

---

## ¿Hay una política social para los trabajadores emigrantes?

1. El «cambio migratorio» que ha caracterizado la situación en España en los últimos años justifica el reclamo de un nuevo marco epistemológico más holístico en el análisis de la nueva complejidad de la realidad migratoria –de entrada y salida– presente en nuestro país y sus impactos sociales. Hemos asistido a una caída drástica de los flujos de inmigración durante los años de la crisis, que ahora lentamente van creciendo de nuevo, mientras que la emigración había devenido en los últimos años el fenómeno dominante en el terreno de la movilidad transnacional de personas. España recuperó así, en parte, el carácter que otrora tuviera de «país de emigración», aunque también parece que es una situación con tendencia hacia la desaceleración frente al comportamiento general de los flujos migratorios que ha caracterizado los años de la prolongada crisis económica.

Este nuevo panorama de cambio en el flujo migratorio no ha tenido la respuesta política e institucional que realmente merecía. En primer lugar, para clarificar y determinar su verdadera dimensión y naturaleza (vertiente sociodemográfica), más allá del alarmismo con que las naturales dinámicas migratorias suelen aparecer tratadas en los medios de comunicación y en algunos sectores políticos. Pero muy especialmente para analizar sus causas, los *push/pull factors* presentes en nuestra sociedad, y muy especialmente en nuestros mercados de trabajo, pues quizá el fenómeno en sí muestre los caminos hacia nuevas políticas sociales que no tengan como consecuencia el «desarraigo» social de algunas capas de la población. Ello debiera culminar en el análisis de las virtudes y disfunciones, y la correlativa revisión, del conjunto de las políticas y marcos normativos que abordan –de manera más o menos directa– esta «nueva cuestión social».

Lo cierto es que mantenemos instituciones y regulaciones jurídicas que no se adaptan bien a las nuevas realidades migratorias. La situación de cambio migratorio que hemos vivido en nuestro país, con un fenómeno emergente de emigración nada irrelevante, no cuenta de momento con unas políticas específicas, coherentes y estructuradas y, por ende, tampoco con un marco jurídico-normativo actualizado para dar una respuesta adecuada a esta nueva realidad desde el punto de vista jurídico-social. Este cambio, derivado de las dificultades presentes en nuestro sistema productivo para la generación de empleo (de calidad), plantea un nuevo reto de política normativa y de instrumentación técnico-jurídica de propuestas y modelos de regulación que ofrezcan la necesaria tutela jurídico-social

---

**El nuevo panorama de cambio en el flujo migratorio debiera culminar en la necesaria revisión de las políticas y marcos normativos que abordan esta «nueva cuestión social»**

---

a los españoles que emigran, así como un diseño de políticas de retorno que permitan recuperar capital humano para nuestro sistema productivo<sup>1</sup>.

En la actualidad no disponemos de un marco jurídico-normativo actualizado para dar una respuesta adecuada a la nueva emigración, que sigue siendo fundamentalmente de tipo «económico-laboral». Repárese, por ejemplo, que la [Ley de Ciudadanía Española en el Exterior](#) es del año 2006 (en adelante, LECEX) y se promulga en un contexto migratorio muy diferente del actual. Por ello, es necesaria una reordenación de los aspectos relativos a la tutela jurídico-social de los trabajadores españoles que emigran en asuntos como el asesoramiento en materia de búsqueda de empleo en otros Estados, acompañamiento en los procesos migratorios, derechos de Seguridad Social, sanidad y protección social, etc.

2. El *prius* ineludible de cualquier análisis político-jurídico es el conocimiento de la realidad social concreta a la que debe venir referido y que constituirá su ámbito aplicativo (centro de imputación normativa). La emigración es un fenómeno que cobra relevancia especialmente a raíz del año 2011, en plena efervescencia e incidencia social de la grave crisis económica que ha afectado –y lo sigue haciendo– especialmente a algunos sectores de la población. Ello ha caracterizado a nuestro país como el país europeo con mayores tasas de emigración en los últimos tiempos. Aunque se trate de un fenómeno de «muchas caras»<sup>2</sup>, estadísticamente se ha demostrado que jóvenes y adultos son los que más emigran, prevalentemente población en edad activa y sin una finalidad necesariamente educativa o formativa, sino en la búsqueda de un empleo de mayor calidad o simplemente de un empleo.

