



Fundación Europea
para la Mejora de las
Condiciones de Vida y de Trabajo

Igualdad y diversidad en el empleo y los servicios para personas migrantes en las ciudades europeas: guía de buenas prácticas

> resumen <

«Debemos concienciarnos de los beneficios de la diversidad. Debemos asegurar que la gente entienda las importantes ventajas de integrar a todo el mundo en la sociedad y en el mercado laboral. Debemos tener presente el envejecimiento demográfico y los retos de la globalización. Para que Europa siga siendo competitiva, debemos integrar a todo el mundo sin excluir a nadie: ya no podemos permitirnoslo. La discriminación contra las personas tiene un coste humano y económico».

Stefan Olsson, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, citado en Equality News, otoño de 2006, The Equality Authority (Irlanda)



Las ciudades europeas: fuentes de empleo y servicios

Las ciudades europeas, sobre todo las ciudades con economías fuertes, atraen a migrantes de todo el mundo. Esto sitúa a las ciudades de Europa frente al reto de crear políticas adecuadas para integrarlos y garantizar la cohesión social para todos los residentes. Aunque las políticas de inmigración se deciden en el ámbito nacional más que en el municipal, cuando la integración fracasa son las ciudades y los municipios los que deben asumir las consecuencias. Por esta razón, las ciudades tienen un verdadero interés en crear prácticas eficaces para la integración local que beneficien a los migrantes y a las sociedades oriundas de acogida. Afortunadamente, las ciudades europeas tienen ya bastante experiencia en la integración de colectivos diversos de inmigrantes en la comunidad local. Las ciudades de Europa pueden compartir esta experiencia para que los municipios de todo el continente puedan adoptar buenas prácticas y posibilitar la plena participación de los colectivos de migrantes en la sociedad.

Dos aspectos clave para la integración eficaz son el acceso al empleo y a los servicios adecuados. Es crucial que los migrantes tengan un acceso pleno a ambos sin sufrir discriminación. Los municipios podrían ser la fuente de empleo más importante de una ciudad (de hecho, en algunas ciudades lo son). Por tanto, tienen la capacidad de ser una fuente importante de empleo para los migrantes, ya sean de primera o segunda generación. Son también los responsables de ofrecer los servicios más importantes para la integración de los

migrantes, como son la educación, la vivienda y, en algunos casos, la sanidad. Esto significa que los municipios tienen un mayor control sobre sus propios servicios y políticas de personal que sobre otros factores que promueven la integración.

El segundo módulo de investigación de la Red europea de ciudades para la política de integración local de los migrantes (CLIP) examinó las políticas y las prácticas de 25 ciudades relativas a la igualdad y la diversidad en el ámbito del trabajo y los servicios. Los resultados detallados de esta investigación se describen en el informe *Equality and diversity in jobs and services: City policies for migrants in Europe* [La igualdad y la diversidad en el trabajo y los servicios: políticas municipales para la integración de migrantes en Europa] (Consejo de Europa y Eurofound, 2008)¹. Los resultados y recomendaciones clave del equipo de investigación se resumen en esta guía de buenas prácticas.

Contexto político

La Unión Europea, el Consejo de Europa y, en algunos casos, los gobiernos nacionales ponen bastante énfasis en la integración legal de los migrantes; esto incluye asegurar la igualdad de oportunidades en el ámbito del empleo y el acceso a los servicios. Está ampliamente reconocido en la UE que promover la no discriminación y la igualdad de oportunidades y la buena gestión de la diversidad desempeñan un papel crucial en la integración eficaz.

Los distintos actores hacen hincapié en diferentes políticas. Una de ellas es la gestión de la diversidad,

¹ Disponible en <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0871.htm>

definida por la Comisión Europea como «entender cómo las diferencias y similitudes de las personas se pueden utilizar para beneficiar al individuo, a las organizaciones y a la sociedad en su conjunto»². La gestión de la diversidad se centra en los beneficios y los costes de una población activa culturalmente diversa. Sin embargo, una política centrada exclusivamente en la perspectiva del coste/beneficio puede perder de vista el derecho de los trabajadores y usuarios de servicios a no sufrir discriminación. Este derecho fundamental es válido sin tener en cuenta si la diversidad se considera un beneficio o un perjuicio para una organización³.

Las medidas políticas que tienen como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades van más allá de la simple acción de evitar la discriminación. Una política antidiscriminatoria puede tratar a todo el mundo por igual (sin tener en cuenta la desigualdad de los posibles resultados). Una política de igualdad, por el contrario, reconoce que los distintos individuos tienen necesidades diferentes y que deberían ser tratados de forma diferente para garantizar una verdadera igualdad de oportunidades, ofreciendo una mayor igualdad en los resultados. Podría originarse una desigualdad de oportunidades si existen barreras que impiden que los individuos tengan acceso a dichas oportunidades. Por ejemplo, estos podrían desconocer la existencia de empleos para los que son aptos. Una política de igualdad tiene como objetivo identificar y abordar estas barreras, por ejemplo, los migrantes podrían precisar la traducción de información sobre un servicio a su idioma materno.

