para los años 2002, 2003 y 2004, ya que éstas venían permitiendo al extranjero permanecer en España por un periodo de tres meses, para buscar empleo en este mismo sector del servicio doméstico.

En la actualidad estas tareas propias del servicio doméstico se han visto excluidas del contingente de trabajadores extranjeros. Si bien para el contingente de 2008, se mantenía la necesidad de personal de limpieza, esta referencia ha desaparecido ya en el previsto para 2009. Del mismo modo, la referencia a las funciones propias del servicio doméstico, ha desaparecido también del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, que también podía facilitar la contratación de trabajadores extranjeros en origen.

Un resquicio del favorecimiento a contratar mujeres extranjeras en el ámbito de la asistencia domiciliaria o cuidado de dependientes puede verse en la Circular de la Dirección General de Inmigración sobre los requisitos que debe cumplir el empresario a los efectos de autorizar el trabajo por cuenta ajena de un extranjero, octubre de 2008, donde se establece que cuando el empleador es una persona física, se exige la acreditación de que cuenta con medios de vida suficientes para atender a sus necesidades y las de su familia, conforme a una cuantía mínima que se corresponde en la Circular, con determinados porcentajes sobre el Indicador Público de Ren-

ta de Efectos Múltiples (IPREM), sin que para superarlos se pueda aportar ingresos procedentes de subvenciones o prestaciones, salvo cuando el empleador, persona física, lo sea en el ámbito de la asistencia domiciliaria y el cuidado de menores o personas dependientes³².

Del mismo modo también vienen incidiendo en la inclusión de los trabajadores extranjeros en general, y de las mujeres inmigrantes en particular, en el ámbito del servicio doméstico los distintos procesos de regularización llevados a cabo en nuestro país en los últimos años³³. En el último de ellos, el operado a partir de la reforma normativa llevada a cabo por el nuevo Reglamento de Extranjería (RD 2393/2004, de 30 de diciembre, Disp. Trans. Tercera), para proceder a la mencionada regularización, se les exigía la acreditación de la presencia en nuestro país durante un determinado período de tiempo a la entrada en vigor de este proceso de normalización. Para ello se debían reunir básicamente tres requisitos:

En primer lugar, figurar empadronado al menos con anterioridad al 7 de agosto de 2004, es decir, seis meses antes de la fecha de entrada en vigor de la nueva norma reglamentaria.

En segundo lugar, el empresario debía firmar con el trabajador extranjero un contrato de trabajo, cuyos efectos quedaban condicionados a la entrada en vigor de la autorización de trabajo concedida, lo que se produciría cuando el trabajador fuese dado de alta en el régimen de Seguridad Social correspondiente y el empleador se comprometiera a mantener la prestación laboral por un periodo mínimo de seis meses, si bien este último periodo podía experimentar alguna atenuación en función del sector de actividad de que se tratase y de la consiguiente necesidad de mano de obra que presentase el mismo.

³² Vid. CAMAS RODA, F.: “La empleabilidad de las mujeres inmigrantes”, *op. cit.*, pág. 23.

³³ Estos procesos se iniciaron en 1985, y desde entonces se han ido sucediendo distintas versiones en 1991, 1996, 2000 y, la última en 2005 (a partir de la reforma normativa operada por la aprobación del nuevo Reglamento de Extranjería, por RD 2393/2004, de 30 de diciembre (Disp. Trans. Tercera).

Junto a lo anterior, debía en tercer lugar, cumplir igualmente los requisitos exigidos a quienes solicitan en nuestro país una autorización de residencia y trabajo, a excepción de los tres siguientes: a) la contemplación de la situación nacional de empleo, b) la garantía de actividad durante toda la vigencia de la autorización, y c) el relativo a la exigencia de que el trabajador se encontrase en situación regular en nuestro país.

No obstante, para los trabajadores del ámbito del servicio doméstico, estos requisitos generales se vieron suavizados y flexibilizados (así cabe destacar que su actividad la vinieran realizando a tiempo parcial para varios titulares de un hogar familiar de forma simultánea; junto a ello debían ser dados de alta en el régimen de Seguridad Social como empleados de hogar discontinuos; y finalmente debían trabajar un número no inferior a 30 horas medidas en cómputo global), lo cual tuvo su reflejo en la amplia proporción de trabajadores, mujeres básicamente, que consiguieron regularizar su situación en nuestro país, a través de su incardinación en este régimen especial.

Así pues, el proceso de regularización de 2005 resultó ser especialmente favorable en orden a la regularización de una considerable proporción de mujeres inmigrantes, ya que son éstas las que, de forma mayoritaria, vienen realizando su actividad en este sector. Desde ese punto de vista, beneficioso por tanto.