Ahora bien, los datos disponibles con base en las estadísticas que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) se basan en las altas y bajas padronales recogidas en las Estadísticas de Variaciones Residenciales (EVR) que se aplican a la Estadística de Migraciones (EM). Por lo tanto, las cifras anuales del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) o del CERA (Censo Electoral de Residentes Ausentes) son instrumentos muy limitados metodológicamente porque no son un indicador preciso ni de cuántos españoles se marchan ni en qué momento lo hicieron, dado que no hay registros fiables en los consulados. La falta de inscripción en los registros consulares ya hace sospechar que no se perciben beneficios de la acción diplomática, lo que debería hacer replantear el apoyo «real» de la acción pública en tutela de la ciudadanía española en el extranjero.

<sup>1</sup> Para conjunto actualizado de análisis y propuestas –en las diferentes áreas de la política sociolaboral y de protección social–, vid. AA. VV.: *Nuevas políticas Jurídicas para el cambio migratorio. Tutela jurídico-social de los trabajadores emigrantes*, Cizur Menor: Aranzadi, 2017.

<sup>2</sup> Vid. los trabajos publicados en ARANGO, J.; MOYA MALAPEIRA, D. y OLIVER ALONSO, J. (dirs.): *Inmigración y emigración: mitos y realidades*, Barcelona: Bellaterra, 2014.

Frente al «alarmismo» que ha caracterizado el tratamiento del fenómeno en los medios, así como reconociendo la falta de precisión de los datos disponibles, los resultados que arrojan las estadísticas sobre flujos de emigración desde España nos indican que siguen siendo mayoritariamente protagonizados por población «directamente relacionada» con la reciente inmigración internacional recibida.

Se ha tratado en buena medida de población extranjera que regresa a sus países de origen (y que encaja en la figura migratoria del *retorno*) o de fenómenos de *reemigración* hacia un tercer país (con unos destinos bien diferenciados en función del originario país de origen); o de emigración que se ha denominado «*neohispánica*», en referencia a la población inmigrada que ha obtenido la nacionalidad española (facilitada, para descendientes de emigrados y exiliados, por la aplicación de la [Ley 52/2007, de 26 de diciembre](#), por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura), o de «población de arrastre», compuesta por los menores y adultos con nacionalidad española nacidos en España, descendientes y cónyuges, respectivamente, de los anteriores inmigrados extranjeros<sup>3</sup>. La situación parece confirmar, a pesar de una intensa resiliencia inicial de los extranjeros frente a la crisis, la conocida como *buffer theory*, según la cual la vulnerabilidad de los inmigrantes en el contexto de crisis hace que se vean expulsados del mercado de trabajo, liberando puestos de trabajo para los autóctonos.

A pesar de la presumible subestimación, los flujos de jóvenes españoles siguen por detrás, a mucha distancia, de la emigración de retorno de los extranjeros. Por tanto, la cuestión de la «nueva» emigración española no se ciñe a la emigración de los españoles «de origen», sino que se combina con otras realidades migratorias (emigración de inmigrantes y de neohispánicos). Asimismo, tampoco responde al extendido arquetipo de emigración juvenil cualificada y de carácter masivo hacia países centrales europeos. Por ello, se ha hablado de una «mirada distorsionada», que también se explica por lo alarmante de la situación sociolaboral de los jóvenes en España.

Una consideración global es que el efecto de la crisis y de la globalización ha generado en España una *emigración bimodal* en términos de cualificación profesional y educativa. En concreto, de un lado se ha producido la emigración de trabajadores con escasa cualificación y salarios

---

### Los flujos de emigración desde España nos indican que siguen siendo mayoritariamente protagonizados por población relacionada con la reciente inmigración internacional recibida

---

---

### El efecto de la crisis y de la globalización ha generado en España una emigración bimodal en términos de cualificación profesional y educativa

---

<sup>3</sup> Cfr. entre otros, DOMINGO, A.; SABATER, A. y ORTEGA, E.: «¿Migración neohispánica? El impacto de la crisis económica en la emigración española», *Empiria*, núm. 29 (1), 2014, págs. 39-66.

bajos, mientras que, por otro, también hemos asistido a una emigración importante de personas altamente cualificadas. La emigración ha sido considerada como una opción para escapar de una difícil situación económica. En definitiva, es el reflejo de la consolidación de un mercado laboral transnacional, complejo y flexible, compuesto de profesionales muy cualificados para la prestación de servicios empresariales avanzados y expertos en nuevas tecnologías, pero también por trabajadores menos cualificados dentro del ámbito de la industria de servicios.