La labor de una organización para superar las barreras y fomentar la participación de individuos y colectivos con escasa representación se denomina acción positiva. Una acción positiva sería, por ejemplo, dirigir anuncios de empleo a solicitantes migrantes. Tal acción positiva cumple la legislación europea y es distinta de la discriminación positiva, según la cual se da preferencia a los individuos de un colectivo con escasa representación en el momento de la selección, por encima de otros solicitantes que cuentan con las mismas cualificaciones. La discriminación positiva es ilegal en casi todas las circunstancias⁴.

Algunas ciudades desarrollan su propio enfoque dentro de un marco de antidiscriminación o igualdad, haciendo hincapié en los derechos de los migrantes a no sufrir discriminación y a la igualdad de oportunidades de empleo y servicios. Otras ponen un mayor énfasis en el enfoque de la gestión de la diversidad, haciendo hincapié en los beneficios que el pluralismo cultural aporta a la ciudad (y, en la práctica, la necesidad de abordar los retos que puede plantear). Las ciudades que han creado políticas relativas a la diversidad lo han hecho a menudo dentro del marco de una política más amplia para promover la integración de los migrantes (aunque hay ciudades donde aún no han dado prioridad al empleo de migrantes en la administración municipal o la provisión de servicios para ellos).

Resultados de la investigación

Resultados clave

- Hay pocos migrantes empleados en las administraciones públicas: por ejemplo, solo el 1,9 % del personal de la administración pública y de defensa de la EU-15 son no nacionales.
- Una serie de factores impulsan a las ciudades a aplicar iniciativas de diversidad en el empleo y la oferta de servicios. Además del deseo de promover la igualdad, se cuentan el cumplimiento de la ley, la escasez de trabajadores, pruebas de desigualdades o tensiones en la comunidad y presión de los usuarios de servicios.
- La consulta y la colaboración forman una parte crucial del trabajo de integración en muchos municipios que trabajan con ONG, asociaciones comunitarias e interlocutores sociales. Otros han creado asociaciones formales con organizaciones externas para colaborar en la oferta de servicios.
- Algunas ciudades como Copenhague, Stuttgart y Wolverhampton han integrado los principios de igualdad y diversidad en los contratos con proveedores de servicios externos.
- Muchas ciudades realizan un seguimiento del resultado de las prácticas de empleo y oferta servicios, por ejemplo, midiendo la composición étnica del personal de la administración municipal. Wolverhampton, por ejemplo, lleva a cabo evaluaciones del impacto sobre la igualdad de sus políticas y servicios, sobre todo de nuevas iniciativas antes de que se lleven a cabo.
- La mayoría de las ciudades disponen de un mecanismo de reclamaciones para empleados o solicitantes de empleo que opinen que no se les ha tratado de forma justa y algunas tienen mecanismos similares para usuarios de servicios.
- Muchas ciudades cuentan con una política determinada relativa al acoso en el trabajo. De forma implícita o explícita, esto incluye normalmente el acoso por motivos raciales.
- En la práctica, pueden surgir problemas en la provisión de servicios o el acceso de los migrantes a los servicios debido a barreras lingüísticas, culturales o desconocimiento de la estructura de la provisión de servicios, falta de expectativas de que se ofrezca el servicio o expectativas poco realistas de lo que ofrece.
- Las ciudades han aplicado diferentes enfoques para estimular la calidad del servicio que reciben los migrantes. Algunos municipios actúan para satisfacer las necesidades concretas de los migrantes poniéndolos en contacto con los proveedores de servicios. Algunos garantizan la traducción de la información necesaria al idioma o idiomas apropiados. Otros enfoques incluyen el adaptar los servicios actuales a los migrantes (por ejemplo,

² *Managing diversity: What's in it for business?* [Gestionar la diversidad: ¿cómo beneficia a la empresa?] http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/fact4_en.pdf

³ La discriminación se define como la situación en que se trata menos favorablemente a una persona o colectividad por los motivos contemplados por la ley de discriminación, como el sexo, la edad, la discapacidad, aunque este informe se centra en la raza, la religión y la confesión. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/faq/faq1_en.htm

⁴ Puede consultar la presentación de PowerPoint del profesor Chris McCrudden en http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/events/romeconf07_en.htm

habilitar días solo para mujeres en las piscinas públicas), facilitar la denuncia de delitos motivados por el odio y estimular el perfil étnico de la provisión de servicios municipal (en la policía, por ejemplo).

- Casi la mitad de las ciudades tienen o bien políticas de empleo proactivas para ayudar a los migrantes a superar las barreras de acceso al empleo, o al menos aplican procedimientos antidiscriminatorios.