No obstante, resulta necesario hacer una reflexión: si el Régimen Especial de Empleados de Hogar se utiliza como paso previo para la integración posterior de los trabajadores en el Régimen General, ese efecto favorable no deja lugar a dudas, pero si nos encontramos ante una permanencia indefinida en esa situación especial dentro de nuestro Sistema de Seguridad Social, como ocurre en una gran parte de los casos de empleadas de hogar extranjeras, la conclusión no puede ser la misma³⁴.

³⁴ Vid. VILLAR CAÑADA, I.M.: “Empleo y protección social de las mujeres inmigrantes: una doble discriminación de partida”, en AA.VV (BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. y VILLAR CAÑADA, I.M. coord.): *La mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*. Litorialia. Jaén, 2009. Pág. 50.

El servicio doméstico es una actividad básicamente femenina, que sigue arrastrando un lastre de marginalidad laboral, que se pone de relieve en una legislación particular de la que se deduce que, cuanto menos, no se trata de un trabajo equiparable a otros, puesto que el trabajo propiamente dicho se considera cuando se desarrolla fuera del espacio privado.

Hasta 1984 se mantiene vigente en España la relación de dependencia del trabajador doméstico respecto al “amo” a través de la vigencia de los vínculos de fidelidad y el privilegio del testimonio del “amo” en el caso de conflicto³⁵. El RD 1424/1985 reconoce, por fin, la relación laboral en el ámbito del servicio doméstico, pero se le otorga un carácter “especial”, por el lugar donde se desarrolla, un lugar atípico³⁶ como es el hogar; un “espacio privado y de intimidad familiar”, que hace que la relación de prestación de servicios se base en la mutua confianza entre las partes y salvaguarda la inviolabilidad del espacio doméstico³⁷.

Por otra parte, resulta una realidad incuestionable que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha supuesto en las últimas décadas un importante incremento en la demanda de estos servicios domésticos, como fórmula para atender a las responsabilidades familiares y para la realización de la conciliación de la vida laboral y familiar.

Así pues, como ya apuntábamos en páginas precedentes, este sector de actividad se convierte en la única oportunidad de inserción laboral para una gran mayoría de las mujeres inmigrantes. Ante la demanda real de empleados de hogar, las mujeres que están en situación de irregularidad administrativa encuentran con mayor facilidad que en otros, un hueco en

³⁵ Esta legislación se basaba en el Régimen Especial de la Seguridad Social para el Servicio Doméstico de 1969, que supone, de facto, una desigualdad de derechos con respecto a los trabajadores del Régimen General. En ellas se reconoce la autoridad patriarcal del cabeza de familia.

³⁶ Vid. DEL VAL TENA, A.L.: “El Régimen Especial de los empleados de hogar”. Tribuna Social, n.º 207, 2008. Pág. 48.

³⁷ Un detenido análisis de esta relación laboral especial puede consultarse en CUEVA PUENTE, M.C.: *La relación laboral especial de los empleados de hogar*. Lex Nova. Valladolid, 2005.

un ámbito caracterizado, como regla general, por bajos ingresos, malas condiciones, escaso grado de organización colectiva, trabajo precario, pocas posibilidades de promoción laboral, etc. Y además, difícilmente permite dar el salto a un mercado con mejores condiciones laborales –salariales, de estabilidad, de promoción profesional...–.

Como características más destacadas de esta relación laboral especial, y sin afán de exhaustividad, pueden señalarse:

- a) El alta en la seguridad social sólo va a ser necesaria si se prestan servicios durante 72 horas mensuales en 12 ó más días cada mes.
- b) Si la relación laboral tiene más de un año, la empleada tiene derecho a despido con preaviso de 20 días, y sólo de 7 si es menor de este tiempo.
- c) La jornada laboral de tiempo completo es de 40 horas semanales y 9 horas diarias como máximo.
- d) Se establece un descanso semanal de 36 horas, 24 de ellas seguidas, y un período de vacaciones de 30 días anuales, 15 de ellos continuos. El resto se disfrutarán de común acuerdo entre las partes.
- e) El SMI se cobra si la jornada laboral es completa.
- f) El empleador puede retener el 45% del salario por gastos de manutención y alojamiento.
- h) Además, la discriminación legislativa subyace en el hecho de que el contrato no es obligatorio, y se presume la vigencia anual del mismo, no indefinida.

Nos encontramos por tanto, ante un sector laboral con elevado índice de empleo sumergido, lo que se traduce en la ocultación de la actividad de un considerable porcentaje de mujeres inmigrantes; en que haya un número de mujeres indocumentadas que tratan de mantenerse trabajando en este sector. La realidad demuestra que son pocas las empleadas que trabajan a jornada completa. Y en muchas ocasiones el alta en la Seguridad

Social, y la consiguiente obligación de cotizar, conlleva que esa cotización se detraiga del salario de la propia trabajadora.

