

LA INMIGRACIÓN Y EL MERCADO DE TRABAJO EN PORTUGAL

IMMIGRATION AND LABOUR MARKET IN PORTUGAL

MARIA I. BAGANHA *

Este artículo describe la evolución y las características principales de la población inmigrante en Portugal antes y después de la ley 4/2001. Presta atención particularmente a los cambios drásticos que tuvieron lugar en el volumen y composición de la población inmigrante bajo el nuevo marco legal sobre migración puesto en vigor en 2001.

Discute los principales determinantes detrás de estos cambios. Enfatiza los determinantes económicos, tales como la organización de los flujos migratorios de acuerdo al beneficio económico y la dependencia de sectores tales como la construcción en el trabajo de los inmigrantes. Es tratada también la relación entre los recientes cambios en la economía portuguesa y la inmigración. El artículo concluye con una valoración de las principales formas de inserción económica de los inmigrantes en el mercado de trabajo portugués y de su impacto en la sociedad portuguesa.

Palabras clave: inmigración, mercado de trabajo, marco legal

* Centro de Estudos Sociais / Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Portugal.

This article describes the evolution and the main characteristics of the immigrant population in Portugal before and after Law 4/2001. It gives particular attention to the drastic changes that took place in the volume and in the composition of the immigrant population under the new legal framework on immigration enacted in 2001.

It discusses the main determinants behind these changes. It emphasises economic determinants, namely the organisation of migratory flows for profit and the dependency on immigrant labour in sectors like construction. The linkage between the recent changes in the Portuguese economy and immigration are then addressed. The paper concludes with an assessment of the main forms of economic insertion of the immigrants in the Portuguese labour market and of its impacts on the Portuguese society.

Key words: *immigration; labour market; legal framework.*

1. INTRODUCCIÓN

El fin del imperio colonial en África implicó un proceso de descolonización que tuvo como consecuencia la vuelta a Portugal de miles de ciudadanos de los nuevos países africanos¹. Este flujo migratorio desde las antiguas colonias vino a alterar significativamente la composición de la población extranjera en Portugal, que, hasta ese momento, estaba constituida principalmente por europeos y brasileños. En 1980, había 58.091 residentes extranjeros, de los cuales el 48 por ciento provenían de África, el 31 por ciento de Europa y el 11 por ciento de América del Sur (Baganha e Marques, 2001).

En el curso de la década de los ochenta, la población extranjera creció con una tasa media anual del 6 por ciento, que llegó a las 101.011 personas en 1989. Durante la déca-

¹ Los países que surgieron como consecuencia del desmantelamiento del imperio colonial en Africa fueron los siguientes: Cabo Verde, Angola, Guinea Bissau, Santo Tomé y Príncipe, y Mozambique.

da siguiente, el flujo migratorio se intensificó ligeramente (la tasa media anual de crecimiento fue del 7 por ciento) y se diversificó. En 1999, residían legalmente en Portugal 190.896 extranjeros, de los cuales el 47 por ciento era oriundo de África, el 30 por ciento de Europa, el 14 por ciento de América del Sur y el 5 por ciento de América del Norte (Baganha e Marques, 2001).

En estos últimos tres años, los flujos migratorios registraron una intensidad sin precedentes. De hecho, entre 1999 y el 2002, el número de extranjeros con residencia legal en Portugal creció en un 117 por ciento, llegando a las 413.304 personas a finales del 2002².

El objetivo principal de este estudio es describir la composición de los flujos migratorios que acabamos de sintetizar y analizar la inserción económica de los inmigrantes en la sociedad portuguesa. Para poder llevar a cabo dicho objetivo, el análisis se dividió en dos periodos temporales: antes y después del Decreto Ley 4/2001. La razón de ser de esta división está ligada al hecho de que el mencionado Decreto Ley abrió, entre enero y noviembre del 2001, un proceso extraordinario de regularización de los trabajadores inmigrantes ilegales que vino a alterar drásticamente la composición y las características socioeconómicas de la población inmigrante que residía legalmente en Portugal. A esto hay que añadirle, además, que el nuevo marco legal creó una figura jurídica, el permiso de permanencia³, acabando por dividir la población extranjera residente en dos grupos bien diferenciados: aquéllos que poseían un permiso de residencia y aquéllos que poseían un permiso de permanencia. Por desgracia, la información estadística dispo-

² Dicha cifra corresponde a la suma de los permisos de residencia del 2002 y los permisos de permanencia concedidas en 2001 y 2002.