Retos para mejorar la provisión de servicios

Las ciudades se enfrentan a una serie de retos para gestionar la diversidad en el ámbito de la oferta de servicios:

- la falta de visión y liderazgo;
- la falta de concienciación por parte del personal;
- los niveles de dotación de personal insuficientes para aplicar las prácticas;
- la resistencia de la población oriunda, en especial cuando se tiene la impresión de que los municipios dan un trato preferente a los migrantes;
- la falta de coherencia entre los departamentos;
- la dificultad de satisfacer las necesidades de migrantes sin papeles;
- los conflictos con la política nacional.

Retos para mejorar las prácticas de empleo

Las ciudades se enfrentan a una serie de retos para contratar una plantilla diversa. Si bien algunos son comunes a la provisión de servicios y al empleo, los retos específicos que deben abordar las políticas de empleo son:

- la competencia del sector privado que ofrece condiciones más ventajosas;
- los recortes de empleo en el sector público;
- la dificultad para encontrar solicitantes con formación adecuada, sobre todo donde aún no se ha creado una segunda generación de personas de origen migrante con un buen nivel educativo;
- las barreras para la contratación de no nacionales para puestos de la administración pública;
- un dominio pobre del idioma, algo que no siempre justifica las exigencias del empleo;
- el no reconocimiento de las cualificaciones o problemas administrativos para que se reconozcan.

Guía de buenas prácticas

Recomendaciones para los responsables políticos a nivel europeo

Proporcionar directrices sobre conceptos, terminología, obligaciones legales y buenas prácticas

Las ciudades se beneficiarían de directrices fiables y explícitas de la Comisión Europea relativas a conceptos

y terminología, por ejemplo, la diferencia entre gestión de la igualdad y gestión de la diversidad; entre acción positiva y discriminación positiva. Deberían proporcionarse directrices sobre las ventajas y las desventajas de adoptar parámetros concretos para la creación de políticas. Tales directrices deberían explicar las complejidades de unos parámetros de política centrados exclusivamente en la diversidad (una atención exclusiva a los beneficios de la diversidad podría minimizar los retos y los riesgos que presenta; significaría también que se pasarían por alto los derechos fundamentales de migrantes individuales a la igualdad de trato).

Unas directrices de la Comisión en materia de requisitos y restricciones legales conforme a la legislación de la UE, en un formato accesible y comprensible para las ciudades, aclararían las circunstancias en las que es adecuada una acción positiva y en las que sería legal la discriminación positiva. Aclararían además en qué grado los contratos con proveedores externos de servicios para migrantes podrían incluir requisitos que satisfagan los niveles de diversidad e igualdad sin violar las normas de contratación pública de la UE. Debería publicarse esta información en el nuevo sitio web de la Comisión sobre la integración de migrantes y en folletos disponibles en diversos idiomas⁵.

Teniendo en cuenta la prioridad que el Consejo de Europa ha dado a la igualdad y a la promoción de la integración de los migrantes, el Comité de Ministros debería ocuparse de atraer la atención de los gobiernos sobre estas recomendaciones. Además, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa contra el Racismo y la Intolerancia debería proporcionar directrices sobre buenas prácticas a los municipios fuera de la UE.

Revisión de las restricciones legales para el acceso de no nacionales del EEE a empleos municipales

Las restricciones de acceso a empleos municipales en el caso de los no nacionales del EEE obliga a muchos a aceptar puestos de trabajo temporales a través de contratistas que a menudo ofrecen salarios más bajos y peores condiciones de trabajo. La Comisión Europea podría financiar un estudio comparativo y un análisis crítico de estas restricciones a cargo del Consejo de Europa o la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA). Tal estudio debería investigar la motivación de tales restricciones y su impacto, y ayudar a los gobiernos nacionales a limitar o eliminarlas. Con ello aumentarían las oportunidades de los migrantes a acceder a «buenos» empleos en las administraciones municipales.

Revisión del impacto de la Directiva de la UE relativa al empleo

En cuanto a la formulación de políticas, apenas se hace referencia a nivel municipal a la prohibición estipulada en la Directiva relativa al empleo de la discriminación por motivos de religión y confesión⁶. Además, las ciudades adoptan enfoques muy diferentes en lo relativo a las implicaciones de las prácticas religiosas y culturales en el lugar de trabajo. Los municipios se beneficiarían de unas directrices sobre qué áreas podrían resultar conflictivas en las relaciones de trabajo. Una revisión amplia y sustantiva de los diferentes enfoques de contratación pública y el impacto de estas acciones en el contexto de los requisitos de la Directiva podrían contribuir a formular una guía.