Por otra parte, no podemos olvidar la existencia de otras prácticas de trabajo sumergidas que realizan las mujeres y que no salen a la luz por no encontrarse tipificadas, lo que da lugar a que haya mujeres que recurran a la prestación de servicios en este ámbito doméstico para alcanzar la regularización.

X. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE EMPLEADOS DE HOGAR EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. UN ÁMBITO DE DISCRIMINACIÓN CON ESPECIAL INCIDENCIA PARA LAS TRABAJADORAS INMIGRANTES

Las peculiaridades de la actividad profesional de servicio doméstico y su configuración como Relación Laboral de Carácter Especial (RD 1424/1985, de 1 de agosto), llevó al legislador a configurarlo como un Régimen Especial de la Seguridad Social³⁸. Un Régimen que presenta diferencias de ordenación en atención a la modalidad de ejercicio de la prestación de servicios por el empleado de hogar, ya sea de forma continuada o de forma discontinua.

Así, en este Régimen Especial, junto a elementos propios del Régimen General pueden apreciarse otros característicos del RETA. Pero, en cualquier caso, las singularidades socioeconómicas que caracterizan a este colectivo de trabajadores, en concreto la debilidad financiera o escasa capacidad económica, la generalización de la economía sumergida y la precariedad, ponen de manifiesto que, en términos generales, nos hallamos ante un Régimen de Seguridad Social que presenta vacíos de protección

³⁸ Para un análisis de los distintos aspectos del régimen jurídico de este Régimen vid. GALA VALLEJO, C.: *Régimen especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2004; GORELLI HERNÁNDEZ, J.: "Régimen Especial de Empleados de Hogar", en AA.VV.: *Sistema de Seguridad Social*. Tecnos. Madrid, 2007.

injustificables. La acción protectora, inferior a la del Régimen General, unida a la debilidad socioeconómica mayor de los integrados en el mismo, acrecienta su inequidad social³⁹.

Así pues, desde el punto de vista de la protección social, la inclusión de las trabajadoras inmigrantes en el Régimen Especial de Empleados de Hogar supone el reconocimiento a éstas de una “rebaja” en la intensidad de la acción protectora, si se compara con el Régimen General de la Seguridad Social, y, por consiguiente, un elemento más de discriminación.

Y es que, pese al objetivo manifestado en el propio Preámbulo del Decreto 2346/1969 de tender a la máxima homogeneidad con el Régimen General y a la equiparación protectora entre ambos regímenes, expresamente establecida en el art. 28.2⁴⁰, la intensidad de la protección dispensada por este Régimen Especial de Empleados de Hogar dista bastante de aquél. Unas diferencias que, pese a tener una de sus principales manifestaciones en la no cobertura de las contingencias profesionales, van más allá.

En primer lugar, el propio modelo de cotización previsto, sin relación con los salarios percibidos, va a incidir de manera directa sobre la cuantía de las prestaciones. Así, las empleadas de hogar no cotizan en función del salario percibido, sino que se establece una base única para todas las contingencias (714 € mensuales) y un único tipo de cotización (el 22%). El sujeto obligado a cotizar varía según el tipo de prestación de servicios ante el que nos encontremos: si es de carácter permanente serán el empleador (18,3%) y el trabajador (3,7%)⁴¹, mientras que en los supuestos de trabajos

³⁹ Vid. VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., QUESADA SEGURA, R., y MOLINA NAVARRETE, C.: *Manual de Seguridad Social*. (4.ª edición). Tecnos. Madrid, 2008, pág. 545.

⁴⁰ Según el mencionado precepto, la protección de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del REEH, así como de sus beneficiarios, se reconoce “con la misma amplitud, términos y condiciones que en el Régimen General, salvo en lo que específicamente se regula en el presente Decreto y disposiciones de aplicación y desarrollo”.

⁴¹ Llama la atención que en estos supuestos en los que la empleada de hogar no está obligada a asumir la totalidad de la cotización, asume casi el mismo tipo de cotización que un

a tiempo parcial o discontinuos prestados para uno o más cabezas de familia la obligación recae en exclusiva en el trabajador (153,94 € al mes).

Además, de la cotización establecida, durante el año 2010, los trabajadores incluidos en este Régimen Especial efectuarán una cotización adicional para la financiación de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, equivalente al 0,1, aplicado sobre la base única de cotización. Esta cotización adicional, en el caso de trabajadores a tiempo completo, será por cuenta exclusiva del empleador⁴².