³ El permiso de permanencia es similar a un visado de trabajo pero, a diferencia de éste, se concede en Portugal. El permiso de permanencia se concede por un periodo de un año, renovable por otros cinco, momento en el que puede ser convertida en un permiso de residencia.

nible no permite ningún tipo de tratamiento conjunto de estas dos poblaciones.

2. LA INMIGRACIÓN ANTES DEL DECRETO LEY 4/2001

A 31 de diciembre del 2000, tenían residencia legal en Portugal 208.198 extranjeros. Esta población, que representaba con creces el 2 por ciento de la población nacional, presentaba el siguiente perfil socioeconómico: una elevada concentración residencial en el Área Metropolitana de Lisboa (AML), un ratio hombres / mujeres, superior a uno (1,4 durante el periodo entre 1992 y 1999), un peso desproporcionado del grupo de edad comprendido entre los 25 y los 45 años, y una inserción en el mercado de trabajo dominada por el grupo de ocupaciones menos valoradas socialmente, en especial, en las categorías de trabajadores de las industrias extractivas y transformadoras y de operarios de maquinaria fija y de transporte (Baganha, 2001).

Sin embargo, si se clasificaban dichas características por nacionalidades, la población extranjera de Portugal aparecía compuesta por dos segmentos bien diferenciados y, de hecho, bipolares. El primer segmento estaba compuesto principalmente por ciudadanos procedentes de países extranjeros y del Brasil. Este sector se caracterizaba por una pauta de fijación de residencia menos concentrada en la AML, por un elevado porcentaje de trabajadores por cuenta propia en comparación con la estructura de la población portuguesa por lo que respecta a su situación en la profesión, y una estructura ocupacional en la que el peso de las profesiones científicas y técnicas, así como de los directores y del personal administrativo de alto nivel, situaba claramente a este segmento de la población extranjera en el nivel superior de la estructura socio-profesional portuguesa. El segundo segmento de la población extranjera estaba constituido fundamentalmente por ciudadanos de los PALOP («Países de Língua Oficial Portuguesa») y

por un subconjunto, relativamente diversificado pero numéricamente poco significativo, de ciudadanos procedentes de países diversos, tales como el Zaire, el Senegal, Paquistán, Rumanía o Moldavia. Este segundo segmento es el que determinaba, dado su peso numérico, las características referidas al total de la población extranjera, las cuales, evidentemente, se vuelven aún más extremas cuando se considera al grupo de manera aislada. Este grupo se situaba claramente en el lugar más bajo de la estructura socio-profesional portuguesa y se veía principalmente integrado económicamente en el mercado de trabajo irregular⁴. El cuadro 1 presenta la distribución por porcentajes de la población extranjera según sus profesiones durante la década de los noventa.

La bipolaridad de los flujos migratorios en Portugal, así como las dinámicas en las que se asienta —es decir, por una parte, la inmigración en cadena desde los PALOP y desde Brasil, basadas en redes informales de información y de apoyo, y, por otra, los parámetros institucionales que regulan la circulación de personas, bienes y servicios dentro del territorio de la Unión Europea (UE)— va a mantenerse hasta el presente. De hecho, los permisos de residencia solicitados durante el año 2001 indican que no va a haber alteraciones significativas del cuadro que acabamos de trazar. Así, de entre las nacionalidades más representativas cuyos ciudadanos solicitaron el estatuto de residente durante el 2001, un 51 por ciento corresponde a los PALOP, un 25 por ciento a la UE y un 10 por ciento a Brasil. Hay que destacar que, tal y como se podía comprobar en los años anteriores, los ciudadanos de la UE y del Brasil se

⁴ Es incluso posible documentar un tercer segmento, cuyo peso numérico es todavía muy pequeño, pero que se ve asociado con nacionalidades específicas y con formas de inserción económica particulares. Este segmento se diferencia de los anteriores principalmente por su inserción económica en el sector del comercio y de la restauración, y se encuentra vinculado, en el primer caso, con ciudadanos de Mozambique, la India y Paquistán, y, en el segundo, con ciudadanos de China.