**3.** El «mercado» de trabajo en España es el ámbito que más sufrió en la recesión económica, en términos de destrucción de empleo, de caída de la población activa y de escalada del paro. Este deterioro del mercado laboral ha tenido –y sigue teniendo– un efecto de «factor expulsivo» en el fenómeno de la nueva emigración.

Los trabajadores extranjeros representan una pequeña proporción de la población activa y una parte importante de ellos ocupa trabajos de menor cualificación, por tanto, los efectos de la crisis han sido especialmente graves en este colectivo, produciéndose un fuerte descenso de los salarios medios de los trabajadores extranjeros, al mismo tiempo que el número de ocupados se ha reducido notablemente. No es de extrañar que una buena parte de esa nueva «emigración» hacia el exterior –a pesar de un primer periodo inicial de resiliencia y de estrategias familiares para permanecer en España– venga compuesta precisamente de inmigrantes que vinieron a España en el periodo de bonanza económica, así como de los hijos de los mismos (lo que supone también la pérdida de capital humano, dado que se han formado en nuestro sistema educativo, en sus diversos niveles).

Pero también en España se ha observado que la proporción de emigrantes cualificados ha aumentado significativamente en los últimos años. Aunque ello puede tener algunos efectos positivos, como la transferencia de conocimientos y remesas, es importante para el desarrollo económico establecer incentivos para promover el retorno de los españoles más cualificados. Una prioridad debería ser el favorecimiento de la atracción del talento perdido como consecuencia de la crisis económica, necesario para la modernización de nuestro sistema productivo. Los esfuerzos deberían dirigirse a asentar unas bases realmente sólidas que permitan ofrecer alternativas eficaces para encarar los nuevos desafíos a los que se enfrenta nuestra realidad económico-social (la transición hacia una economía más basada en el conocimiento y en sectores de alto valor añadido). El proceso de recuperación económica exigirá, sin duda, la contratación futura de trabajadores, de modo que la pérdida de un contingente de capital humano no debe ser infravalorada. En consecuencia, nuestra política de emigración se encuentra en una difícil encrucijada y deberíamos replantearnos seriamente lo realizado hasta el momento, o mejor dicho, la prevalente «inacción» de nuestros poderes públicos al respecto si realmente queremos evitar el caudal de consecuencias negativas que todo ello puede acarrear en un futuro no muy lejano. Probablemente, hoy estamos perdiendo en el camino el capital humano que necesitamos para poder avanzar mañana.

---

**Una prioridad debería ser el favorecimiento de la atracción del talento perdido como consecuencia de la crisis económica, necesario para la modernización de nuestro sistema productivo**

---

Lo evidente es que hemos salido del juego de la competencia por la atracción de nuevos migrantes altamente cualificados (la denominada clase «creativa») para pasar a convertirnos en un país «exportador de talento». ¿Cómo se compensa en el país de origen la «fuga de cerebros»? No hay ningún marco que permita ese tipo de planteamientos, de nuevo a merced de la «mano invisible» del mercado. Y esa no es una situación ideal para un país con pretensiones de mejora dentro del mercado global del talento global<sup>4</sup>. El «destierro» (eufemísticamente llamado «movilidad externa») reciente de parte de nuestros jóvenes mejor formados será una pesada rémora para nuestra propia recuperación económica.

Los índices de pobreza y de desigualdad han alcanzado sus niveles más altos de las últimas tres décadas, es claro que *la crisis no ha sido igual para todos*. La desigualdad en España se ha caracterizado por la reducción de las rentas mínimas y el hundimiento de las rentas más pobres; los efectos de la recesión no se han distribuido equitativamente entre los grupos de la población, hecho que ha provocado que la pobreza aumente y se dificulte la salida de la pobreza y de la exclusión. Diversas instituciones internacionales ya han llamado la atención a España sobre estos asuntos<sup>5</sup>. En materia de políticas de empleo, un reciente informe de la OCDE sobre España señala con claridad que debe incidir más en la creación de empleo y, especialmente, en «empleo de calidad» (que ha sido un objetivo abandonado por la política laboral, más obsesionada por coyunturales medidas «anticrisis» basadas en el incremento de todo tipo de flexibilidad laboral, lo que ha culminado con un incremento generalizado de la precariedad y de la segmentación laboral)<sup>6</sup>.