Por otro lado, no se contempla en el REEH el procedimiento de integración de lagunas para el cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente y jubilación previsto para los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General (art. 140.4 y 162.1.2 LGSS)⁴³, de manera que los meses en los que no haya existido cotización, computarán por importe cero.

Y en lo que respecta a las prestaciones, pese al avance que se ha producido relativo al acercamiento progresivo respecto al Régimen General (Disposiciones Adicionales 8.^a y 11.^a LGSS), siguen siendo importantes las excesivas disparidades que existen entre ambos, que conducen en la práctica al carácter discriminatorio del Régimen Especial de Empleados de Hogar. Así, el alcance de la acción protectora se equipara al Régimen General en materia de asistencia sanitaria, maternidad y paternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia, prestaciones familiares y prestaciones por muerte y supervivencia (Dispos. Adic. 8.^a y 11.^a LGSS). Sin embargo, en el resto de contingencias, nos encontramos ante situaciones que o bien no son objeto de cobertura –contingencias profesionales y desempleo– o su reconocimien-

trabajador por cuenta ajena del régimen general (sólo un punto menos), mientras que el empleador sí ve rebajada su cuota en un 5,2% respecto al del Régimen General.

⁴² Para el año 2010 ver art. 129 apartado seis de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (BOE de 24 de diciembre).

⁴³ La Disp. Adic. 8.^a en su apartado 2 extiende dicha integración a los Regímenes Especiales de la Minería del Carbón, Agrario y a los trabajadores por cuenta ajena del Régimen del Mar.

to y protección presenta peculiaridades que, al fin y a la postre se traducen en una limitación de la acción protectora. Una reducción de la cobertura de los empleados de hogar carente de justificación, pues nos encontramos realmente ante trabajadores por cuenta ajena, que eso sí, prestan sus servicios en un ámbito peculiar, como es el doméstico.

Entre esas peculiaridades pueden señalarse:

- La ya mencionada, no distinción entre la naturaleza común o profesional de los riesgos a efectos del derecho a las prestaciones por accidente o enfermedad (art. 22.3), así como la ausencia de cobertura de la contingencia por desempleo (art. 205 LGSS).
- Por otra parte, no resulta posible el acceso a la jubilación anticipada⁴⁴.
- No se reconocen los beneficios en las cuotas previstos en el Régimen General por retrasar la edad de jubilación más allá de los 65 años y una vez acreditados al menos 35 años de cotización⁴⁵.
- La prestación por incapacidad temporal sólo comienza a percibirse desde el 29.º día, desde que se produce el hecho causante (accidente o inicio de la enfermedad).
- Durante las situaciones de incapacidad temporal el empleado de hogar es el responsable último de la cotización mientras se mantenga en esa situación, excepto el mes en que dicha incapacidad se inicie, y a él corresponde también la obligación de remitir a la Entidad Gestora los partes de baja, confirmación de la baja y alta en el plazo de 5 días⁴⁶.

⁴⁴ La Disp. Afic. 8.ª LGSS no extiende a los Regímenes Generales el art. 140.3 LGSS.

⁴⁵ Sobre este tema de la pensión de jubilación de los empleados de hogar vid. QUESADA SEGURA, R.: Peculiaridades de la pensión de jubilación en el Régimen Especial de Empleados de Hogar”, en AA.VV: LÓPEZ CUMBRE, L. (coord.): *Tratado de jubilación: Homenaje al profesor L.E. de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel MADRID, págs. 1947 a 1066.

⁴⁶ Cuando estas situaciones de IT afecten a empleados internos se les reconoce a éstos el derecho a permanecer alojados en el domicilio un mínimo de 30 días.

- Por lo que respecta a la prestación por riesgo durante el embarazo, sólo se reconoce el derecho a la misma a las empleadas que presten servicios para un hogar en exclusiva, siendo necesaria declaración expresa del responsable del hogar, en la que manifieste la inexistencia de otro puesto carente de riesgos y, por tanto, compatible con el estado de la empleada embarazada⁴⁷.
- En la prestación de incapacidad permanente, como decíamos con anterioridad, no se aplica la regla sobre integración de las lagunas de cotización que pueda tener el sujeto a lo largo de su carrera de seguro, aunque sí el incremento del 20% de su cuantía cuando el beneficiario tenga más de 55 años (SSTS de 23 de junio de 1989 y de 4 de marzo de 1992).
- Para el nacimiento del derecho a la prestación por incapacidad permanente parcial se exige una carencia de 60 mensualidades en los 10 años anteriores al hecho causante⁴⁸.
- Los empleados de hogar no tienen reconocida la protección del FOGASA.

