

41. EVOLUCIÓN DE LOS CONTINGENTES DE TRABAJADORES EXTRANJEROS EN ESPAÑA (1993-2011): LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS¹⁻²

JUAN ANTONIO MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ²
MERCEDES GORDO MÁRQUEZ²
JESÚS FELICIDADES GARCÍA³
JOSÉ DÍAZ DIEGO⁴

1. La política de inmigración en España: el control de flujos a través de los cupos estables y de temporada

El hecho de que durante buena parte del siglo XX España fuera un país de emigración, unido al escaso peso de la población extranjera presente en territorio nacional, explican por qué hubo que esperar hasta 1985 para que fuera aprobada la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la primera Ley de Extranjería que como tal tuvo el país. Pese a que este destino continuaba despertando poco interés para los inmigrantes, sobre todo los de tipo económico (Defensor del Pueblo Andaluz, 2005), había un hecho que justificaba su aprobación: “La Ley de Extranjería de 1985 es una respuesta a la inminente entrada de

1 Este documento recoge parte del trabajo realizado por los autores en la ejecución del proyecto I+D+i *Gestión colectiva de contrataciones agrícolas en origen y sus soportes territoriales en España y Marruecos: propuesta de concatenación de campañas e implicaciones en el codesarrollo*. Dicho proyecto es financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref. CSO2010-18764, 2011–2013) y está siendo llevado a cabo por investigadores de distintas universidades españolas. El “Instituto de Desarrollo Local” (IDL), grupo de investigación de la Universidad de Huelva, es el responsable principal del mismo.

2 Citar como: Márquez Domínguez, J. A.; Gordo Márquez, M.; Felicidades García, J.; Díaz Diego, J. (2013). “Evolución de los contingentes de trabajadores extranjeros en España (1993-2011): las actividades agrícolas”. En: Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis*. Vol. 2, cap. 41, pág. 757-780. Ed. Universidad de Granada, Granada. ISBN 978-84-338-5559-6. [<http://hdl.handle.net/10481/27494>]

3 Universidad de Huelva.

4 Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

España en la UE en 1986 y al papel que desde el Acuerdo de Schengen se le atribuye a la frontera sur española para salvaguardar la «Europa Fortaleza» de la entrada de población africana” (Ibáñez, 2009: 140), también latinoamericana. Es decir, los Estados miembros, temerosos de que el territorio español se convirtiera en la vía de acceso de los extranjeros a ellos, impusieron como requisito para la adhesión el que España adoptara un control de los flujos migratorios procedentes de terceros Estados. Así se explica por qué la filosofía de la Ley fue tan restrictiva, concibiéndose como una política de extranjería y de orden público, sin prestar atención a las cuestiones sociales, laborales o de integración en general, y sin reconocer derechos básicos.

Una vez que la presencia de inmigrantes en España fue creciendo, también lo hicieron las denuncias contra el cariz restrictivo de la Ley, llevándose a cabo una serie de manifestaciones en las principales ciudades del país. Ante esta situación, el Defensor del Pueblo, la Magistratura, instituciones de los Derechos Humanos e Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya plantearon el 13 de junio de 1990 una interpelación urgente al Gobierno: “¿Cuál es la política del Gobierno en materia de inmigración y a qué situación está llevando a los inmigrantes, que han provocado las manifestaciones de protesta y de defensa de los inmigrantes por parte de todas las fuerzas sociales?”. En respuesta, el 2 de diciembre de 1990 el Gobierno presentó al Parlamento el informe *Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería*. En él se reconocía que el país carecía de una política global de extranjería y que el objetivo esencial del Estado era dominar, junto con el resto de los países de la entonces Comunidad Europea, el volumen de los flujos migratorios y canalizarlo. También se apuntaba que una intervención eficaz debía conjugar una política activa de inmigración y de integración social de los inmigrantes con el refuerzo de las fronteras exteriores y un esfuerzo creciente para enviar ayuda al Tercer Mundo.

A raíz de este informe, el 9 de abril de 1991 el Congreso aprobó, por iniciativa del grupo parlamentario socialista, una Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España. En ella se reconocía expresamente el hecho de que España era ya un país receptor de inmigrantes, adoptándose una serie de medidas para adecuar la legislación a esta nueva realidad social. De esta forma quedó establecida por primera vez en España las pautas para una política de inmigración (Sagarra, Borrás et al, 1991), la cual gozó de un amplio consenso entre las fuerzas políticas ya que no se registró ningún voto en contra. Los pilares en los que se asentó dicha política se resumen en tres: control de los flujos, integración social de los inmigrantes residentes “legales” y cooperación al desarrollo con los países emisores. Éstos siguen plenamente vigentes en la actualidad, tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea, destacando especialmente por su importancia el control de los flujos, que con el paso de los años es el que más se ha visto reforzado.

El programa de actuación contenido en la citada Proposición no de Ley era descrito en 11 puntos, el primero de los cuales instaba al Gobierno a “desarrollar una política activa de inmigración en la que los poderes públicos, con el amplio respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tomen la iniciativa en la canalización y organización de los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de nuestra sociedad”. Para dar cumplimiento a este compromiso el Consejo de Ministros adoptó a partir de 1993 la política del contingente, la fijación anual de unos cupos para trabajadores extranjeros no comunitarios a los que se les permite entrar en España para trabajar al considerar que la situación nacional de empleo no puede cubrir determinadas vacantes.

Inicialmente el procedimiento previsto en el contingente era común a todas las actividades, aunque se reconocía que esta fórmula de reclutamiento laboral presentaba problemas a la hora de cubrir las faenas agrícolas de temporada, debido a sus peculiaridades. Así, progresivamente se fue diseñando un régimen diferenciado para las actividades de temporada. El primer paso en este sentido ya se había dado con el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, el primer Reglamento con que contó la Ley de Extranjería de 1985, el cual regulaba el permiso de trabajo Tipo A “para la realización de actividades estacionales cíclicas o de temporada” (artículo 35). En 1996 esta norma fue sustituida por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, siendo la primera vez que un Reglamento de la Ley de Extranjería incorporaba la regulación del contingente. Se establecía que éste se aprobaría “con objeto de garantizar la cobertura de aquellas ofertas de empleo no atendidas por el mercado nacional de trabajo para sectores y zonas geográficas determinadas” (artículo 70). Mantenía el permiso de trabajo Tipo A “para realizar actividades de temporada o trabajos de duración limitada” (artículo 75), y establecía unos plazos especiales, más cortos, para la tramitación de los visados y permisos de trabajo de temporada (Disposiciones adicionales segunda y sexta).

No obstante, el procedimiento seguía siendo demasiado rígido para atender las necesidades de mano de obra de temporada. Así, “la puesta en marcha del contingente no había solucionado los problemas en muchas zonas agrícolas españolas, que seguían sin disponer de los trabajadores necesarios” (Gordo, 2009a: 127). Ante esta situación, el 17 de diciembre de 1997 se reunieron en Madrid representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), la Federación de Trabajadores de la Tierra del sindicato Unión General de Trabajadores (UGT), la Federación Estatal del Campo del sindicato Comisiones Obreras (CCOO) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), suscribiendo el Convenio Marco de Colaboración para la Ordenación de las Migraciones Interiores en las Diversas Campañas Agrícolas de Empleo Temporal. Su objetivo era “obtener una adecuada planificación y ordenación de las campañas de empleo temporal agrícola y la consiguiente mejora de las condiciones sociolaborales de los trabajadores migrantes” (Cláusula 1). Para ello se asignaba una serie de responsabilidades a cada una de las partes firmantes, las cuales hacían referencia a la habilitación de alojamientos para los jornaleros, coordinación y organización de sus desplazamientos, asesoramiento e información en materia sociolaboral, mantenimiento de guarderías y residencias infantiles en los lugares de origen y formación ocupacional (Cláusula 2). No obstante, las medidas adoptadas tuvieron escaso éxito, obligando a las partes a reunirse nuevamente el 21 de septiembre de 1999 y adoptar un Protocolo Adicional al Convenio Marco de 1997. De su texto se desprendía que el mercado laboral interno era insuficiente para atender las ofertas de los empresarios agrícolas, pues se marcaba como objetivo “la colaboración en el establecimiento y desarrollo de un procedimiento subsidiario para la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, en campañas agrícolas de temporada, una vez agotadas las posibilidades de contratar trabajadores españoles, comunitarios o extranjeros legalmente establecidos en España” (Cláusula Primera).