⁵ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm

⁶ Directiva relativa a la igualdad en el empleo 2000/78/CE en http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/lgdirect_en.htm

En las directrices estratégicas para la Política Europea de Empleo, destacar el papel que los municipios desempeñan en la integración de los migrantes en el mercado laboral

En las directrices estratégicas para la Estrategia Europea de Empleo, la Comisión Europea destaca la importancia de promover la integración de los migrantes en el mercado laboral, sobre todo aquellos procedentes de regiones determinadas (como el norte de África) o aquellos con determinado estatus legal o demográfico (como refugiados o mujeres de países musulmanes). Sin embargo, el papel y las responsabilidades de los poderes locales como fuente de empleo no aparece de forma explícita en estas directrices. Deberían revisarse las directrices para que recomienden a los Estados miembros considerar la importancia de las ciudades como fuente de empleo en los mercados laborales locales y su potencial como modelo para las empresas del sector privado.

Apoyar la continuación del diálogo social sectorial sobre la gestión de la diversidad y la igualdad de trato en los poderes locales y regionales

Durante varios años, las empresas públicas de los poderes locales y regionales representados por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y los sindicatos de servicios públicos locales representados por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP) en el marco de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), han mantenido un diálogo social sectorial en el ámbito europeo. El objetivo de este diálogo es mejorar las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores de los poderes locales y regionales europeos. Recientemente, los interlocutores sociales de este sector han abordado el tema de la igualdad de trato y la gestión de la diversidad. La Comisión Europea debería apoyar estas iniciativas con la creación de un inventario de prácticas y acuerdos colectivos innovadores. Con esto se mejorarían las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes en los poderes locales y regionales. Además, la Comisión debería instar a los interlocutores sociales a llegar a un acuerdo sobre recomendaciones prácticas y concretas.

Aumentar la concienciación sobre el papel de las ciudades como fuentes de empleo clave

La Comisión Europea debería aumentar la concienciación de los poderes locales sobre su papel como fuente de empleo clave facilitando el intercambio de experiencias entre los poderes locales en cuanto a su papel como fuente de empleo y proveedor de servicios para los migrantes. Una plataforma para tales iniciativas podría ser el denominado «proceso de Rotterdam», una tarea conjunta entre Eurociudades y la Dirección General de la Comisión (DG) Justicia, Libertad y Seguridad. Por otra parte, podría proporcionarse apoyo financiero para una serie de seminarios regionales en el marco del nuevo programa PROGRESS de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

Incluir ayudas para la formación de migrantes empleados por los poderes locales en el Fondo Social Europeo

Tradicionalmente, el Fondo Social Europeo (FSE) y programas relacionados han desempeñado un papel importante en la formación de capital humano de colectivos, como el de migrantes, en situación de riesgo en el mercado laboral. Teniendo en cuenta que los migrantes empleados por los municipios están

sobrerrepresentados en los escalafones más bajos de los poderes locales, deberían integrarse determinadas ayudas para trabajadores migrantes empleados por los poderes locales en las actividades del FSE. La Comisión Europea y los Estados miembros deberían informar a los poderes locales de la disponibilidad de financiación.

Aumentar la cooperación interinstitucional dentro de la UE

El tema del empleo y la oferta de servicios para migrantes en los poderes locales incumbe a varias agencias de la UE, tales como Eurofound, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) y la FRA. Estas agencias deberían cooperar en mayor medida en lo relativo a este tema, investigar de forma conjunta y dialogar con los poderes locales de Europa. Además, deberían cooperar con los organismos de la UE que desempeñan un papel en la integración en el mercado laboral de los migrantes a nivel local, sobre todo el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones (CdR). En este contexto, el CESE debería abordar el tema del empleo y la oferta de servicios locales para emigrantes en el nuevo Foro de Integración Europea.

Recomendaciones para gobiernos nacionales

Obligar a las ciudades a promover la igualdad de oportunidades

En 2002, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (CERI) del Consejo de Europa recomendó que los poderes públicos estuvieran legalmente obligados a promover la igualdad y evitar la discriminación, y que ello abarcara a los organismos a los que subcontratan servicios o conceden subvenciones. Las ciudades de la red que han aplicado estas recomendaciones han descubierto que tales iniciativas pueden introducir cambios positivos. Pocos países han aplicado las recomendaciones de la CERI en el ámbito nacional. Los gobiernos nacionales deberían tener en cuenta el potencial de estos factores para modificar comportamientos y aprender de los que han empezado a adoptar este enfoque.

Incluir a las empresas públicas locales en los planes nacionales de integración

En los últimos años, muchos Estados miembros han creado planes nacionales de integración para migrantes que definen los objetivos y programas clave de las actividades nacionales de integración. Los Estados miembros podrían constatar en sus planes de integración la importancia del empleo y la provisión de servicios para migrantes de los poderes locales. Además, los gobiernos nacionales deberían estimular a los poderes locales a servir de ejemplo de una política de igualdad para los trabajadores migrantes proactiva y completa. Para ello, los Estados miembros deberían financiar el intercambio de experiencias entre poderes locales sobre estos importantes asuntos.