Nos encontramos pues, ante un Régimen de Seguridad Social con una regulación anacrónica que supone una limitación del principio constitucional de suficiencia de las prestaciones (art. 41 CE). Una limitación ésta que queda puesta claramente de relieve en el porcentaje de casos de pensiones de jubilación de este Régimen Especial que precisan complementos a mínimos. Así, mientras las pensiones del Régimen General precisan en un 19% de estos complementos, las de los empleados de hogar se sitúan en

⁴⁷ Un requisito, éste, carente de sentido en la gran mayoría de los casos.

⁴⁸ Llama la atención que en un Régimen caracterizado por tantas lagunas en su acción protectora se mantenga una prestación simbólica y absolutamente desfasada, la “prestación por profesión de fe religiosa”, consistente en una cantidad a tanto alzado de 30,06 € para aquéllos empleados de hogar que profesen una determinada religión (de las previstas en el Registro de Entidades Religiosas) cuando tomen los votos, siempre y cuando se acredite un período de carencia de 24 meses en los 5 años anteriores al hecho causante (art. 36; Resolución de la Dirección General del INSS de 24 de octubre de 1984).

un 56%, una manifestación ésta del principio de solidaridad extraordinaria que debe ser asumida por el conjunto del Sistema de Seguridad Social⁴⁹.

Esta situación se configura como uno de los principales puntos débiles de nuestro Sistema de Seguridad Social desde la perspectiva de la igualdad entre mujeres y hombres. Y es que, como decíamos con anterioridad, nos encontramos ante un sector de actividad absolutamente feminizado. La deficiencia de protección que hemos visto que caracteriza al REEH en la práctica afecta, pues, mayoritariamente a las mujeres que son las que prestan servicios en el ámbito doméstico. Y con mayor intensidad, si cabe, esta realidad se manifiesta en el caso de las mujeres inmigrantes⁵⁰.

Por otra parte, y respecto a la situación financiera, comparte con el resto de los Regímenes Especiales su situación deficitaria. Las causas son diversas: déficit entre ingresos propios y gastos, deterioro de la relación entre cotizantes y pensionistas; debilidad económica y consiguiente escasa capacidad contributiva de los sujetos integrados, altos índices de empleo sumergido, etc.

Precisamente, resulta necesario a nuestro juicio, destacar ese elevado nivel de fraude que caracteriza a este Régimen, puesto que el indudable crecimiento del trabajo en el hogar, consecuencia principalmente de la incorporación de la mujer al mundo laboral, y en el cual tiene una importante trascendencia el fenómeno de la inmigración, sobre todo femenina, no va acompañado de un paralelo aumento de las afiliaciones, que se siguen manteniendo en torno al 1% del total de los afiliados.

⁴⁹ Fuente: [http:// www.confia.info/noticias/53962.html](http://www.confia.info/noticias/53962.html).

⁵⁰ Y es que, el trabajo doméstico en los países de la UE se ha convertido, en gran parte, en un “privilegio” de los ciudadanos extracomunitarios y de las mujeres. Vid. PIETERS, D.: “¿Cómo conseguir una protección social adecuada de los empleados domésticos?”. *Tribuna Social*, n.º 207, 2008, págs. 19 a 38.

Sobre este tema del alcance de la protección social de las mujeres inmigrantes vid. VILLAR CAÑADA, I.M.: “Empleo y protección social de las mujeres inmigrantes. Una doble discriminación de partida”, *op. cit.*, págs. 32 a 48.

En definitiva, nos hallamos como ya hemos ido indicando a lo largo de estas páginas, ante un ámbito que conlleva situaciones de discriminación tanto desde el punto de vista laboral como de Seguridad Social. Una discriminación que afecta principalmente a las mujeres, quienes de manera mayoritaria prestan este tipo de servicios, y de manera particular a las trabajadoras extranjeras. Esta situación que pueden sufrir las mujeres, ya fue puesta de relieve por el Comité Económico y Social, quien, partiendo de las innegables diferencias entre este tipo de prestación de servicios y la relación de trabajo por cuenta ajena, incluida en el Régimen General, defiende la necesidad de analizar aquellos aspectos de la protección que comportan desigualdades en relación con otros regímenes, en particular en lo que se refiere a las prestaciones de carácter universal financiadas con impuestos. Respecto a las de naturaleza contributiva, va un poco más allá al establecer que tal análisis debería ser realizado conjuntamente con la contributividad de los afiliados a este régimen⁵¹.