Los contenidos del Protocolo Adicional y del Convenio Marco se incorporaron al año siguiente a la nueva Ley de Extranjería, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de ene-

ro, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX), la cual se mantiene en vigor en la actualidad aunque ha sufrido diversas reformas. La Ley incluyó también en su articulado la figura del contingente (Artículo 37) y reconocía de forma expresa las actividades de temporada o campaña como un “régimen especial”, instando al Gobierno a regular “reglamentariamente el permiso de trabajo para los trabajadores extranjeros en actividades de temporada o campaña que les permita la entrada y salida del territorio nacional de acuerdo con las características de las citadas campañas” (Artículo 41.1). No hubo tiempo para ello, pues la norma fue modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, antes de que se aprobara el citado Reglamento. Sin embargo el nuevo texto también contempló esta previsión, la de regular a través de un Reglamento, como régimen especial, los permisos de trabajo para extranjeros que vayan a realizar actividades de temporada o campaña (artículo 42).

El nuevo Reglamento de Extranjería que finalmente se aprobó fue el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, el cual añadió los contenidos previstos en el Convenio Marco y en el Protocolo Adicional. Además de desarrollar ampliamente el contingente de trabajadores extranjeros (artículo 65), regulaba el permiso de trabajo Tipo T como aquél que autorizaba “la realización de actividades o servicios de temporada o campaña” (artículo 78.2), siendo el que se aplicaría a las actividades temporales en la agricultura. Las disposiciones particulares de este procedimiento se especificaban en el artículo 89.

La LOEX volvió a ser reformada en el año 2003 mediante la aprobación de dos nuevas normas, aunque sólo una de ellas alteró ligeramente la figura del contingente y el procedimiento específico de las autorizaciones de temporada: la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Mantuvo los preceptos hasta entonces en vigor sobre el contingente e incluyó que el Acuerdo de contingente podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de españoles de origen, así como un número de visados para búsqueda de empleo limitados a determinados sectores de actividad u ocupaciones en un ámbito territorial concreto. Tales visados autorizarán a su beneficiario a desplazarse al territorio español con la finalidad de buscar trabajo durante un plazo de 3 meses, en los que los extranjeros podrán inscribirse en los Servicios Públicos de Empleo correspondientes. Transcurrido ese tiempo sin conseguir un contrato, el extranjero quedará obligado a salir del territorio so pena de incurrir en causa de expulsión, sin que pueda obtener autorización para trabajar en el plazo de dos años (artículo 39.3-5). Otras novedades que se incorporaron con la reforma fueron que las ofertas de empleo realizadas a través del contingente se orientarán preferentemente hacia países con los que España ha firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios (artículos 39.6 y 42.4), y que las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos colaborarán en la programación de las campañas de temporada con la Administración General del Estado (artículo 42.4).

Estos cambios jurídicos, así como la Sentencia del Tribunal Supremo (STS), de 20 de marzo de 2003, declarando la nulidad de diversos artículos del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio⁵, hicieron necesario aprobar un nuevo Reglamento de Extranjería, el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (RLOEX), vigente en

5 Fundamentalmente la declaración de nulidad respondía a la vulneración del principio de jerarquía normativa, al desarrollar aspectos no contemplados en la Ley de Extranjería.

la actualidad. El contingente aparece regulado de forma extensa en los artículos 77 a 80, aunque sin introducir importantes novedades respecto a la normativa anterior. Destacar que se detalla el procedimiento de contratación a través del mismo, previendo que el acuerdo del Consejo de Ministros que apruebe el contingente pueda regular, de manera diferenciada respecto a las ofertas estables a las que se refiere, particularidades en el procedimiento de contratación de trabajadores de temporada. Es decir, mantiene las actividades de temporada o campaña como un régimen especial (artículo 78.3). En este sentido, el anterior permiso Tipo T pasa a denominarse “autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada”, regulándose su tramitación en los artículos 55 a 57.

A pesar de los esfuerzos esta vía de reclutamiento laboral sigue siendo poco utilizada. Así se desprende de la firma del Convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada. Fue suscrito el 18 de julio de 2006 por los mismos protagonistas que firmaron el Convenio Marco en el año 1997 y su Protocolo Adicional (1999), sumándose además la asociación empresarial Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA) y la Federación Española de Asociaciones de Productores-Exportadores de Frutas, Hortalizas y Plantas Vivas (FEPEX)⁶. Su filosofía y contenidos son similares a los recogidos en esos dos acuerdos anteriores, presentándose más bien como un intento de revitalización de los mismos (Márquez, Gordo y García, 2009). Sin embargo la realidad muestra que el contingente sigue resultando poco atractivo para buena parte de los empresarios agrícolas, que no recurren a esta vía de reclutamiento laboral pese a la falta de mano de obra en los campos. Entre los principales problemas está el que el procedimiento continúe siendo excesivamente burocrático. Además, los plazos siguen sin responder a las necesidades de los agricultores, pues las ofertas laborales hay que presentarlas al menos 3 meses antes al momento en el que se van a necesitar los jornaleros (Gordo, 2009b).

En el año 2009 se asistió a la última reforma, por el momento, de la actual LOEX, la cual tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. El procedimiento para reclutar temporeros extranjeros que no se encuentran en España ha pasado a denominarse gestión colectiva de las contrataciones en origen (artículo 39). Queda regulado en los siguientes términos: “El Ministerio de Trabajo e Inmigración, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, podrá aprobar una previsión anual de las ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en un período determinado, a los que sólo tendrán acceso aquellos que no se hallen o residan en España. Asimismo, podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo en las condiciones que se determinen, dirigidos a hijos o nietos de español de origen o a determinadas ocupaciones. La mencionada previsión tendrá en cuenta las propuestas que, previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente, sean realizadas por las Comunidades Autónomas, y será adoptada previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración” (artículo 39.1). Se mantiene el “régimen especial de trabajadores de temporada”, a los que se les reserva una autorización de residencia y trabajo específica que será regulada mediante un nuevo Reglamento

6 FEPEX había participado en las reuniones previas, pero al no poder asistir a la reunión del día 18 de julio firmó un convenio adhesión al mismo unos días después, concretamente el 20 de julio.

(artículo 42.1), el cual se está tramitando en la actualidad. Como novedad destacar que dado que algunas Comunidades Autónomas están adquiriendo competencias para la concesión de la autorización inicial de trabajo, como ya sucede en Cataluña, se establece que “se actuará coordinadamente” con éstas para dicha concesión (artículo 39.2). Otra incorporación reseñable es que se promoverá la concatenación de campañas para los trabajadores de temporada (artículo 42.5).

2. Evolución de los cupos aprobados

Según ha quedado expuesto en el epígrafe anterior, a partir de 1993 el Gobierno español adoptó la política del contingente, la fijación anual de unos cupos para trabajadores extranjeros no comunitarios a los que se les permite entrar en España con el fin de cubrir aquellas vacantes para las que el mercado laboral interno se muestra insuficiente. Desde entonces, el contingente se ha aprobado todos los años, con la excepción de aquéllos en los que ha tenido lugar un proceso extraordinario de regularización o documentación de extranjeros que se encontraban en España en situación de irregularidad administrativa. Hasta la fecha, estos procesos han tenido lugar en 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005. No obstante, aunque en el año 2005 hubo un proceso calificado de “normalización”, el Consejo de Ministros estimó conveniente prorrogar hasta el 6 de febrero de 2005 el contingente de 2004, pero sólo respecto a aquellos puestos de trabajo estables que quedaron vacantes. En el Anexo se recoge la referencia concreta de cada uno de los Acuerdos de contingente adoptados hasta la fecha, además de las Instrucciones que en ocasiones han sido aprobadas en su desarrollo. En base a esas fuentes se ha elaborado la Tabla 1.