Fomentar el diálogo social en el ámbito nacional

Los Estados miembros deberían estimular a los interlocutores sociales de los poderes públicos locales a iniciar o continuar el debate y la negociación colectiva en materia de gestión eficaz de la diversidad y la igualdad para los trabajadores migrantes.

Revisar los procedimientos de reconocimiento de las cualificaciones de los migrantes

Para los migrantes, el acceso al empleo y el desarrollo profesional en las administraciones públicas locales

puede depender del reconocimiento rápido, adecuado y justo de sus cualificaciones y experiencia profesional. Las pruebas demuestran que los procedimientos nacionales inadecuados dan lugar a una pérdida importante de capacidades y de capital humano. Las empresas públicas locales, sin embargo, no son las responsables de establecer procedimientos para estandarizar y reconocer las cualificaciones; esta responsabilidad recae sobre los gobiernos nacionales. Los gobiernos nacionales deberían revisar los acuerdos actuales para el reconocimiento de las cualificaciones para garantizar que no bloquean de forma innecesaria la integración total de los migrantes en el mercado laboral, sobre todo en el ámbito del empleo municipal.

Informar a los migrantes de sus derechos

Los gobiernos nacionales deberían de proporcionar folletos en los idiomas pertinentes para informar a los migrantes de sus derechos como trabajadores y destacar las oportunidades de empleo en la administración pública local. Asimismo, deberían informar a los migrantes de los servicios ofrecidos por los poderes locales a los que tienen derecho.

Recomendaciones para las ciudades

Proporcionar liderazgo y garantizar la coherencia entre departamentos

La presión para lanzar iniciativas para la diversidad proviene a menudo directamente de los usuarios de los servicios o de la necesidad de cumplir la legislación nacional. El personal municipal puede lanzar iniciativas desde abajo, pero estas podrían no ser adoptadas por otras secciones del poder local. En contadas ocasiones, las iniciativas para la diversidad son el resultado de parámetros de política superiores que identifican objetivos claros y cuya responsabilidad es asumida por la dirección de representantes elegidos y del personal. El resultado es una falta de coherencia en muchos poderes locales. Por contraste, cuando la dirección se «apropia» de este tema y asume la responsabilidad de su aplicación (obligando a los departamentos a informar del progreso) se obtienen unos objetivos más claros y una mayor coherencia en su aplicación en todo el poder público.

Como primer paso, las ciudades deberían revisar al nivel más alto sus objetivos en lo relativo a las condiciones de empleo y la provisión de servicios para los migrantes. En segundo lugar, las ciudades deberían aplicar sistemas de liderazgo y de gestión para garantizar la coherencia en la consecución de los objetivos y abarcar a todos los departamentos y servicios pertinentes. Además, deberían destacarse y respaldarse los casos en los que ya se hayan adoptado buenas prácticas, gracias a las iniciativas de los miembros del personal.

Ir más allá de los procedimientos antidiscriminatorios

Debería obligarse a todos los Estados miembros de la UE y, por extensión, a las ciudades, a cumplir las directivas de la UE relativas a la prevención de la discriminación por motivos de raza o religión en el trabajo, y de la discriminación por motivos de raza en la provisión de servicios. En algunos departamentos municipales, el cumplimiento de la legislación antidiscriminatoria se considera el límite de la responsabilidad municipal. Otros, sin embargo, han descubierto que en los casos en que las necesidades de los migrantes son distintas de

las necesidades de otros residentes o estos se enfrentan a barreras adicionales para acceder a empleos y servicios, no basta con evitar la discriminación: los municipios deben llevar a cabo acciones positivas (no discriminación positiva) para superar dichas barreras. Ejemplos de acción positiva serían dirigir anuncios de empleo a los emigrantes en su propio idioma, ofrecer cursos avanzados de aprendizaje del idioma, traducir información sobre los servicios ofertados y formar al personal para que ayude a los migrantes a cubrir formularios de solicitud.

Las ciudades deberían estudiar si los migrantes, tanto de primera como de segunda generación, consiguen acceder a los empleos y servicios y determinar las barreras que podrían impedirselo. Las ciudades deberían identificar los pasos necesarios para superar tales barreras y permitir que los migrantes puedan competir para conseguir empleos (y ascensos) en igualdad de condiciones y acceder a los servicios adecuados.