Específicamente referida al supuesto de las trabajadoras extranjeras, la Recomendación núm. 26 de 2008 del Comité de la ONU para la eliminación de la discriminación contra la mujer, establece que ha de ser una obligación de los Estados de destino, el controlar que los sectores de actividad en que mayoritariamente prestan servicios esas trabajadoras –como es el servicio doméstico–, estén protegidas por las leyes laborales, en particular en materia de tiempo de trabajo, seguridad y salud y salarios (artículo 2 a) y f) y artículo 11).

Pues bien, para intentar erradicar esta situación de discriminación que caracteriza el sector del servicio doméstico, resulta necesario a nuestro juicio, con carácter general, examinar la migración de la mujer desde la perspectiva de la desigualdad entre los géneros, las funciones tradicionales de la mujer, el desequilibrio del mercado laboral desde el punto de vista del

⁵¹ ROJO TORRECILLA, E.; CAMÓS VICTORIA, I.; CAMAS RODA, F.: *Informe sobre la regulación laboral y de Seguridad Social de la prestación de servicios en el hogar familiar. Propuestas de reforma*. <http://www.treboldigital.com/emergim/imatges/INFORMEEMERGIM.pdf>.

género, la prevalencia generalizada de la violencia por motivo de género y la feminización de la pobreza y la migración laboral a nivel mundial.

Pues bien, en este marco viene siendo una demanda, ya de larga tradición en nuestro país, la elaboración de una Ley que regule esta prestación de servicios, integrando al colectivo de empleadas de hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, tema éste en el que ya ha habido algunos intentos. El Borrador de Ley elaborado por el Gobierno en 2007, que aún no ha llegado a tramitarse, se enmarcaba en esta línea. Así, el horario, hasta ahora fijado unilateralmente por la persona que contrata, se consensuaría con la trabajadora; sería obligatorio comunicar el contrato a los Servicios Públicos de Empleo; los despidos no podrían ser sin causa justificada y la indemnización se equipararía a la del resto de sectores; las prestaciones de enfermedad o accidente se equipararían a las del resto de trabajadores; la cuantía de la cuota se haría depender del salario percibido...

Pero, sin duda, estas medidas, una vez aprobadas, habrían de ir introduciéndose de manera progresiva, pues indudablemente suponen un coste y lo contrario conlleva el riesgo de que aumente el empleo sumergido. Resulta necesario pues, acompañarlas de medidas compensadoras para los empleadores.

En cualquier caso, resulta difícil a nuestro juicio, que la eventual y deseada futura reforma haga emerger definitivamente al sector de los empleados/as de hogar, pues los motivos de los que deriva la situación actual son muchos y variados. Entre ellos, sin duda, tiene un peso considerable el hecho de que gran parte de las trabajadoras son inmigrantes ilegales. Y junto a él encontramos otros como la escasa profesionalización de sector, o el carácter temporal y circunstancial que, al menos en principio, tiene para algunas empleadas –aunque luego, en la práctica no sea así–, etc.

XI. REFLEXIÓN FINAL

Es evidente que no existen fórmulas o recetas mágicas para resolver todos los problemas que suscita el complejo fenómeno-conflicto de la

inmigración de las mujeres en España y de forma más particular en Andalucía, ni en una dirección –la permisiva: insostenible, Europa solidaria y de puertas abiertas–, ni en otra –la restrictiva: imposible, Europa fortaleza–. Pero sí parece claro que las más coherentes y eficaces deben venir tanto del equilibrio de perspectivas o líneas de intervención –control de flujos, integración y cooperación al desarrollo–, cuanto de una mayor articulación de los diferentes niveles de intervención territorial –comunitaria, estatal, autonómica, local– y social –mercados, sujetos económicos, organizaciones de acción social.

En última instancia, de bien poco parece servir que se regulen los derechos de las personas inmigrantes en un país conforme a un determinado modelo, si en otros, vecinos e integrados en la misma Europa van en una dirección diferente, cuando no opuesta⁵².

Como hemos podido apreciar a lo largo de estas páginas, son muchos y muy variados los retos que supone para nuestro país y para Andalucía en particular, la integración en nuestra sociedad de las mujeres inmigrantes-inmigradas, máxime teniendo en cuenta las competencias y vías de actuación que el nuevo Estatuto de Autonomía viene a representar para nuestra Comunidad Autónoma. Lo que sí parece claro es que para resolver estos retos de manera eficiente es necesario como paso previo, no solo identificarlos correctamente, sino preparar nuestro sistema y nuestros instrumentos para su gestión, intentando adoptar una perspectiva global, que sea capaz de atender en lo posible a los distintos y a veces encontrados intereses en juego que concurren en estas situaciones: los de las mujeres migradas, los de la sociedad de acogida y los de la sociedad de origen⁵³.