El Acuerdo de contingente para el año 1993 fijó un cupo máximo de 20.600 autorizaciones de empleo para personas extranjeras, distinguiéndose entre trabajo temporal y estable pese a que por entonces no había un procedimiento de tramitación específico en función de la duración del contrato. Este contingente tuvo un impacto pequeño, cubriéndose sólo 5.220 ofertas (PISI, 1994). Entre los motivos apuntados para justificar sus pobres resultados se ha señalado la escasa información y la suspicacia de los presuntos afectados (Puyol, 2002), la agudización de la crisis y la inexperiencia administrativa (PISI, 1994). No obstante, “como muestra de su voluntad de canalizar las ofertas y cubrir las vacantes a través de procedimientos regulares y fiables” (PISI, 1994), para el año 1994 el Gobierno repitió el mismo volumen de autorizaciones. Esta vez las previsiones se vieron ampliamente superadas, como reconocía el Acuerdo de contingente para 1995. Éste, además de aprobar el cupo para ese año, se vio obligado a ampliar el número de autorizaciones fijadas para el año anterior. De esta forma, dentro del total de 25.000 autorizaciones aprobadas para 1995, 17.000 figuraban como extensión del contingente de 1994. Es decir, se autorizó la inclusión dentro del contingente para 1995 de “todas aquellas solicitudes presentadas al amparo del contingente establecido para 1994, y que, cumpliendo los requisitos, no pudieron ser atendidas por rebasar el número de autorizaciones fijado” para ese año. Estas solicitudes se tramitarían y resolverían de conformidad con el procedimiento seguido en aplicación del contingente de 1994. Las 8.000 restantes serían el verdadero cupo de 1995.

TABLA 1. CUPOS PARA TRABAJADORES EXTRANJEROS APROBADOS EN LOS ACUERDOS DE CONTINGENTE

AÑO	CONTINGENTE			VISADO BÚSQUEDA EMPLEO		
	ESTABLES	TEMPORADA	TOTAL	GENERAL	HIJOS Y NIETOS DE ESPAÑOLES DE ORIGEN	TOTAL
1993	10.100	10.500	20.600	0	0	0
1994 (1)	S. E.	S. E.	37.600	0	0	0
1995	S. E.	S. E.	8.000	0	0	0
1996	No se abrió el contingente					
1997 (2)	S. E.	S. E.	24.690	0	0	0
1998	S. E.	S. E.	28.000	0	0	0
1999	S. E.	S. E.	30.000	0	0	0
2000	No se abrió el contingente					
2001	No se abrió el contingente					
2002	10.884	21.195	32.079	0	0	0
2003	10.575	23.582	34.157	0	0	0
2004	10.908	20.070 (3)	30.978 (3)	0	0	0
2005 (4)	6.594	0	6.594	0	0	0
2006	16.878	S. E.	S. E.	726	560	1.286
2007	27.034	61.000 (5)	S. E.	455	500	955
2008	15.731	S. E.	S. E.	0	500	500
2009	901	S. E.	S. E.	0	0	0
2010	168	S. E.	S. E.	0	0	0
2011	14	S. E.	S. E.	0	0	0

S. E.: Sin especificar.

(1) En un principio se aprobó un cupo de 20.600 autorizaciones. Sin embargo, el Acuerdo de contingente para el año 1995 aprobó una extensión del contingente de 1994 cifrada en un máximo de 17.000 autorizaciones, recogiendo además el propio cupo del año 1995.

(2) Inicialmente se aprobaron 15.000 autorizaciones, pero después se amplió hasta 24.690.

(3) En el caso de las ofertas de temporada, el Acuerdo de contingente para este año sólo publicó las de carácter genérico.

(4) No supone un contingente nuevo, sino una prórroga del establecido para el año 2004 respecto a los puestos que habían quedado vacantes.

(5) Es una previsión de las contrataciones de duración determinada, no sólo del contingente de temporada.

Fuente: Acuerdo de contingente para cada uno de los años. Elaboración: Gordo, 2011.

En el año 1996 se aprobó un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería entonces en vigor, la de 1985. Como suele ser habitual en España, a esta reforma jurídica le siguió un proceso extraordinario de regularización, de ahí que en 1996 no se contara con cupo alguno. Éste se retomó con el Acuerdo de contingente para 1997, que fijaba el número de plazas ofertadas en 15.000. Resultaron ser claramente insuficientes, de

ahí que mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 1997 la cifra se incrementó hasta llegar a las 24.690 en total. La Resolución que publicaba esta ampliación detallaba que se consideraba conveniente adecuar el contingente aprobado inicialmente “a la situación actual del mercado laboral derivada del buen momento que atraviesa la economía nacional”. Con ello se ponía de nuevo de manifiesto la dificultad de cuantificar con rigor la situación nacional de empleo, máxime cuando la previsión debe hacerse a un año vista, pues los Acuerdos del contingente se suelen adoptar en diciembre y rigen para todo el año siguiente. Por otro lado, y pese a las ampliaciones, un gran número de las solicitudes presentadas acababan siendo denegadas (Tabla 2), como evidencian las estadísticas publicadas por el Ministerio del Interior en su Anuario de Extranjería⁷.

TABLA 2. SOLICITUDES Y TIPO DE RESOLUCIÓN OBTENIDA EN LOS CONTINGENTES 1995-1999

VARIABLE	1995 ⁽¹⁾	1997 ⁽²⁾	1998 ⁽³⁾	1999 ⁽⁴⁾
Solicitudes	37.206	64.164	62.697	97.028
Concedidas	19.953	24.647	28.095	39.711
Denegadas	15.388	34.683	32.030	41.511
Pendientes	100	689	195	12.112
Archivadas	1.765	4.145	2.377	3.694

Fuente: Ministerio del Interior 1997 (1), 1998 (2), 1999 (3) y 2000 (4). Elaboración: Gordo, 2011.

La buena marcha de la economía española, y el rechazo de la población a cubrir determinados puestos, hizo que el cupo establecido para los años 1998 y 1999 se elevara ligeramente: 28.000 y 30.000 autorizaciones, respectivamente.

Las Instrucciones de los Acuerdos de contingente para 1995, 1998 y 1999 recogían la necesidad de articular un procedimiento específico de gestión en relación con las actividades agrícolas de temporada, orientado hacia la agilidad y la eficacia. De acuerdo con lo expuesto en el epígrafe anterior, en 1999 se aprobó el Protocolo Adicional al Convenio Marco de Colaboración para la Ordenación de las Migraciones Interiores en las Diversas Campañas Agrícolas de Empleo Temporal (en 1997), el cual creaba un procedimiento subsidiario para la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen al objeto de atender las campañas agrícolas de temporada cuando la situación nacional de empleo así lo permitiera. El mencionado Protocolo establecía que la implantación de dicho procedimiento “se irá desarrollando progresivamente, comenzando con experiencias piloto en zonas delimitadas” (Cláusula Cuarta). El primero de estos ensayos tuvo lugar en junio de 1999 en Lérida, donde el sindicato de agricultores Unió de Pagesos contrató en origen 35 hombres colombianos para la campaña de recogida de fruta (Allepuz, Farré, Sala y Torres, 2009; Gabinet d’Estudis Socials, 2002).

7 Desafortunadamente desde el año 2004 esta obra dejó de publicarse. Los datos del contingente de 1999 fueron los últimos que se incluyeron en este Anuario.

En los años 2000 y 2001 no se abrió el contingente debido a las reformas habidas en la Legislación de Extranjería (nuevas leyes y reglamento), y a los procesos extraordinarios de regularización que le siguieron. Por el contrario continuaron las experiencias pilotos previstas en el Protocolo Adicional. Así, en el año 2000 tuvieron lugar en las provincias de Almería, Lérida, Guadalajara y Tenerife. El total de trabajadores contratados ascendió a 508. En la campaña de la fresa 2000/2001 esta fórmula de contratación también se ensayó en la provincia de Huelva, reclutándose 738 trabajadores (Bago, 2007). Los resultados del “experimento” onubense no fueron buenos, sobre todo porque muchas de las temporeras causaron bajas voluntarias y no cumplieron con el compromiso de retorno, aunque ello no desincentivó a estos agricultores, que en las siguientes campañas siguieron apostando por esta vía de reclutamiento laboral (Gordo, 2008 y 2009a).