CUADRO 1

POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN SU PROFESIÓN. MEDIA ANUAL ENTRE 1990 Y 1998 (EN PORCENTAJES)

Nacionalidad	Profesiones							Población activa total
	0/1	2	3	4	5	6	7/8/9	
Angola	9	0	3	3	13	1	71	100
Cabo Verde	2	0	3	1	6	1	88	100
Guinea Bissau	7	0	2	2	6	2	80	100
Mozambique	14	3	8	25	6	0	44	100
Santo Tomé	12	0	6	3	18	0	60	100
Brasil	46	5	8	11	6	1	24	100
Europa*	41	15	5	12	5	2	20	100
Total	24	6	4	8	7	1	49	100

Fuentes: adaptado de Baganha e Marques, 2001.

Códigos de las profesiones:

- 0/1 Profesiones científicas, liberales y técnicas
- 2 Directores y personal administrativo de alto nivel
- 3 Personal administrativo
- 4 Empleados de comercio y similares
- 5 Personal de servicios de protección, así como de servicios personales y domésticos
- 6 Agricultores y trabajadores agrícolas
- 7/8/9 Trabajadores de la construcción civil, de la industria y de los transportes

integran mayoritariamente en los grupos de profesiones cualificadas o altamente cualificadas, mientras que los ciudadanos de los PALOP se insertan de manera aplastante en los grupos de profesiones no cualificadas.

Además, no hay que perder de vista que, de las 10.106 solicitudes de Permiso de Residencia que se presentaron, el 51 por ciento fueron solicitadas por mujeres y, tan sólo, un 49 por ciento por hombres. Esto significa que los flujos migratorios subyacentes se encuentran en una fase de reunificación familiar, lo que es una etapa de gran madurez en el proceso migratorio que, según todo parece indicar, va a tender a mantenerse en un futuro próximo.

3. LA INMIGRACIÓN Y EL DECRETO LEY 4/2001

Con la entrada en vigor del Decreto Ley 4 / 2001, del 10 de enero, el cuadro migratorio de Portugal se va a ver substancialmente alterado. En primer lugar, en el aspecto numérico, ya que en un periodo de un año, entre el 31 de diciembre del 2000 y el 31 de diciembre del 2001, la población extranjera que residía legalmente en el país creció en un 64 por ciento, pasando de 208.198 a 341.270 personas. Este notable crecimiento ha sido, fundamentalmente, el resultado de la concesión de 122.966 Permisos de Permanencia.

Las características socioeconómicas de esta población recién llegada son de particular interés a causa de las novedades que van a introducir en el cuadro migratorio nacional. Su descripción se puede hacer de manera sucinta basándose en los contratos registrados en la Inspección General de Trabajo.

Entre el 15 de enero y el 31 de diciembre del 2001, se registraron en la Inspección General de Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo, los contratos correspondientes a 141.636 trabajadores extranjeros en situación de permanencia ilegal en nuestro país. De estos extranjeros, el 77 por ciento era de sexo masculino y el 23 por ciento de sexo femenino, lo que corresponde a un ratio hombre / mujer de 3,3, muy superior al existente entre la población extranjera residente (que, como ya mencionamos, era de 1,4). Como se podía esperar, la mayoría de estos emigrantes tiene edades comprendidas entre los 25 y los 34 años, sin que deba sin embargo pasarse por alto el peso significativo que alcanza en el caso de los inmigrantes del Este de Europa el grupo de edad comprendido entre los 35 y los 54 años⁵.

⁵ De hecho, los inmigrantes rusos, ucranianos y moldavos suponen, respectivamente, el 44, el 42 y el 38 por ciento de los integrantes de este segmento de edad.

Sorprendentemente, en contraposición con la población extranjera con Permiso de Residencia, que se concentra mayoritariamente en la AML, apenas un tercio de los detentores de un Permiso de Permanencia se fijó en dicha área, siendo su pauta de fijación de residencia mucho más dispersa que la de la población referida anteriormente.