⁵² MOLINA NAVARRETE, C.: “La regulación del trabajo de las personas inmigrantes extranjeras: Claves de gestión de la diversidad cultural en el trabajo”. Material multicopiado. Proyecto Europeo FORINTER. Curso específico “Multiculturalidad, inmigración y empleo”. Jaén. Febrero 2008.

⁵³ MOLINA NAVARRETE, C. “La regulación del trabajo de las personas inmigrantes extranjeras” en MOLINA HERMOSILLA, O. MOLINA NAVARRETE, C. Inserción sociolaboral y empleabilidad de la población inmigrante extranjera en Andalucía. Op Cit. Pág 111.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMAS RODA, F.: “La empleabilidad de las mujeres inmigrantes”, en AA.VV. (BLÁZQUEZ VILAPLANA, B., y VILLAR CAÑADA, I.M., coord.): *La mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*. Litteralia. Jaén, 2009
- CEINOS SUÁREZ, A.: *El trabajo de los extranjeros en España*. La Ley. Madrid, 2006.
- CUEVA PUENTE, M.C.: *La relación laboral especial de los empleados de hogar*. Lex Nova. Valladolid, 2005.
- DEL VAL TENA, A.L.: “El Régimen Especial de los empleados de hogar”. *Tribuna Social*, n.º 207, 2008.
- DE LA VILLA DE LA SERNA, L.E.: “Luces y sombras en la normalización de los trabajadores extranjeros. Comentario al régimen contractual en el RD 2393/2004, de 30 de diciembre y en la Orden de la Presidencia del Gobierno 140/2005, de 2 de febrero”. *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 8. 2005.
- ESTEBAN DE LA ROSA, G. MOLINA NAVARRETE, C., y ARCE JIMÉNEZ, E.: La inmigración extrnajera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Centro de Estudios Financieros. Madrid, 2005.
- ESTEBAN DE LA ROSA, G. MOLINA NAVARRETE, C., y ARCE JIMÉNEZ, E.: La inmigración extranjera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Centro de Estudios Financieros. Madrid, 2005.
- GALA VALLEJO, C.: Régimen especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2004.

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

- GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Régimen Especial de Empleados de Hogar”, en AA. VV.: Sistema de Seguridad Social. Tecnos. Madrid, 2007.
- MOLINA HERMOSILLA, O., y VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: “Planes de inserción socio-laboral de la población extranjera en la provincia de Jaén. EL enfoque local de las nuevas políticas de inmigración en el contexto comunitario, español y andaluz. Comares. Granada, 2007.
- MOLINA HERMOSILLA, O.: “Población inmigrante y mercado de trabajo en Andalucía y en la provincia de Jaén”. Programa FORINTER2. Formación en Interculturalidad y Migraciones. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- MOLINA HERMOSILLA, O., MOLINA NAVARRETE, C.: Inserción sociolaboral y empleabilidad de la población inmigrante extranjera en Andalucía: Balance y perspectivas de futuro. Literia. Jaén, 2009.
- MOLINA HERMOSILLA, O., MOLINA NAVARRETE, C.: Gestión de la diversidad y políticas migratorias. Modelos de integración sociolaboral en España. Laborum. Murcia, 2009
- MOLINA NAVARRETE, C.: “La regulación del trabajo de las personas inmigrantes extranjeras: claves de gestión de la diversidad cultural en el trabajo”. Programa FORINTER2. Formación en Interculturalidad y Migraciones. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La distribución de competencias en el Estado Social autonómico en materia de políticas de empleo e inmigración”. Tribuna Social, n.º 198. 2007.
- PARELLA, S., y CAVALCANTI, L.: “De asalariados a autoempleados: las causas de las iniciativas empresariales de los inmigrantes en España”. En MIGUEL PAJARES: *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008*. http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracixn_y_Mercado_de_trabajo._Informe_2008.pdf
- PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2007-2010. MTAS.
- PIETERS, D.: “¿Cómo conseguir una protección social adecuada de los empleados domésticos?”. Tribuna Social, n.º 207, 2008, págs. 19 a 38.