Los contingentes aprobados a partir del año 2002 ya se regulan por el nuevo marco de Extranjería, que contempla un procedimiento particular dentro del mismo para las actividades de temporada. Así, los Acuerdos de contingente para 2002, 2003 y 2004 especificaban el cupo destinado a puestos de carácter estable (10.884, 10.575 y 10.908 respectivamente) y los que tenían la consideración de temporal (21.195, 23.582 y 20.070 respectivamente). Destacar que para 2004 únicamente se hacían públicas las ofertas de carácter genérico, no las nominativas. Es decir, no se recogió el cupo dirigido a personas que en el año anterior habían llegado mediante esta modalidad de reclutamiento laboral, aunque en la práctica se autorizaba que volvieran a ser contratadas si habían cumplido con el compromiso de retorno.

Desde el año 2005 los Acuerdos de contingente sólo recogen de manera expresa el cupo estable. Esta decisión vuelve a ratificar el reconocimiento de las particularidades de las tareas de temporada (Márquez, Gordo y García, 2009). En el caso concreto de la agricultura no parece muy lógico que en diciembre, fecha en la que se viene aprobando el contingente, estén ya previstas las necesidades de mano de obra que habrá en las campañas agrícolas del año siguiente. Éstas pueden sufrir importantes oscilaciones en función de las condiciones climáticas, del comportamiento de los mercados e incluso de posibles plagas o enfermedades. Así, lo que se publica en los Acuerdos posteriores a 2004 es su procedimiento, siendo la situación nacional de empleo la que permite o no que un empresario pueda contratar a un temporero por esta vía.

A las nuevas reformas jurídicas habidas en la Legislación de Extranjería durante el año 2005 les siguió un proceso extraordinario de regularización, esta vez llamado de “normalización”. No obstante, y pese a lo que venía siendo tradicional, ese año sí se convocó el contingente, aunque con la particularidad de que el cupo aprobado no se concebía como un contingente nuevo, sino como una prórroga del establecido para el año 2004. Lo que se hizo fue poner a disposición de empresarios y trabajadores los puestos de trabajo del contingente del año anterior que habían quedado vacantes, un total de 6.594 plazas. La Resolución que publicaba dicha prórroga justificó este proceder señalando que el Gobierno, “consciente de la importancia del contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario como instrumento de ordenación de flujos migratorios y de la necesidad de garantizar a los empresarios mano de obra disponible para ocupar puestos de trabajo que no pueden ser cubiertos por ciudadanos españoles o por residentes extranjeros, no ha considerado conveniente suspender su utilización hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento”.

El Acuerdo de contingente para el año 2006 aprobó un cupo de 16.878 plazas estables e incorporó por primera vez el contingente para búsqueda de empleo: un total de 1.286 plazas, 560 de las cuales estaban reservadas a hijos y nietos de españoles de origen. En el caso del Acuerdo contingente para 2007, su principal novedad fue que junto a los visados de búsqueda de empleo (un cupo de 955 plazas, 500 de las cuales eran para hijos y nietos de españoles de origen) y al contingente estable incorporó una estimación provisional de las contrataciones en ese año para el Régimen General, es decir contrataciones individuales de carácter nominativo, y las que se llevarían a cabo con duración determinada, incluidas las del contingente de temporada: 91.000 y 61.000 respectivamente. En la Exposición de Motivos del Acuerdo esta decisión se justificaba aludiendo a un intento de aproximación a la cifra global de llegadas de inmigrantes a lo largo del año, incluyéndose por ello “los procedimientos que han acumulado la mayor parte de contrataciones legales en los últimos años”.

En el año 2008 volvió a aprobarse un nuevo Acuerdo de contingente, esta vez con importantes recortes. El cupo estable era casi la mitad que el del año anterior, sólo 15.731 plazas, y los visados de búsqueda de empleo se limitaban a los hijos y nietos de españoles de origen (500 plazas), no contemplándose el general. Esta reducción se ha hecho aún más drástica en los sucesivos cupos estables: 901 plazas para 2009, 168 para 2010 y 14 para 2011. Por su parte los visados de búsqueda de empleo no han vuelto a contemplar cupo alguno. Como los propios Acuerdos y Órdenes⁸ de contingente reconocen en su Exposición de Motivos, la nueva situación nacional de empleo, caracterizada por una coyuntura económica recesiva y generadora de desempleo, es la responsable de estos recortes. No se puede olvidar que la importante destrucción de empleo y el hecho de que la política de extranjería esté articulada en torno a la protección del trabajador nacional, comunitario y otros extranjeros residentes en España, hace que se dé prioridad a éstos a la hora de acceder al mercado de trabajo. De esta forma, el contingente se reduce en un intento de limitar la llegada de nuevos efectivos laborales, a fin de evitar la competencia en el empleo.

3. Las actividades agrícolas y su protagonismo en el contingente estable y de temporada

La propia filosofía que inspira al contingente, el hecho de que el cupo ofertado esté en relación con aquéllos puestos que la situación nacional de empleo no alcanza a cubrir, ha hecho que sean fundamentalmente las actividades agrícolas y las del sector servicios, más en concreto la ocupación de empleada de hogar, las que concentren el mayor volumen de las plazas puestas a disposición de los trabajadores extranjeros. Así, desde los primeros años del contingente sobresalen las ofertas destinadas a ocupar estos puestos (Tabla 3).

8 Los cupos para 2010 y 2011 fueron aprobados mediante Órdenes.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DEL CONTINGENTE POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1993-1999

SECTOR	1993 ⁽¹⁾			1994 ⁽²⁾	1995	1997 ⁽³⁾	1998	1999
	TEMPORAL	PERMANENTE	TOTAL					
Agrícola y ganadera	7.000	3.000	10.000	5.000	5.500	5.820	9.154	S. E.
Construcción	0	1.100	1.100	1.000	0	620	1.069	S. E.
Empleada de hogar	3.500	6.000	9.500	11.000	2.500	5.620	16.836	S. E.
Otros servicios				3.600		2.940		S. E.
Sin especificar	0	0	0	17.000	0	9.690	941	30.000
Total	10.500	10.100	20.600	37.600	8.000	24.690	28.000	30.000

S. E.: sin especificar.

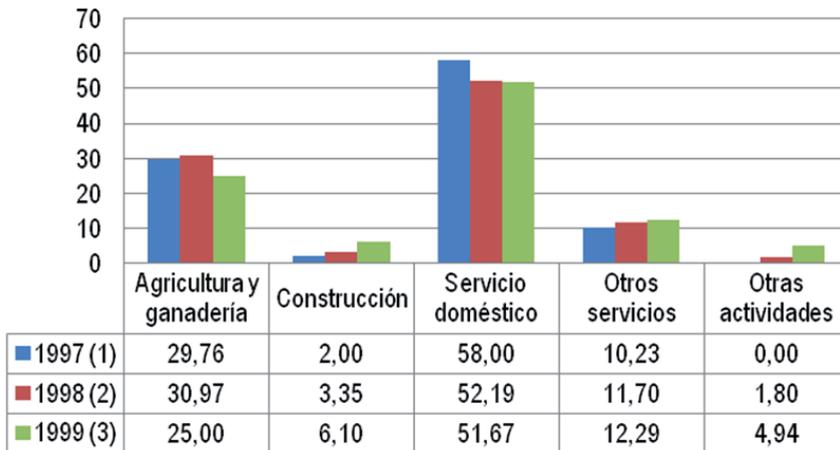
(1) El Acuerdo de contingente para este año no especificaba la actividad de “Empleada de hogar” y la del sector primario sólo se recogía como “Agrícola”.

(2) Las 17.000 autorizaciones aprobadas en el Acuerdo de contingente para el año 1995 como extensión del contingente de 1994 no aparecían desglosadas por sector de actividad.

(3) En lugar de “Empleada de hogar” se indicaba “servicio doméstico”. La ampliación que se realizó del cupo, desde las 15.000 autorizaciones hasta las 24.690, no aparecían desglosadas por sector de actividad.

Fuente: Acuerdo de contingente para cada uno de los años. Elaboración: Gordo, 2011.