Aplicar seguimientos eficaces y el reparto de responsabilidades

En muchas ciudades, se disponen de muy pocos o de ningún dato sobre si los migrantes consiguen acceder a los empleos, incluidos puestos de dirección, en las administraciones locales o si están representados de forma proporcional entre los usuarios de los servicios. En muchos casos, tampoco existe información sobre las necesidades de los migrantes, el grado de satisfacción de los migrantes con los servicios o con los resultados de los servicios en comparación con otros usuarios, por ejemplo, en el ámbito del rendimiento educativo, condiciones de la vivienda o estatus sanitario. Mientras que en algunos países es obligatoria la recopilación de información sobre no nacionales o minorías étnicas, en otros se considera discriminatorio. Sin embargo, una falta de información hace casi imposible que las ciudades puedan determinar las barreras a las que se enfrentan los migrantes para acceder a los empleos y servicios municipales. En 2007, en un informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la igualdad racial, el Parlamento Europeo destacó la importancia de una recopilación de datos adecuada y fiable. Hizo hincapié también en la necesidad de disponer de una información estadística desglosada por etnias para demostrar la discriminación indirecta y crear medidas antidiscriminatorias⁷.

Se espera que muchas administraciones municipales sean capaces de informar sobre el progreso para minimizar o evitar la discriminación. Sin embargo, muchas han ido más allá y han instaurado medidas de responsabilidad del rendimiento a la hora de aplicar las políticas de igualdad y diversidad. Podría responsabilizarse de forma interna a los directores de la creación de un equipo diverso y/o de la provisión de servicios a una comunidad diversa. Evaluadores externos, nombrados por la ciudad u organismos nacionales, podrían responsabilizar a la administración municipal de su rendimiento en estos asuntos. Sin los datos que permitan al personal y al municipio realizar el seguimiento, es difícil poner en práctica tales medidas.

Las ciudades deben averiguar primero si tienen datos suficientes para realizar un seguimiento del progreso a la hora de proporcionar empleo y servicios a los migrantes. En el caso de no disponer de ellos, deberían estudiar la

⁷ Informe sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2007/2094(INI))

aplicación de métodos rentables de recopilación de datos. La aplicación de tales medidas en todos los ámbitos de la administración evitaría que cada servicio adoptara su propio enfoque. En segundo lugar, las ciudades deberían estudiar los criterios utilizados para calibrar la aplicación y evaluar el impacto de las medidas adoptadas. Deberían plantearse una serie de cuestiones. ¿Cuáles son las necesidades de los migrantes? ¿Las actividades de los poderes locales se corresponden con los objetivos de su política? ¿Las políticas y los avances logrados para alcanzar los objetivos son adecuados, eficaces y sostenibles? Por último, las ciudades deberían estudiar la adopción de sistemas de responsabilidad, tanto internos como externos, para garantizar información sobre el rendimiento y la oportunidad de aprender de la experiencia.

Revisar los procedimientos de contratación y las barreras al empleo

Los migrantes chocan con muchas barreras formales cuando buscan empleo en las administraciones municipales. Algunas son necesarias: los trabajadores deben demostrar una competencia lingüística y cualificaciones profesionales adecuadas para el puesto. Sin embargo, en muchos casos los migrantes tropiezan con requisitos que van más allá de lo necesario para garantizar que el individuo está dotado para el puesto: el requisito de conocer dos idiomas oficiales, por ejemplo, o el requisito de hablar el idioma con fluidez para un trabajo manual, cuando en la práctica no es necesario. El reconocimiento de las cualificaciones supone otra barrera: en el ámbito nacional, la complejidad de los procedimientos y las largas esperas hacen que en muchos casos los migrantes estén sobrecualificados para los puestos que detentan en la actualidad.

Las ciudades deberían revisar la idoneidad de los migrantes para los empleos de sus administraciones. Además, deberían analizar si son necesarios en todos los casos los criterios generales que suponen una desventaja desproporcionada para los migrantes. En segundo lugar, las ciudades deberían llamar la atención de los poderes nacionales pertinentes sobre las dificultades encontradas para el reconocimiento de cualificaciones y así poder poner en marcha un sistema capaz de reconocer las cualificaciones de los migrantes de forma oficial en un periodo de tiempo razonable. Por último, los municipios deberían revisar los enfoques proactivos que han adoptado otras ciudades de la red para atraer migrantes y, en su caso, probar tales enfoques en su propia estrategia de contratación.

Garantizar un entorno de trabajo acogedor para trabajadores migrantes

Los municipios que quieren contratar migrantes pueden adoptar medidas para garantizar que el entorno de trabajo acoge a los migrantes y satisface sus necesidades particulares sin afectar indebidamente al resto del personal y sin incurrir en gastos excesivos. Tales medidas podrían ser:

- garantizar que el comedor del personal cubre distintas necesidades alimenticias;

- habilitar una sala de oración para los que deseen rezar en los descansos durante el día;
- ofrecer flexibilidad para los periodos vacacionales religiosos;
- crear un grupo de apoyo informal para las minorías dentro del personal;
- traducir información sobre salud y seguridad.

No todas las ciudades consideran que todas las medidas son apropiadas, a menudo porque los trabajadores no las han solicitado. Sin embargo, a pesar de la falta de demandas directas por parte del personal, adaptar el lugar de trabajo de tal manera puede enviar el mensaje a posibles empleados de que la administración es un entorno acogedor e integrador. Las ciudades deberían evaluar si el entorno de trabajo en todos los departamentos es apropiado y acoge a los migrantes y, en caso contrario, considerar su adaptación para animar a los migrantes a solicitar empleo y a permanecer en su puesto de trabajo municipal.