- PUMARES FERNÁNDEZ, P., GARCÍA COLL, A., y ASENSIO HITA, A.: *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*. Observatorio Permanente de la Inmigración. MTAS. Madrid, 2006.
- ROJO TORRECILLA, E.: “Inmigración y mercado de trabajo en el ámbito comunitario y español (el impacto de las políticas de inmigración sobre el empleo y la edad de la población trabajadora), en AAVV. (CAMAS RODA, F. coord.): *La edad en relación al empleo, la Seguridad Social y la inmigración*, Editorial Bosch, Barcelona, 2009.
- ROJO TORRECILLA, E.; CAMAS RODA, F., y CAMÓS VICTORIA, I.: “El fenómeno de la inmigración y las políticas de empleo”, en LÓPEZ LÓPEZ, J. (dir.): *Derechos laborales y de Seguridad Social de los inmigrantes*. CGPJ, n.º 76. 2005.
- ROJO TORRECILLA, E.; CAMÓS VICTORIA, I.; CAMAS RODA, F.: *Informe sobre la regulación laboral y de Seguridad Social de la prestación de servicios en el hogar familiar. Propuestas de reforma*. <http://www.treboldigital.com/emergim/imatges/INFORMEEMERGIM.pdf>.
- VELA DÍAZ, R.: “Programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género contenido en el Real Decreto 1917/2008 de 21 de noviembre. Especial atención a mujeres inmigrantes. VILLAR CAÑADA, I.M., BLÁZQUEZ VILLAPLANA, B.: *La empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*. Literaria. 2009, págs. 58-101.
- VIDA SORIA, J., MONEREO PÁREZ, J.L., QUESADA SEGURA, R., y MOLINA NAVARRETE, C.: *Manual de Seguridad Social*. (4.ª edición). Tecnos. Madrid, 2008.
- VILLAR CAÑADA, I.M.: “Empleo y protección social de las mujeres inmigrantes: una doble discriminación de partida”, en AA.VV. (BLÁZQUEZ VILAPLANA, B., y VILLAR CAÑADA, I.M. coord.): *La mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*. Litalia. Jaén, 2009.

SUMARIO

	Página
I. INTRODUCCIÓN: RAZONES PARA EL PRESENTE ESTUDIO	7
II. METODOLOGÍA DE ESTUDIO	13
III. MARCO COMPETENCIAL EN POLÍTICA DE INMIGRACIÓN	15
IV. CLAVES DEL ACTUAL MODELO ANDALUZ DE INTEGRACIÓN SOCIO-LABORAL DE LAS MUJERES INMIGRANTES-INMIGRADAS	17
V. HACIA UN NUEVO MODELO DE INTEGRACION SOCIOLABORAL DE LAS MUJERES INMIGRANTES-INMIGRADAS EN ANDALUCÍA	21
VI. EL VALOR DE LA DIVERSIDAD FRENTE AL PERJUICIO DE LA DISCRIMINACIÓN	25
VII. LA NECESARIA INTEGRACIÓN ENTRE POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y POLÍTICA DE EMPLEO	29
VIII. LAS VÍAS DE ACCESO Y POLÍTICAS DE EMPLEABILIDAD DE LAS MUJERES INMIGRANTES EN NUESTRO MERCADO DE TRABAJO	38
IX. DIFICULTADES VERSUS OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN A TRAVES DEL EMPLEO EN EL SERVICIO DOMÉSTICO	45
X. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE EMPLEADOS DE HOGAR EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. UN ÁMBITO DE DISCRIMINACIÓN CON ESPECIAL INCIDENCIA PARA LAS TRABAJADORAS INMIGRANTES	51
XI. REFLEXIÓN FINAL	58
BIBLIOGRAFÍA	61

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuestas para su realización

Este libro:

El derecho a la igualdad de las mujeres inmigrantes inmigradas en Andalucía: Obstáculos a su reconocimiento, propuesta para su realización, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Soproargra, de Jaén, en el mes de marzo de 2011, mes en el que se celebra el Día Internacional de la Mujer.

El colectivo de inmigrantes no viene encontrando una respuesta específica a su problemática desde la perspectiva de la política de empleo y la protección social. Sin embargo, sus dificultades y particularidades a la hora de su participación en el mercado de trabajo, revisten por sí solas suficiente entidad como para justificar, con el objetivo último de conseguir la realización práctica y efectiva del principio de igualdad de oportunidades, el diseño y ejecución de medidas específicas que vayan dirigidas a este sector de la población. Y ese diseño resulta imprescindible atender, entre otras variables, al sexo como elemento de diferenciación, en cuanto resulta una realidad constatable la importancia que la migración femenina ha venido adquiriendo en las últimas décadas.

Género e inmigración son, así, dos dimensiones que se entrecruzan profundizando en la desigualdad y en la discriminación, y así se pone de relieve de manera clara en el papel que, como regla general, las mujeres inmigrantes ocupan en nuestro mercado de trabajo así como en los sectores de actividad en los que de manera mayoritaria se siguen insertando, con independencia de su nivel de formación.

Al análisis de esta doble discriminación –mujer e inmigrante– y al establecimiento de medidas de solución y mejora de la misma se dedica el presente trabajo.

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA
ISABEL MARÍA VILLAR CAÑADA