Gráfico 1: Resoluciones favorables en el ámbito del contingente por sector de actividad (%)



Fuente: Ministerio del Interior 1998 (1), 1999 (2) y 2000 (3). Elaboración: Gordo, 2011.

Las respectivas Exposiciones de Motivos de los Acuerdos que fijaban el contingente de autorizaciones para los años 1998 y 1999 consideraban necesario diversificar los sectores de actividad, “con el objetivo de que las ofertas respondan a la realidad del mercado de trabajo”. No obstante, aunque la distribución del cupo siguió prácticamente igual, de las solicitudes que obtuvieron una resolución favorable se desprende que en efecto empezó a producirse una tímida tendencia a la diversificación, apoyada sobre todo en el sector de la construcción (Gráfico 1).

A partir del Acuerdo de contingente para el año 2002, el cupo autorizado presenta una distribución sectorial más detallada, distinguiendo un total de 12 sectores económicos. Además, en el caso de las ofertas estables se incluye un desglose por provincias de cada una de las ocupaciones concretas que conforman el cupo. Las actividades relacionadas con la construcción y con el sector servicios, como la hostelería, han sido las que más ofertas estables han presentado (Tabla 4), fruto de que el crecimiento económico se asentó en esos dos pilares. Las ofertas estables en la agricultura ocupan un puesto más discreto, siendo la ocupación más frecuente la de “Peón agrícola”. También son comunes, aunque con un volumen reducido, diversas ocupaciones ganaderas, como las de pastor, guardés, esquilador, peón ganadero en general, trabajador de la ganadería en general. Lo mismo sucede con diversos empleos agrícolas: conductor –operador de maquinaria agrícola con motor, encargado o capataz agrícola, tractorista– manipulador agrícola, trabajador agrícola de cultivos extensivos, etc.

TABLA 4. CONTINGENTE DE TRABAJADORES EXTRANJEROS ESTABLES APROBADO POR SECTORES ECONÓMICOS, 2002-2011

SECTOR	2002	2003	2004	2005 ⁽¹⁾	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Construcción	3.506	1.846	2.227	1.281	4.868	5.234	1.818	6	0	0
2. Hostelería	23	1.927	1.928	1.002	3.704	4.892	4.267	12	0	0
3. Transportes	551	1.168	1.134	539	1.091	1.644	818	4	0	0
4. Comercio	0	658	870	480	1.257	2.716	2.570	0	0	0
5. Agricultura	821	407	816	577	884	997	659	24	0	0
6. Ind. Metal	1.972	1.092	1.616	929	1.753	4.343	2.445	364	8	0
7. Ind. Textil y Confección	22	103	42	25	55	98	35	0	0	0
8. Ind. Madera	140	230	149	70	502	338	225	51	0	0
9. Ind. Alimentación	49	361	611	373	797	584	305	46	0	0
10. Otras Industrias	283	159	150	125	8	292	112	42	24	0
11. Pesca	43	145	170	170	137	222	200	100	0	0
12. Servicios	3.474	2.479	1.195	726	1.822	5.752	2.277	252	136	14
Total	10.884	10.575	10.908	6.594	16.878	27.034	15.731	901	168	14

(1) No supone un contingente nuevo, sino una prórroga del establecido para el año 2004 respecto a los puestos que habían quedado vacantes.

Fuente: Acuerdo de contingente para cada uno de los años. Elaboración: Gordo, 2011.

En la actualidad, básicamente desde 2009, el nuevo contexto de recesión económica motiva que sean las profesiones muy técnicas y/o especializadas las que aparezcan en los reducidos cupos aprobados. Por ejemplo, en los años 2010 y 2011 únicamente se aprobaron plazas para diversas especialidades de la Medicina y la Ingeniería.

En cuanto a las actividades de temporada, el reparto sectorial previsto en los Acuerdos de contingente para el período 2002 – 2004 ponía de manifiesto que eran las actividades en la agricultura las que más requerían este procedimiento específico (Tabla 5), pues acaparaban en torno al 80% del cupo aprobado. La inmensa mayoría de estas plazas eran cubiertas por los temporeros que llegaban a recoger las cosechas, muy especialmente las fresas y otras berries en la provincia de Huelva. El segundo puesto en importancia lo ocupaba la hostelería, especialmente en relación a los puestos estacionales que se crean en los períodos vacacionales, en especial en verano vinculados al turismo de sol y playa.

TABLA 5. CUPO DE TRABAJADORES EXTRANJEROS DE TEMPORADA APROBADO EN LOS ACUERDOS DE CONTINGENTE POR SECTORES ECONÓMICOS, 2002-2004

SECTOR	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
1. Construcción	3.061	414	495
2. Hostelería	435	1.426	1.327
3. Transportes	4	90	156
4. Comercio	162	134	272
5. Agricultura	15.929	20.993	17.428
6. Ind. Metal	0	25	25
7. Ind. Textil y Confección	0	0	0
8. Ind. Madera	190	101	0
9. Ind. Alimentación	1.351	92	60
10. Otras Industrias	0	0	0
11. Pesca	0	7	0
12. Servicios	63	300	307
Total	21.195	23.582	20.070

(1) En el caso de las ofertas de temporada, el Acuerdo de contingente para este año sólo publicó las de carácter genérico.

Fuente: Acuerdo de contingente para cada uno de los años. Elaboración: Gordo, 2011.

El Acuerdo de contingente de 2004 fue el último que especificó el cupo concreto de temporada. A partir de entonces las ofertas presentadas son aprobadas en función de la situación nacional de empleo del momento concreto en que son presentadas. No obstante, en base a la información facilitada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN, 2008 y 2009), se puede afirmar que las tareas agrícolas continúan monopolizando los contratos que se gestionan a través de esta vía de reclutamiento laboral. Es más, vienen incrementando su protagonismo: en los años 2007 y 2008 casi el 97% de los puestos ofertados estuvieron destinados a la agricultura (Tabla 6).

TABLA 6. CUPO DE TEMPORADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD DENTRO DE LOS ACUERDOS DE CONTINGENTE 2007 Y 2008

SECTOR DE ACTIVIDAD	PUESTOS OFERTADOS				TRABAJADORES SELECCIONADOS			
	2007 ⁽¹⁾		2008 ⁽²⁾		2007 ⁽¹⁾		2008 ⁽²⁾	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
1. Construcción	86	0,12	14	0,02	86	0,13	14	0,03
2. Hostelería	804	1,09	449	0,82	607	0,94	443	0,94
3. Transportes	530	0,72	151	0,27	371	0,57	128	0,27
4. Comercio	90	0,12	5	0,00	90	0,14	5	0,01
5. Agricultura	71.092	96,76	53.101	96,74	62.938	97,25	45.681	96,82
6. Ind. Metal	3	0,00	31	0,06	3	0,00	31	0,06
7. Ind. Textil y Confección	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
8. Ind. Madera	2	0,00	2	0,00	2	0,00	2	0,00
9. Ind. Alimentación	3	0,00	208	0,38	3	0,00	208	0,44
10. Otras industrias	110	0,15	26	0,05	110	0,17	26	0,05
11. Pesca	2	0,00	0	0,00	2	0,00	0	0,00
12. Servicios	751	1,02	903	1,64	504	0,78	642	1,36
TOTAL	73.473	100,00	54.890	100,00	64.716	100,00	47.180	100,00

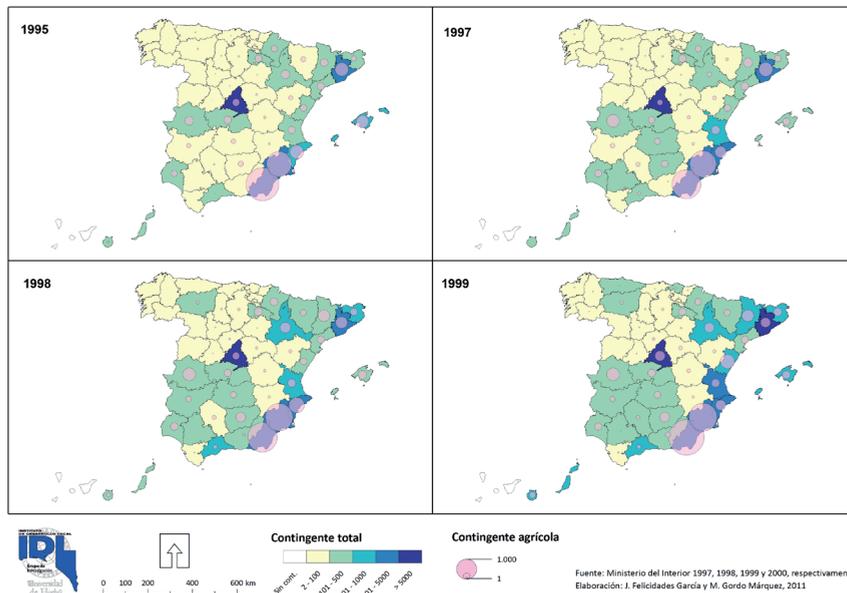
Fuente: MTIN, 2008 (1) y 2009 (2). Elaboración: Gordo, 2011.