Ampliar la formación sobre la gestión de la diversidad y las prácticas de igualdad

La gestión de la diversidad es algo más que proporcionar igualdad de oportunidades de empleo a los migrantes. Las ciudades deben asegurarse de obtener el máximo beneficio de una plantilla culturalmente diversa y gestionar con eficacia los problemas que plantea tal diversidad. Algunas ciudades están desarrollando estrategias de gestión de la diversidad dentro del reconocimiento más amplio de la necesidad de servir a una población diversa en cuanto a sexo, edad, etnia, discapacidad y orientación sexual, y a la vez asegurarse de que sus empleados poseen la formación adecuada para cumplir la ley y garantizar la igualdad de oportunidades.

Los trabajadores migrantes no deberían restringirse a los puestos especializados en trabajar con migrantes; más bien, debería permitírseles contribuir a elevar los estándares de los servicios generales ofrecidos a una población local diversa. Los directores deberían asegurarse de que todos los empleados tienen la formación sobre conciencia intercultural necesaria para ser capaces de trabajar y ofrecer servicios a personas de diferentes culturas y confesiones. Además, en el proceso de contratación, los directores deberían, en caso necesario, reconocer la competencia intercultural como una capacidad profesional. Deberían además fomentar un entorno en el que los trabajadores no teman reconocer su falta de conocimiento sobre las necesidades o su falta de sensibilidad cultural hacia un colectivo determinado.

Crear estándares de diversidad e igualdad en los contratos con proveedores externos

Muchas ciudades contratan servicios de organizaciones privadas y de voluntarios. En muy pocos casos, las ciudades han estipulado en el contrato con el proveedor de los servicios que se respeten las buenas prácticas en lo relativo a la discriminación y la igualdad de oportunidades con respecto a sus trabajadores y los servicios que provee. Esto permite a la ciudad garantizar que se cumplen sus objetivos y obligaciones, aun cuando no pueda ofrecer el servicio directamente. Las directrices de contratación pública muestran cómo es posible adoptar este enfoque a la vez que se cumplen las normas de la EU en el ámbito de la contratación⁸. Las ciudades deberían analizar la mejor manera posible de

⁸ *Public procurement and race equality: Guidance for local government* [Contratación pública e igualdad racial: directrices para el gobierno local], Comisión para la Igualdad Racial, http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Public%20sector/Race%20equality%20duty/Procurement/RED_local_government_procurement_guidelines.pdf

incluir estas estipulaciones en los contratos con los proveedores de servicios y las organizaciones a las que adjudican contratos.

Garantizar que los objetivos de igualdad y diversidad se recogen en los acuerdos de asociación

Las ciudades colaboran con organizaciones externas para integrar a los migrantes. Estas organizaciones pueden incluir municipios vecinos, niveles regionales de gobierno, cámaras de comercio, ONG, sindicatos y organizaciones confesionales. Dado que las ciudades integran objetivos de igualdad y diversidad en sus políticas de empleo y provisión de servicios, deberían aprovechar la oportunidad para estimular a sus socios a que hagan lo mismo. La experiencia de empresas del sector privado es formativa; los poderes locales pueden aplicar las lecciones aprendidas de su experiencia de asociación con representantes sindicales y comités de personal locales para crear políticas eficaces de diversidad e igualdad para migrantes.

En los casos en que las ciudades participen en asociaciones estratégicas locales, deberían garantizar que los asuntos de igualdad y diversidad relativos al empleo y la provisión de servicios de las organizaciones participantes se encuentran integrados en el plan de operación de la asociación. Las ciudades que no participen en tales asociaciones deberían plantearse la posibilidad de ampliar sus objetivos trabajando más estrechamente con organizaciones vecinas a nivel local.

Extender la consulta y la participación a los migrantes

Las ciudades han descubierto que consultar a los migrantes sobre los retos a los que se enfrentan al acceder a empleos y servicios les ha servido para crear mejores políticas e iniciativas. No siempre es fácil establecer la comunicación y los contactos necesarios, sobre todo porque los migrantes proceden de países cada vez más diversos, con idiomas, culturas y religiones diferentes. Con todo, muchas ciudades han logrado establecer comités asesores permanentes o medios ad hoc de consulta para apoyar su trabajo.

Las ciudades deberían estudiar los medios más eficaces para garantizar que se oye la voz de los migrantes a la hora de analizar nuevos enfoques de política y reformas de servicios; esto debería ir más allá de la consulta y

procurar la participación activa de migrantes y personas de origen migrante en el proceso de planificación de las políticas. Las ciudades deberían realizar evaluaciones del impacto sobre la igualdad: consultas con migrantes sobre el posible efecto de las nuevas políticas y servicios. Tales consultas podrían ayudar a anticipar un posible efecto negativo y dar como resultado oportunidades para promover la igualdad que no se habrían tenido en cuenta de otra forma.