De acuerdo con los contratos registrados, el 56 por ciento de los inmigrantes eran oriundos de un país del Este de Europa, destacando que el 36 por ciento del total provenían de Ucrania. El origen geográfico de esta nueva ola constituye una novedad en el cuadro migratorio nacional a la que nos referiremos más adelante.

En términos económicos, las diferencias con la población extranjera que ya había fijado anteriormente su residencia también son relevantes. Ante todo, porque nos encontramos ante una población que es económicamente activa en su totalidad, algo que no ocurre con la población detentora de Permiso de Residencia, entre la cual más del 50 por ciento es inactiva. En términos de vinculación laboral, una aplastante mayoría de estos inmigrantes, el 85 por ciento, no contaba más que con un contrato de duración determinada, lo que es un factor indicador de la gran precariedad laboral que existe entre esta población.

La construcción civil y las obras públicas, las industrias transformadoras, las actividades inmobiliarias y la restauración son las actividades económicas en las que se concentra un mayor número de inmigrantes (el 82 por ciento). Entre éstas, predominan de manera especial la construcción civil y las obras públicas, que, por sí solas absorben el 40 por ciento de todos los contratos registrados.

La gran mayoría de los inmigrantes ejerce ocupaciones que no requieren más que poca, o incluso ninguna, especialización, concentrándose el 81 por ciento en los grupos de las profesiones menos cualificadas. Hay que resaltar que apenas tres profesiones, peón de la construcción civil, obrero no especializado y albañil, suponen el 45 por ciento de todos los contratos registrados.

En esta breve caracterización, llama la atención el siguiente aspecto: un movimiento de personas particularmente intenso proveniente de países que, hasta este momento, no tenían una representación numéricamente significativa entre la población extranjera residente en el país y que presentan una pauta dispersa de fijación residencial. Desde el punto de vista económico, la inserción de estos nuevos inmigrantes sigue teniendo lugar principalmente en aquéllos segmentos del mercado de trabajo en los que la precariedad de los vínculos laborales y la carencia de reglamentación de las actividades económicas es especialmente acentuada, es decir, que sigue teniendo lugar, en su mayor parte, en los sectores de la Construcción Civil y de las Obras Públicas.

Creemos que las características a las que acabamos de referirnos son el resultado de la simultaneidad de tres factores. De la apertura permanente, durante un periodo aproximado de un año, de mecanismos extraordinarios de legalización de trabajadores extranjeros en territorio nacional, es decir, como resultado directo de lo dispuesto en el Decreto Ley 4 / 2001, del 10 de enero. De la existencia de redes de tráfico de inmigrantes que se estructuraron inicialmente a partir de los países del Este de Europa pero que son cada vez más activas en territorio nacional, y que han canalizado hacia Portugal un número que es cuantitativamente muy significativo de «candidatos» a la emigración; redes que, además, están implicadas en la colocación de emigrantes recién llegados al mercado de trabajo nacional, lo que, por otra parte, explica que la pauta de fijación de residencia que muestra la población extranjera residente sea tan concentrada, lo que se puede atribuir a una inmigración en cadena que se basa en redes migratorias informales. En tercer lugar, es resultado de la gran demanda de mano de obra que, en aquel momento, tenía lugar en determinados sectores de la economía nacional; sectores que se han hecho cada vez más dependientes de los trabajadores inmigrantes.

De todas formas, hay un cuarto factor que nos parece ser de gran relevancia y que, normalmente, se suele olvidar

en estos debates. Nos referimos a la reestructuración económica que se llevó a cabo en algunos sectores de la economía y, muy en especial, en el que tuvo lugar en el sector de la construcción civil y de obras públicas; sector que, como acabo de subrayar, absorbe a la mayor parte de los inmigrantes que disponen de un Permiso de Permanencia.

4. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN CIVIL Y DE OBRAS PÚBLICAS

Es notorio que, en los últimos años, el sector de la construcción civil y de obras públicas ha presentado un gran dinamismo, haya sido por la ejecución de grandes proyectos o por la aceleración de la actividad económica y del descenso de los tipos de interés nominales.