Por lo que respecta a los visados para búsqueda de empleo, comentar que los dirigidos a hijos y/o nietos de españoles de origen no contemplan indicación alguna en cuanto al sector de actividad. Es decir, teniendo en cuenta la limitación geográfica, podrán buscar empleo en cualquier ocupación, de ahí que el contingente no detalle el sector de actividad ni la ocupación a que van dirigidos. Para el resto, decir que hasta la fecha nunca se ha contemplado cupo destinado a la agricultura, concentrándose las plazas en la ocupación de “empleados del hogar”.

4. Distribución geográfica de los contingentes aprobados: las actividades agrícolas

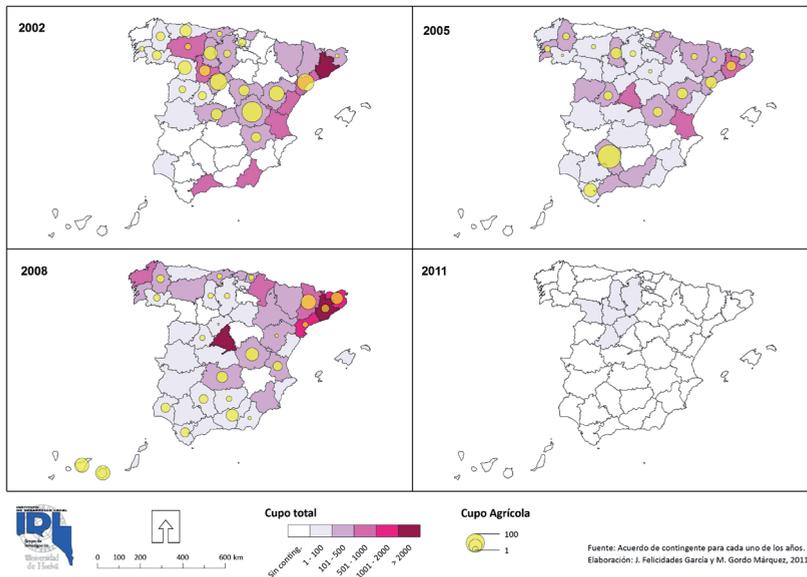
Los cupos aprobados no presentan una distribución homogénea a lo largo del territorio español. Los Acuerdos de contingente para los años 1993, 1994 y 1995 repartían el cupo autorizado por Comunidades Autónomas. Cataluña, Madrid, Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana eran las que acaparaban la mayor parte de las plazas autorizadas. El protagonismo de estas regiones se basaba fundamentalmente en la importancia que en ellas tenían las necesidades de mano de obra para la agricultura, excepción hecha de Madrid, donde destacaban las ocupaciones del sector servicios.

MAPA 1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS RESOLUCIONES FAVORABLES APROBADAS PARA EL SECTOR PRIMARIO EN EL MARCO DE LOS CONTINGENTES DE TRABAJADORES EXTRANJEROS, 1995-1999



La distribución geográfica de las plazas autorizadas dejó de contemplarse en los siguientes Acuerdos de contingente, los aprobados para los años 1997, 1998 y 1999. Para obtener información sobre el reparto en este período hay que recurrir a los Anuario de Extranjería, publicados por el Ministerio del Interior hasta el año 2004. En ellos no se contienen los cupos aprobados, sino las resoluciones favorables a las solicitudes que fueron presentadas en el marco de estos contingentes. De acuerdo con esta fuente se puede afirmar que, con el paso de los años, las regiones que inicialmente apostaron por el contingente para cubrir sus vacantes laborales en la agricultura se consolidaron entre 1995 y 1999. En este período destacaba muy especialmente Almería, ya que las producciones de sus invernaderos necesitaban mano de obra abundante (Mapa 1). Llama la atención el escaso uso que los agricultores onubenses hacían del contingente. En el año 1999 en la provincia sólo obtuvieron 195 resoluciones favorables, 148 de las cuales eran para la agricultura (Ministerio del Interior, 2000). Como se mostrará a continuación, el peso de esta provincia cambió radicalmente unos años más tarde.

MAPA 2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS CUPOS DE TRABAJADORES EXTRANJEROS ESTABLES APROBADOS EN LOS ACUERDOS DE CONTINGENTE PARA EL SECTOR “AGRICULTURA”, 2002-2011



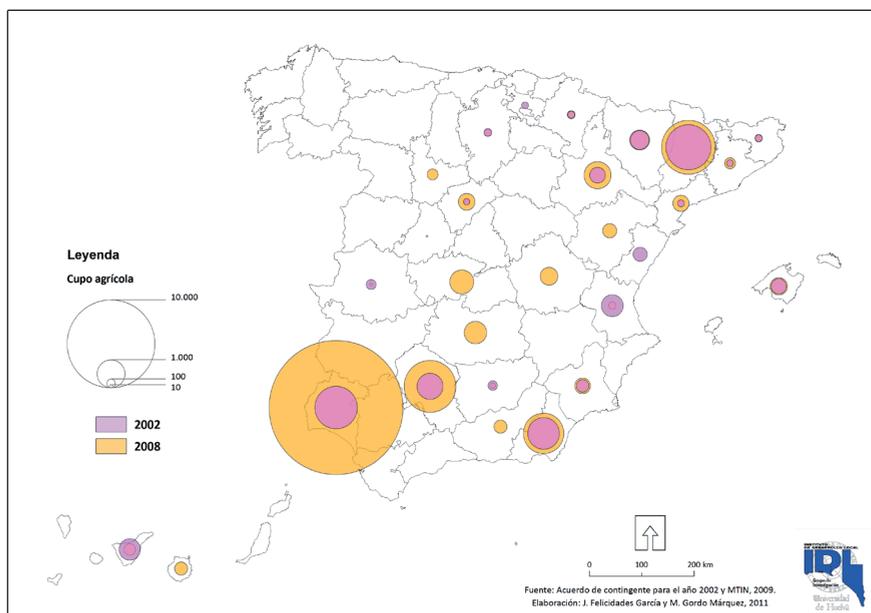
Nota: las actividades pesqueras aparecen desglosadas en un sector independiente bajo el nombre “Pesca”.

Tras los cambios jurídicos habidos en la Legislación de Extranjería en los años 2000 y 2001, los Acuerdos que aprobaron los contingentes volvieron a especificar la distribución geográfica de los cupos autorizados, pudiéndose apreciar algunas variaciones en el reparto. Las ofertas estables se venían concentrando muy especialmente en Cataluña y en la Comunidad Valenciana (Mapa 2), territorios económicamente muy dinámicos y con un sistema productivo diversificado. En ellos se generaba una notable oferta empleo agrícola, en la construcción, los servicios y la industria. Por el contrario, la recesión económica que azota al país ha llevado a que desde 2009 prácticamente ningún territorio pueda solicitar trabajadores para ser contratados por el contingente estable. A modo de ejemplo decir que para el año 2011 únicamente se ha aprobado un cupo de 14 plazas repartido entre diversas provincias de Castilla – León, todas ellas para médicos. Destacar también que las provincias gallegas, Asturias o Cantabria han solido utilizar el contingente estable para ocupaciones relacionadas con la ganadería.