Garantizar que todos los nuevos migrantes tengan acceso a asesoramiento, información y enseñanza del idioma

El grado en que se ofrecen servicios para apoyar la integración de los migrantes varía notablemente de ciudad a ciudad y, además, a veces se hace solo para determinadas categorías. Una intervención temprana, cuando los migrantes llegan a la ciudad, puede acortar el tiempo necesario para encontrar empleo, acceder a los servicios básicos y contribuir a la sociedad. Esto podría contribuir también a que los migrantes se sientan acogidos y fomentar, a su vez, un sentimiento de pertenencia y de ciudadanía compartida.

En las consultas con migrantes, ONG y sindicatos, los municipios deberían determinar si se satisfacen las necesidades de los recién llegados y estudiar cómo se puede ampliar el abanico de servicios disponibles y potenciar el conocimiento que los inmigrantes tienen de su existencia. Esto podría requerir la creación de un servicio dirigido o la adaptación de servicios generales actuales.

Crear una estrategia de comunicación pública eficaz

Varias ciudades de la red se han enfrentado a una reacción pública hostil a la oferta de servicios para emigrantes. Además, esta resistencia provenía de miembros del personal que opinaban que las políticas de diversidad en el empleo o en los servicios no eran necesarias.

Los municipios deberían estudiar cómo concienciar a los trabajadores y al público de los motivos sobre los que se basan las políticas de diversidad. A la vez, deberían combatir la información errónea acerca del acceso de los migrantes a los servicios allí donde represente un posible foco de tensión en la comunidad.

Acerca de la red CLIP

En septiembre de 2006, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, la ciudad de Stuttgart y Eurofound pusieron en marcha la red CLIP. El objetivo de la iniciativa era reunir a grandes ciudades europeas en un proceso de aprendizaje conjunto de varios años de duración. Por medio de un intercambio estructurado de experiencias, la red permite a los poderes locales aprender unos de otros y ofrecer una política de integración de los migrantes más eficaz. Además, los análisis servirán de base para el próximo debate sobre política europea relativa a la integración con ejemplos innovadores de política de integración a nivel local.

En total, 20 ciudades europeas y cinco institutos de investigación de la red IMISCOE sobre migración internacional, integración y cohesión social, financiada por la UE, participaron en el primer módulo relativo a la vivienda. Entre las ciudades que participaron activamente en el estudio están Amsterdam, Amberes, Arnsberg, Breda, Brescia, Budapest, Copenhague, Dublín, Frankfurt am Main, Izmir, Lieja, Luxemburgo, Marsella, Praga, Sefton, Stuttgart, Terrassa, Turku, Viena y Zagreb.

El primer módulo de la red CLIP en 2007 se centró en la vivienda y contó con la cooperación del Comité de las Regiones y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), además de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea y de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

El segundo módulo de investigación de la red CLIP 2007–2008 se centró en la política de la diversidad, un asunto central del Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades 2007. El tercer módulo 2008–2009 se centrará en el diálogo intercultural e interreligioso con las comunidades musulmanas a nivel local; y el cuarto módulo 2009–2010 tratará varios aspectos de la iniciativa empresarial étnica y el papel de los poderes locales.

Para la puesta en marcha del segundo módulo y módulos posteriores, la red se ha ampliado a 25 ciudades que participan activamente. La red total abarca poco menos de 30 ciudades.

Grupo de investigación europeo de CLIP

Centro de Estudios sobre Cuestiones Étnicas y Migraciones (CEDEM), Universidad de Lieja
 Centro de Estudios sobre Migración, Política y Sociedad (COMPAS), Universidad de Oxford
 Eurofound

Foro europeo de estudios en materia de migración (efms), Universidad de Bamberg
 Instituto de Estudios Étnicos y Migratorios (IMES), Universidad de Amsterdam
 Instituto de Investigación Urbana y Regional (ISR), Academia de las Ciencias de Austria

Coordinación del estudio: efms, Universidad de Bamberg

Los resultados y recomendaciones de esta guía han sido elaborados por Sarah Spencer del Centro de Estudios sobre Migración, Política y Sociedad (COMPAS) en la Universidad de Oxford, basándose en los informes recopilados por investigadores de los institutos mencionados.

Para más información

Teresa Renehan, Agente de Enlace de Información
 ter@eurofound.europa.eu

Información sobre la red CLIP:
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo
 Wyattville Road, Loughlinstown, Dublín 18, Irlanda
 Teléfono: (+353 1) 204 31 00
 Correo electrónico: information@eurofound.europa.eu
<http://www.eurofound.europa.eu>



Oficina de Publicaciones

Publications.europa.eu