En todos estos factores son fácilmente identificables las causas y motivaciones que subyacen a los movimientos migratorios de trabajadores españoles, esto es, en los factores expulsivos de nuestro mercado de trabajo nacional aparece la decisión de emigrar. Sobre estas cuestiones han de incidir especialmente las políticas de empleo y de colocación. Detectar, desde la reciente experiencia española emigratoria, los sectores de población que principalmente se han venido encontrando afectados por ella, en aras de proponer, dirigir, orientar y poner en marcha políticas de empleo adaptadas a sus necesidades particulares a fin de ocuparlos en nuestro territorio sería la mejor política activa de empleo posible frente a la emigración, como colectivos de potenciales emigrantes laborales. Por lo tanto, sería la primera garantía para que la emigración fuese verdaderamente una «decisión libre».

<sup>4</sup> Vid. KUPTSCH, CH. y PANG., E. F.: *Competing for global talent*, Ginebra: OIT, 2006.

<sup>5</sup> Como botón de muestra v. gr. vid., OIT: *Global Wage Report 2016/17. Wage inequality in the workplace*, Ginebra: OIT, 2016, pág. 20; *idem: Non-Standard Employment around the World*, Ginebra: OIT, 2016, especialmente págs. 22, 52, 55-58 y 79.

<sup>6</sup> España lidera junto a Grecia el *ranking* de países con mayores tasas de paro de larga duración y el «Sistema Nacional de Garantía Juvenil» en España ha sido un fiasco (tratándose del país con la segunda tasa de desempleo juvenil más alta de la Unión Europea); *vid.* Informe del Tribunal de Cuentas Europeo: *¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil*, Informe especial núm. 5/2017, Luxemburgo, 2017.

4. Lo cierto es que no hay una verdadera «política de emigración», entendida como una política con objetivos claramente definidos, que disponga del diseño de medidas coherentes y coordinadas y la correlativa infraestructura normativa e institucional actualizada a las nuevas –y heterogéneas– realidades emigratorias.

---

**No hay una verdadera «política de emigración» con objetivos claramente definidos que disponga del diseño de medidas coherentes y coordinadas y la correlativa infraestructura normativa e institucional**

---

Las migraciones –como fenómeno «total»– son un fenómeno difícilmente gestionable por parte de los poderes públicos, pues desborda el marco de actuación de un Estado individualmente considerado. La pérdida de centralidad del Estado para la gobernanza de los procesos socioeconómicos es un hecho sobradamente conocido (HELD). Pero no es menos cierto que el Estado puede tener un papel si no planificador, al menos de tutela y acompañamiento de los procesos emigratorios. El Derecho, más allá de definir comportamientos prohibidos con su correlativa sanción, también tiene una función «promocional» (BOBBIO). El asunto central aquí se resume en estas preguntas: ¿qué es lo que debería promoverse? y ¿cómo readaptar el despliegue institucional y jurídico frente a este fenómeno sociodemográfico?

La «nueva cuestión emigratoria» se enfrenta a tres cuestiones centrales, de las que la asignatura todavía pendiente es diseñar una política, lo más coherente y transversal posible, que abarque fundamentalmente tres elementos:

- Articular los mecanismos para retener talento y garantizar que la emigración sea una opción verdaderamente voluntaria en términos socioeconómicos.
- Gestionar adecuadamente los procesos emigratorios para que se realicen con las adecuadas garantías jurídico-sociales (el reforzamiento de lo que podría denominarse la «ciudadanía social extraterritorial»).
- Diseñar una política de retorno lo suficiente atractiva para los flujos de emigración y el capital humano perdido.

Tanto la dejación del fenómeno en manos de la iniciativa y la empresa privada (la «mano invisible» del mercado) como la atribución de toda la responsabilidad sobre su suerte a los propios emigrados (o en vías de serlo) individualmente considerados, no hacen sino exponerlos a nuevas situaciones de riesgo.

En apariencia, para la implementación de esta política, pudiera existir una tensión interna en el plano de los principios constitucionales que, de un lado establecen elementos de «retención» [v. gr. por lo que respecta al terreno económico-laboral, el derecho al trabajo (art. 35.1 Constitución Española –CE–), combinado con la política económica orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE)], frente a otros que promueven la tutela y el adecuado acompañamiento de los procesos de emigración: «*El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos*

*económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero...»* (art. 42 CE). En realidad, esa contradicción es más ficticia que real, pues no deben ser orientaciones incompatibles, dado que ambas se reconectan tanto con el valor superior de nuestro ordenamiento jurídico –la libertad (art. 1.1, en conexión con el art. 17 CE)–, como muy estrechamente con el principio constitucional de «*libre desarrollo de la personalidad*» (art. 10.1 CE) y el derecho a «*salir libremente de España*» (art. 19 CE). La migración es un aspecto importante del desarrollo humano, idea que se corresponde con el principio de «*desarrollo como libertad*» (SEN).