Por lo que se refiere al contingente de temporada, destaca el importante protagonismo adquirido por la provincia de Huelva (Mapa 3). Así, pese a los problemas en la experiencia piloto llevada a cabo en la campaña fresera 2000/2001, sobre todo por las bajas voluntarias de las trabajadoras y el no cumplimiento de su obligación de retorno (Gordo, 2009b y 2011), los agricultores onubenses han seguido apostando por esta

vía de reclutamiento laboral. Acaparan un alto porcentaje del total de jornaleros que llegan a España a través de la gestión colectiva de las contrataciones en origen. En el Acuerdo de contingente para el año 2002 del total de las 15.929 plazas ofertas 3.500 fueron para la provincia de Huelva (21,97%). Por el contrario, según la información facilitada por el MTIN, en el año 2007 la provincia onubense tuvo 44.196 plazas sobre un total de 70.694 (62,52 %) (MTIN, 2008) y en el año 2008 acaparó 31.699 de las 53.101 (59,69%) (MTIN, 2009). Básicamente este cupo se dirige a cubrir las faenas derivadas de la plantación de fresas y la posterior recolección de su cosecha; la recogida de cítricos, arándanos, moras y frambuesas; y las tareas de manipulación agroindustrial en los almacenes de las cooperativas.

MAPA 3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS OFERTAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS, 2002-2008



Los frutales de Lérida son el segundo soporte territorial en importancia a la hora de acoger a temporeros reclutados mediante los contratos en origen, aunque a cierta distancia de los volúmenes presentados por la provincia onubense. El olivar cordobés, la horticultura en invernaderos de Almería y los viveros de altura para la fresa de Segovia son otros espacios con cierta relevancia a la hora de recurrir a la gestión colectiva de los contratos en origen.

Entre los motivos que explican el protagonismo onubense cabe mencionar la buena voluntad de los agentes sociales implicados en este tipo de contratos en la provincia (Administración, patronal y sindicatos), así como su predisposición a trabajar conjuntamente. Además, las campañas agrícolas de Huelva se adaptan bien a este mecanismo

de reclutamiento, ya que su duración es lo suficientemente larga como para hacerlo atractivo (Gordo, 2009a y 2009b). Por el contrario, campañas como la de cereza en Huesca, la patata en Burgos, la manzana en Navarra, o la vendimia en Orense y Pontevedra, cuya duración no suele llegar al mes, no compensa los trámites a realizar.

5. Conclusiones

La gestión colectiva de los contratos en origen se ha diseñado con el objetivo de cubrir las vacantes laborales existentes en España, diseñándose un procedimiento específico para las actividades de campaña, atendiendo las particularidades de las mismas. El recurso a este mecanismo de reclutamiento laboral, tanto para puestos estables como de temporada, está completamente supeditado a la situación nacional de empleo, de ahí que desde el año 2008 los cupos autorizados se hayan reducido considerablemente. Por otro lado, la precariedad y estacionalidad del trabajo agrario hacen que estos puestos sean poco apetecibles para los autóctonos y resto de personas residentes en territorio español, de ahí que la mayor parte de los contingentes acordados sean destinados a cubrir vacantes en ese sector.

En la evolución cronológica del contingente se ha puesto de manifiesto que el cupo aprobado con carácter estable no suele ser muy acertado, ya que o bien las plazas se quedan por cubrir, como sucedió por ejemplo con el contingente para 2004, o bien es necesario ampliarlas porque son insuficientes, como pasó en 1994 y 1997. Con el propósito de afinar más esta cifra se ha incorporado la participación de otras administraciones y de los agentes sociales, que colaborarán en la determinación del número y características de las ofertas de empleo que conforman el contingente (artículo 39.2 LOEX). Aún así se siguen produciendo imprecisiones, derivadas de la dificultad de evaluar con exactitud la situación nacional de empleo, sobre todo a un año vista. Consciente de ello, el RLOEX ha establecido que “el acuerdo por el que se aprueba el contingente comprenderá un cifra provisional” (artículo 78.1 RLOEX). Además prevé que “a lo largo del año se podrá revisar el número y la distribución de las ofertas de empleo admisibles en el marco del contingente, para adaptarlo a la evolución del mercado de trabajo” (artículo 78.4). Los propios Acuerdos de contingente también matizan expresamente que las cifras que conforman el cupo tienen carácter provisional. Por ejemplo, en la Orden que regula el de 2011 se indica lo siguiente: “Las cifras establecidas en el anexo I de la presente Orden [contingente estable] tienen carácter provisional. Con el fin de adaptar las previsiones iniciales de contratación colectiva de trabajadores extranjeros en origen a la evolución de las necesidades de mano de obra, la Dirección General de Inmigración podrá reasignar o modificar lo previsto en el anexo I, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de esta Orden” (artículo 1.2).

Las provincias recurren de manera desigual al contingente como mecanismo de reclutamiento laboral. Las particularidades de las campañas agrícolas y de sus necesidades de mano de obra explican las disparidades geográficas. En los territorios que practican una agricultura de vanguardia, y que son generadores de un alto volumen de empleo agrícola, la apuesta por el contingente de temporada es clara, siempre y cuando la duración de la campaña compense los trámites burocráticos. Por el contrario, las provincias con explotaciones menos intensivas se decantan por el contingente estable

y por un volumen de contratación mucho más reducido, en ocasiones prácticamente testimonial. Dicho lo cual, tampoco se puede dejar atrás una causa que, aunque menor en número, también ha dificultado la precisión en el cálculo de las necesidades laborales a cubrir con trabajadores extranjeros y/o la buena marcha en la contratación de los mismos en sus países de origen. Se trata de la falta de entendimiento y acuerdo que, en ocasiones, se produce entre Administraciones, patronal y organizaciones sindicales (Gordo, 2009a), cuyos intereses, perspectivas y necesidades no siempre convergen, dificultando la toma de decisiones mutuamente beneficiosas en el ámbito que une la política laboral con la política de extranjería, y que afecta directamente a la vida económica y social de los entornos agrícolas.

En cuanto al papel de los visados de búsqueda de empleo, pueden ser una vía útil para canalizar los flujos migratorios que se dirigen a España. Rompe el círculo vicioso en el que queda el trabajador extranjero no comunitario que emigra por motivos económicos, pues su entrada en España está supeditada a contar con una oferta concreta de trabajo (Esplugues y Lorenzo, 2001). Con estos visados se permite que estas personas vengan no ya a trabajar inmediatamente, sino a buscar un trabajo. No obstante en la práctica es un instrumento inoperativo, pues o no se aprueba cupo alguno o el que se adopta tiene un volumen muy pequeño.

6. Referencias bibliográficas

ALLEPUZ, R.; FARRÉ, M.; SALA, M. y TORRES, T. (2009): *La contractació en origen a Catalunya, de París*, Lérida.

BAGO, M. J. (2007): “Inmigración en la provincia de Huelva”, en *COMANDANCIA DE LA GUARDIA CIVIL DE HUELVA, Orientaciones para la prestación del Servicio Rural*, Diputación Provincial de Huelva y Comandancia de la Guardia Civil, pp. 13-32.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2005): *Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía sobre la gestión realizada durante 2004*, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla.

ESPLUGUES, C. y LORENZO, M. (2001): *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

GABINET D’ESTUDIS SOCIALS (2002): *La contratación en origen de trabajadores extranjeros en la Unió de Pagesos*. Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, Movimiento Europeo por la Paz, el Desarme y la Paz, y Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Barcelona.

GORDO, M. (2008): “La contratación en origen de rumanos para actividades agrícolas de temporada en España: el laboratorio onubense”, en *Cuadernos de Geografía*, nº 84, pp. 237-262, Valencia.

* (2009a): “Implantación de los contratos en origen en las campañas agrícolas de temporada: el liderazgo de la provincia onubense”, en GORDO, M. y FELICIDADES, J. (Eds.) *Explorando los contratos en origen en los campos españoles*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, pp. 119-144.

* (2009b): “Internacionalización de la fuerza de trabajo en los campos onubenses. Huelva como laboratorio de la contratación en origen de temporeros extranjeros”,

en VVAA, *El Sector Agrario en la Provincia de Huelva 2007*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación; Fundación Caja Rural del Sur y Universidad de Huelva, Huelva. En imprenta.