A partir de su adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1986, Portugal se ha beneficiado de un montante importante de fondos estructurales, lo que desembocó en un gran desarrollo del sector de la construcción civil y de obras públicas, en especial durante la década de los noventa. Dicha situación ha implicado efectos de gran calibre tanto en la estructura y en la forma de funcionamiento de las empresas como en la evolución del tipo de empleo en este sector y en su volumen (Baganha e Cavalheiro, 2001).

En términos de empleo, esta coyuntura implicó dos tipos de desarrollo. Por una parte, llevó a que la estrategia empresarial preferente pasase por un *downsizing* y por una externalización de las funciones productivas que no se considerasen esenciales, es decir, que las empresas redujeron sus plantillas y adoptaron una política que implicaba pasar a subcontratar las diversas fases de la realización de las obras. En términos de la distribución de la mano de obra disponible en el sector, este hecho implicó un redimensionamiento de las plantillas de las empresas grandes y medianas, que redujeron sus plantillas, y el aumento del número de pequeñas empresas que pasaron a funcionar

como subcontratadas por las primeras. Por otra parte, las necesidades de mano de obra implicaron un proceso de nuevos reclutamientos de personal sin cualificar o semicualificado, sobre todo por parte de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Ante unas condiciones remunerativas poco atractivas en el mercado regular, este reclutamiento se llevó a cabo, ante todo, en el mercado irregular, con condiciones salariales que, frecuentemente, eran más atractivas (pero con menores prestaciones sociales) y sedujeron a un conjunto diverso de trabajadores, en especial a trabajadores emigrantes: fuesen de los países que tradicionalmente suministraban mano de obra al mercado de trabajo portugués (por ejemplo, los PALOP), o fuesen de países recién incorporados al mercado internacional de mano de obra (por ejemplo, los países del Este de Europa). Estas contrataciones se llevaban a cabo, o bien directamente, o bien a través de firmas de cesión temporal de mano de obra, o bien subcontratando a otras empresas partes o tareas de una obra.

Todos estos hechos, han acabado dando como resultado que la estructura y la composición del sector de la construcción civil y de obras públicas actual difiera significativamente del mismo sector a principios de la década de los noventa, y que se asista a una atomización progresiva del tejido empresarial, al mismo tiempo que a un gran crecimiento del número de empresas⁶.

Junto a esta atomización del tejido empresarial de sector, se asiste a un proceso en el que el vínculo laboral en-

⁶ De hecho, mientras que el número de empresas presentes en el sector creció en un 119 por ciento entre 1994 y 1998, el crecimiento de las empresas con menos de 20 empleados fue del 128 por ciento, lo que significó que el peso relativo de dichas pequeñas empresas en el tejido empresarial pasase del 93 por ciento en 1994 al 97 por ciento en 1998. También es digno de resaltar que los empresarios por cuenta propia, que en 1994 eran 150 mil, vieron aumentar su número hasta los 185 mil en 1998, lo que correspondió a un crecimiento del 26 por ciento (Barganha, Marques e Góis, 2002 e INE, 1994).

tre empresas y trabajadores se va volviendo cada vez más precario. Incluso no teniendo en cuenta nada más que lo que pasa en el segmento regular de dicho sector, puede verse que el número de contratos temporales pasó del 14 al 21 por ciento entre 1992 y 1997. Si se tuviera en cuenta la población que estaba trabajando en el segmento irregular de este sector, la tendencia a la precariedad se vería mucho más acentuada. De hecho, en una encuesta realizada entre la población inmigrante en 1997 reveló que, entre los encuestados que trabajaban en este sector, el 74 por ciento lo hacía sin ningún tipo de vínculo laboral (Baganha, Ferrão e Malheiros, 1998).

5. ¿QUÉ FUTURO NOS AGUARDA?