---

**La migración es un aspecto importante del desarrollo humano, idea que se corresponde con el principio de «desarrollo como libertad»**

---

Un obvio elemento clave es la atención a la decisión y al proceso de emigrar. Siendo la emigración prevalentemente –aunque no en exclusiva– económica, la movilidad tiene el potencial de conducir al logro de mayores capacidades humanas, por lo que debe garantizarse que los emigrantes puedan desarrollar su proyecto migratorio con garantías (también jurídico-sociales). Ello supone plasmar el conjunto de los derechos sociales de la ciudadanía –en el *plano «extraterritorial»*– también a esta opción de la persona. Debe favorecerse mediante medidas jurídico-políticas orientadas a tal fin desde la tutela de los derechos sociales y económicos, que también gozan de la cualidad de «derechos sociales fundamentales» en el marco de los diferentes instrumentos internacionales y europeos de reconocimiento de derechos fundamentales y que deben garantizarse plenamente en los procesos emigratorios de la ciudadanía trabajadora. Hay todavía mucho margen para implementar medidas renovadoras y de refuerzo del estatus jurídico de protección social de los trabajadores españoles incurso en proyectos de emigración, tendiendo a la mejora de la efectividad del mismo conforme al mandato del propio artículo 42 de la CE, por el que el Estado ha de velar por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero.

Así pues, la gran asignatura pendiente es el diseño de una adecuada tutela para las personas que inician proyectos migratorios, con apoyo real y efectivo en la búsqueda de empleo y servicios efectivos de información y asesoramiento sobre –y en– el país de destino seleccionado. Estas actuaciones deberían ir complementadas por un conjunto de ayudas –de tipo asistencial– para mejorar las condiciones en los países de destino, en los casos en que sea necesario, esto es, la extensión del Estado de bienestar también en el exterior. No se debe dejar de ser «ciudadano» –tampoco en la perspectiva de la «ciudadanía social»– cuando se reside en el exterior, lo que obliga a una acción extraterritorial del Estado social.

---

**La gran asignatura pendiente es el diseño de una adecuada tutela para las personas que inician proyectos migratorios, con apoyo en la búsqueda de empleo y servicios de información y asesoramiento sobre el país de destino seleccionado**

---

No todas las medidas han ido en esta dirección, *v. gr.* con base en un discutible criterio de racionalización económica y bajo la coartada de evitar el «turismo sanitario», a partir del 1 de enero de 2014, como consecuencia de la entrada en vigor de la [Ley de Presupuesto Generales](#)

para 2014, se priva del derecho a la cobertura sanitaria a las personas desempleadas que, habiendo agotado la prestación o subsidio de desempleo permanecen residiendo, a lo largo de un año natural, fuera de nuestro país por un periodo superior a los noventa días naturales<sup>7</sup>.

La **LECEX** constituyó, sin duda, una apuesta clara acerca del reconocimiento del capital social que suponen los emigrados españoles para España. Pero se debe evitar que los recursos de apoyo con los que cuentan las personas españolas que residen de forma habitual en el extranjero y que emigraron —o emigran— por razones socioeconómicas (de forma preferente) sean meramente formales o aparentes. En este contexto, la función que corresponde a los consulados y oficinas diplomáticas españolas en el exterior es (o debería ser) fundamental, al tratarse del cauce a través del cual se lleva a cabo esta política española de protección y salvaguardia de los derechos de las personas emigradas españolas en el extranjero. En particular, cuando se trata de sus funciones relacionadas con el empleo y con la protección social, tienen atribuidas una importante misión conforme a los actuales artículos 18 y siguientes de la **LECEX**. Sin las funciones de información, asesoramiento y canalización de las ayudas que se ponen en marcha por el Gobierno de España que desempeñan las citadas oficinas no sería ni tan siquiera viable articular la citada política. Ahora bien, no pueden considerarse suficientes al haber cambiado de forma importante las circunstancias socioeconómicas de España (especialmente a partir de 2008) y, por tanto, encontrarse un número cada vez más importante de españoles en el extranjero, en especial jóvenes, en busca de oportunidades laborales que no encuentran en España.