* (2011): “Los contratos en origen de temporada a las «marroquinas»: estrategia empresarial para sustituir a las trabajadoras del Este de Europa tras la incorporación de estos países a la UE”, en MÁRQUEZ, J. A. y GORDO, M. (eds.), *Cooperación transfronteriza Andalucía-Algarve-Alentejo. XI Congreso de la Asociación de Ciencia Regional de Andalucía 2009*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, pp. 573-593.

IBÁÑEZ, M. (2009): “Procesos migratorios desde Europa Central y del Este en España. Estatus jurídico, identidad social e inserción laboral”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 84. Migraciones y redes transnacionales: Comunidades inmigradas de Europa Central y del Este en España, Barcelona, pp. 105-152.

MÁRQUEZ, J. A.; GORDO, M. y GARCÍA, F. J. (2009): “Temporary «contracts in origin» as policy to control immigration in Spain: the «Huelva model»”, en *Les cahiers de l'URMIS* (Unité de Recherche Migrations et Société), nº 12, junio. ISSN 1773-021X. Edición online: <http://urmis.revues.org/index878.html>

MINISTERIO DEL INTERIOR (1997): *Anuario de Extranjería 1996*, Ministerio del Interior, Madrid.

* (1998): *Anuario de Extranjería 1997*, Ministerio del Interior, Madrid.

* (1999): *Anuario de Extranjería 1998*, Ministerio del Interior, Madrid.

* (2000): *Anuario de Extranjería 1999*, Ministerio del Interior, Madrid.

MTIN (2008): Contratación en origen para actividades de temporada. Acuerdo de contingente 2007. Datos a 20 de noviembre de 2008. Documento interno.

* (2009): Contingente 2008. Gestión de ofertas de carácter temporal. Sector agrícola. Datos a 6 de mayo de 2009. Documentación interna.

PISI (1994): Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994.

PUYOL, R. (2002): “Inmigrantes en Andalucía. Nuevas convivencias de gente del Sur”, en ALMOGUERA, P. (Ed.) *De sur a sur. Análisis multidisciplinar del fenómeno migratorio en España*, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 21-38.

SAGARRA, E.; BORRÁS, A.; et al. (1991): *El trabajador extranjero y la regularización de 1991. Valoración crítica del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros*, Fundación Paulino Torras Doménech, Barcelona.

Referencias jurídicas (por orden cronológico)

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE núm. 158, de 3 de julio de 1985).

Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE núm. 140, de 12 de junio de 1986).

Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996, corrección de errores en BOE núm. 80, de 2 de abril de 1996).

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 12 de enero de 2000; corrección de errores en BOE de 24 de enero de 2000).

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 23 de diciembre de 2000; corrección de errores en BOE de 23 de febrero de 2001).

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE de 21 de julio de 2001; corrección de errores en BOE de 6 de octubre de 2001).

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica O 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003).

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 5, de 7 de enero de 2005).

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009).

7. Anexo

AÑO	ACUERDO E INSTRUCCIONES DE DESARROLLO DEL CONTINGENTE
1993	Acuerdo del Consejo de Ministros, de 26 de marzo de 1993, por el que se determinaba el contingente de trabajadores extranjeros durante 1993.
	Resolución de 14 de junio de 1993, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por la que se dispone la publicación de la de 4 de mayo de 1993, por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre determinación de un contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros para 1993, conjunta de los Directores generales de Asuntos Consulares, de la Policía, de Política Interior y de Migraciones (BOE núm. 11, de 17 de junio de 1993).
1994	Resolución de 28 de julio de 1994, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio de 1994, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1994 (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1994).
	Resolución de 23 de septiembre de 1994, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 21 de septiembre de 1994, por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación del contingente de autorizaciones de empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios y el procedimiento para su cobertura, conjunta de los Directores generales de la Policía, de Asuntos Consulares, de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y de Migraciones (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1994).
1995	Resolución de 9 de junio de 1995, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de junio de 1995, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1995 (BOE núm. 141, de 14 de junio de 1995).
	Resolución de 1 de agosto de 1995, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 19 de julio de 1995, de los Directores generales de Policía, de Asuntos Consulares, de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y de Migraciones (BOE núm. 191, de 11 de agosto de 1995).
1997	Resolución de 31 de enero de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de enero de 1997, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1997 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 1997).
	Resolución de 4 de abril de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 12 de marzo de 1997 por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios en el año 1997 y el procedimiento para su cobertura (BOE núm. 84, de 8 de abril de 1997).
	Resolución de 14 de noviembre de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 1997 por el que se adecua el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1997, fijado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de enero de 1997 (BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1997).
1998	Resolución, de 13 de marzo de 1998, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 13 de marzo de 1998 por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario para el año 1999 (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1998).
	Resolución de 25 de marzo de 1998, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 16 de marzo de 1998 por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios en el año 1998 y el procedimiento para su cobertura (BOE núm. 73, de 26 de marzo de 1998).

AÑO	ACUERDO E INSTRUCCIONES DE DESARROLLO DEL CONTINGENTE
1999	Resolución de 11 de enero de 1999, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 23 de diciembre de 1998, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros del régimen no comunitarios para el año 1999 (BOE núm. 14, de 16 de enero de 1999).
	Resolución de 18 de enero de 1999, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 11 de enero de 1999 por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios en el año 1999 y el procedimiento para su cobertura (BOE núm. 18, de 21 de enero de 1999).
2002	Resolución de 11 de enero de 2002, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002 (BOE núm. 11, de 12 de enero de 2002).
	Circular 1/2002, de 16 de enero de 2002, de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, por la que se dictan Instrucciones generales sobre el Contingente de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario para el año 2002 y el procedimiento para su cobertura. (*)
2003	Resolución de 14 de enero de 2003, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2002, por el que se regulan los procedimientos de contratación y se fija el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen para el año 2003 a extranjeros residentes legales en España y a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en ella (BOE núm. 14, de 16 de enero de 2003; corrección de errores en BOE núm. 27, de 31 de enero de 2003).
	Resolución, de 30 de enero de 2003, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de las Instrucciones dictadas en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de diciembre de 2002, por el que se regulan los procedimientos de contratación y se fija el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen para el año 2003 a extranjeros residentes legales en España y a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en ella (BOE núm. 27, de 31 de enero de 2003).
2004	Resolución de 29 de diciembre 2003, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2003, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2004 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003).
	Resolución de 22 de enero de 2004, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de las Instrucciones dictadas en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2003, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2004 (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2004).
2005	Resolución de 4 de febrero de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de diciembre de 2004, por el que se prorroga la vigencia del Acuerdo de 19 de diciembre de 2003, por el que se determinó el contingente de trabajadores extranjeros en régimen no comunitario en España para el año 2004 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2005).
2006	Resolución de 30 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2006 (BOE núm. 14, de 17 de enero de 2006).
	Instrucciones DGI/SGGCFM/02/2006, de 3 de marzo de 2006, dictadas en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de diciembre de 2005, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2006. (*)

AÑO	ACUERDO E INSTRUCCIONES DE DESARROLLO DEL CONTINGENTE
2007	Resolución de 26 de diciembre de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de diciembre de 2006, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2007 (BOE núm. 8, de 9 de enero de 2007).
	Instrucciones DGI/SGGCFM/02/2007, de 17 de marzo de 2007, sobre el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de diciembre de 2006, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2007. (*)
2008	Resolución de 26 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2007, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2008 (BOE núm. 11, de 12 de enero de 2008).
	Instrucciones DGI/SGGCFM/03/2008, de 24 de marzo de 2008, dictadas en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2007, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2008. (*)
	Corrección de errores, de 3 de abril de 2008, de las Instrucciones DGI/SGGCFM/03/2008, de 24 de marzo de 2008, dictadas en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2007, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2008. (*)
2009	Resolución de 26 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2008, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2009 (BOE núm. 6, de 7 de enero de 2009).
2010	Orden TIN/3498/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2010 (BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2009).
2011	Orden TIN/3364/2010, de 28 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2011 (BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010).

(*) Estos textos no son publicados en el BOE, sino a través de la página web del Ministerio de Trabajo e Inmigración o, anteriormente, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Además son remitidos a los Delegados y Subdelegados del Gobierno.

Fuente: BOE y www.mtin.es Elaboración: Gordo, 2011.