Lo que ya hemos dicho acerca de la informalidad y la precariedad de las relaciones laborales en el sector de la construcción civil y de obras públicas es extensible a otros sectores de la actividad económica en que la presencia de inmigrantes es elevada; en particular, la restauración, la hostelería, el pequeño comercio, los servicios personales y domésticos, y las actividades inmobiliarias. Como reconoce el mismo Servicio de Extranjería y de Fronteras, «en el momento de la conversión de los títulos provisionales emitidos en la regularización extraordinaria de 1996 por permisos de residencia del régimen general, la gran mayoría (cerca del 80 por ciento) de los ciudadanos ya estaban regularizados por lo que respecta a su documentación, pero en situación irregular por lo que se refiere a su trabajo»⁷.

En Portugal, la imbricación entre el mercado de trabajo irregular y la inmigración, a pesar de implicar beneficios obvios para algunas de las partes implicadas, en espe-

⁷ «A Evolução do Fenómeno Migratório na Sociedade Portuguesa.», comunicación del Subdirector del SEF, Inspector Manuel J. Palos, presentada ante el Congresso Justiça e Imigração, Centro de Estudos Judiciários, 10 de Maio de 2002, pag. 7.

cial para los patrones, subcontratadores y titulares de obras, tiene esencialmente consecuencias nefastas. En primer lugar, porque acarrea notables prejuicios para las arcas del estado, al substraer al erario público contribuciones fiscales y sociales que le corresponden. En segundo, porque es generadora de costes a medio o largo plazo para la sociedad portuguesa que se harán efectivos, por ejemplo, en el momento en el que los trabajadores que actualmente se encuentran en situación irregular alcancen la edad del retiro. Y, finalmente, porque es potencialmente creadora de situaciones de explotación económica y de exclusión social para muchos de los inmigrantes.

Aun cuando no existan soluciones simples para los problemas que acabamos de describir, hay algunas medidas, que, a nuestro entender, fuesen como facilidades o como impedimentos, ayudarían en gran medida a mejorar, tanto la regulación de la inmigración como la situación de los inmigrantes en Portugal. Como facilidades, la agilización, la flexibilización y, sobre todo, la concesión rápida de visados de trabajo y de residencia, junto con la firma de acuerdos bilaterales con los países de origen de los principales flujos migratorios, permitirían responder al ritmo requerido a las necesidades del mercado de trabajo, así como minimizar el papel que tienen en este momento las redes de tráfico y de contratación de mano de obra ilegal. Como impedimentos, la fiscalización y la penalización severa a los empresarios prevaricadores ayudarían, sin duda, a una regulación más eficaz del mercado de trabajo.

En resumen, a partir del impacto de la entrada en vigor del Decreto Ley 04 / 2001, del 10 de enero, se acentuó la extremada bipolaridad existente entre los grupos de inmigrantes. A esta acentuación le correspondió un marcado agravamiento de la fosa —especialmente en lo que concierne a los niveles de remuneración, de estabilidad de empleo y de condiciones de trabajo— que separa el mercado de trabajo primario, fundamentalmente abierto a los ciudadanos portugueses y a los inmigrantes con ocupaciones cualificadas o altamente cualificadas, del mercado secun-

dario, en el que se genera la gran mayoría de las oportunidades de trabajo accesibles a los inmigrantes recién llegados. El crecimiento de este segmento del mercado de trabajo, caracterizado por su precariedad, su flexibilidad y su inmersión parcial en la economía irregular es, como hemos intentado demostrar, tanto nocivo para la economía como socialmente injusto, así como peligroso para la cohesión social de la sociedad portuguesa.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Inspeção Geral do Trabalho. Relatório sobre a evolução do fenómeno migratório. 1 de Março de 2002. In, <http://www.idict.gov.pt>
- BAGANHA, Maria: A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas migratórias em Portugal. In, *Globalização Fatalidade ou Utopia?*, Boaventura de Sousa Santos (org.). Porto, Edições Afrontamento, 2001: 135-159.
- BAGANHA, Maria e MARQUES, José Carlos: *Imigração e Política: o Caso Português*. Lisboa, Fundação Luso-Americana, 2001
- BAGANHA, Maria I., MARQUES, José C. e GÓIS, Pedro: *O Sector da Construção Civil e Obras Públicas em Portugal: 1990-2000*. Oficinas do Centro de Estudos Sociais, n.º 173, 2002.
- INE: *Estatísticas das Empresas: Construção Civil e Obras Públicas*. Lisboa, INE, 1994.