El Estatuto de la ciudadanía española en el exterior ha tenido un desarrollo escaso con la práctica ausencia de elementos novedosos, lo que nos permite seguir considerándolo como una regulación eminentemente programática, todavía necesitada de impulsos políticos para su desarrollo efectivo. Los recursos a los que se tiene acceso a través del

---

**El Estatuto de la ciudadanía española en el exterior ha tenido un desarrollo escaso, lo que nos permite seguir considerándolo como una regulación eminentemente programática**

---

[Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior](#), que recibió regulación en el Estatuto, son meramente informativos. Por otro lado, es considerable la importancia que institucionalmente se otorga a las asociaciones de emigrantes españoles en el exterior o retornados al convertirlos en actores privilegiados que canalizan demandas, actualizan información sobre la situación y características de las comunidades de españoles emigrados y son sujetos principales de las ayudas y subvenciones para la promoción y ejercicio de sus funciones. Ello ha producido la canalización de subvenciones vía asociacionismo donde aparece el «binomio» entre el *destinatario* (el colectivo de emigrantes)

---

<sup>7</sup> La consecuencia práctica es que esta reforma excluye la asistencia sanitaria para los emigrantes españoles también. De esta manera, se cuestiona así gravemente el derecho a la salud del ECEX (el art. 17.1 **LECEX** establece que los españoles residentes en el exterior «tendrán derecho a la protección a la salud... que, en todo caso, tendrá por finalidad la equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud»); realmente, noventa días no es un tiempo excesivamente amplio como para considerar que ya se tiene residencia en otro país, ni que tampoco sea un tiempo muy dilatado como para permitir encontrar un empleo adecuado en otro Estado.

y el *beneficiario* (la entidad gestora) en el régimen de ayudas (*cf.* la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados). Sin negar la virtualidad del asociacionismo como un importante elemento de acompañamiento y de apoyo en los procesos migratorios, no resulta aceptable que se aprovechen esas redes –que pueden estar más o menos institucionalizadas o tener unos relativos índices de afiliación– para dejar de asumir verdaderas funciones «públicas» que corresponden a nuestra Administración pública.

5. Una adecuada política de apoyo a los emigrantes no puede desatender la perspectiva de promover –o al menos «facilitar»– el retorno de los trabajadores que abandonaron nuestro país en la búsqueda de mejores oportunidades. Desde la teoría del *capital humano*, la salida de trabajadores cualificados se percibe como una pérdida de capital cualificado necesario para nuestro propio desarrollo económico.

La principal dificultad que encuentran los nacionales que retornan es su desconexión con el mercado de trabajo local (así como, en algunos casos, la carencia de recursos suficientes para hacer frente a las necesidades vitales más elementales). Por esta razón, las medidas de empleo deberían ir dirigidas a facilitar el acceso o reinserción laboral en el mercado de trabajo. La política de retorno se conforma como un imperativo constitucional de la política migratoria (*ex art.* 40.2 CE) y su base legislativa se contempla en el artículo 28 de la LECEX. Asimismo, a nivel autonómico –y en el marco de las «ciudadanías» autonómicas– se promueve mediante ayudas y subvenciones la elaboración de guías y otro tipo de medidas. Lo cierto es que las medidas adoptadas en el plano autonómico son prevalentemente programáticas e informativas y también en este plano se observan diferencias muy significativas en cuanto a la «sensibilidad» política en cada una de las comunidades autónomas. Ante este escenario, resulta necesario y urgente diseñar y ejecutar una *política de retorno integral*, para lo que será indispensable el compromiso de las instituciones a nivel estatal, sin dejar recaer todo el peso en la acción autonómica, lo que requeriría de un especial esfuerzo de coordinación en materia de empleo y atención social. Una política coherente y coordinada de retorno no puede ser meramente dependiente de los programas específicos y dispares que desarrolle cada una de las comunidades autónomas.

Resultan necesarias estrategias para tratar de recuperar el capital humano necesario para reactivar una economía más competitiva en el contexto global y hacer que nuestro país compita por la atracción del talento global. Además, el diseño de esta política integral –y su correlativa instrumentación normativa– que promueva el retorno de emigrantes a nuestro sistema productivo debiera nutrirse del método comparado de *benchmarking* para asumir las fórmulas más exitosas de atracción de talento global.

José Antonio Fernández Avilés

Subdirector

