



La inmigración en España: ¿problema u oportunidad?

Rickard Sandell *

Tema: Este trabajo invita al lector a reflexionar sobre la dirección de las futuras políticas de inmigración y busca soluciones que refuercen la capacidad del gobierno para gestionar los flujos y el *stock* de inmigrantes

Resumen: Desde que se formularan las primeras políticas de inmigración españolas, las previsiones oficiales de inmigración regular, cuando han existido, nunca se han correspondido con el volumen de inmigración real. Se trata de un grave problema, dado que el resultado final es un alto nivel de inmigración irregular, inaceptable para gran parte de los ciudadanos del país. Este desequilibrio entre inmigración prevista y real es muy contraproducente. Debilita la capacidad de la administración para gestionar la inmigración de una manera eficaz y aceptable, y hace imposible la asignación de recursos suficientes para asumir la costosa tarea de integrar a los inmigrantes en la sociedad. El argumento principal de este análisis es que es muy probable que la discordancia entre las previsiones y la realidad migratoria sea el producto del método elegido para lograr una inmigración ordenada y regular. Ofrezco una reflexión sobre un método alternativo que facilita una mejor aproximación de las previsiones anuales de inmigración a la demanda de inmigrantes económicos¹.

Análisis: Según la legislación española actual, la principal vía de acceso de la inmigración económica regular a España es el llamado contingente anual que es el número máximo de ofertas de empleo que pueden ser cubiertas por trabajadores extranjeros cada año, en base a la situación nacional de empleo y lo que puede asumir la sociedad española. Los contratos de trabajo que se gestionan a través del contingente deben ser firmados por los extranjeros en sus países de origen.

En el año 2003, el Estado había fijado el contingente anual en un máximo de 10.575 contratos. Pero el cumplimiento del contingente depende de las ofertas de empleo que las empresas españolas deciden canalizar a través del mismo. En el año 2003 se realizaron 3.490 contratos. Es decir, llegaron 3.490 inmigrantes económicos de forma regular a través del contingente anual.

Sin embargo, en 2003 el número de residentes extranjeros no comunitarios con tarjeta de residencia en vigor en España aumentó en 248.000. Eso implica que el contingente anual apenas supone el 1.5 % de las nuevas admisiones, y que 248.000 nuevos residentes (el

* Investigador Principal, Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano.

¹ véase también el Informe del Real Instituto Elcano: *Inmigración: Prioridades para una nueva política española*, coordinado por Rickard Sandell y Joaquín Arango, disponible en : www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/informe%20_inmigracion.pdf

98.5 %) utilizaron una vía distinta a la del contingente anual para convertirse en inmigrantes regulares. La pregunta obligada es: ¿cuál?

Hay múltiples respuestas, pero *un porcentaje elevado de los nuevos inmigrantes regulares obtuvieron sus permisos de residencia o de trabajo a través del procedimiento excepcional de arraigo*. El problema es que según la ley actual, un inmigrante sólo puede regularizar su situación por el procedimiento de arraigo tras un período de estancia irregular en España de entre 3 y 5 años (dependiendo del tipo de arraigo solicitado).

El procedimiento de arraigo, tal y como está diseñado actualmente, no es más que una forma de regularización extraordinaria, pero continua e ilimitada. Es decir, cualquier persona que consiga residir de forma irregular en España durante un período de 3 a 5 años tiene derecho a convertirse en un inmigrante regular. No hay ningún límite en lo que respecta al número de inmigrantes que pueden ser regularizados por el procedimiento de arraigo, tampoco sabemos cuándo ni cómo vinieron a España los *nuevos* inmigrantes regulares que fueron dados de alta por el procedimiento de arraigo en el año 2003. Esto implica que una parte importante de la inmigración española escapa casi enteramente al control del Estado. Además, la inmigración real y regular es en cierta medida una función de la inmigración irregular.

Dado que el procedimiento de arraigo se ha convertido en una vía de regularización más bien habitual, y dado que el Contingente anual no parece funcionar de manera satisfactoria, podría argumentarse que no existe ningún objetivo o previsión del volumen de inmigración anual en España. Si el flujo de inmigración fuera estable esto no supondría ningún problema, pues podríamos prever la inmigración para el año que viene simplemente utilizando las cifras de los últimos años. Sin embargo, esto no es lo que está ocurriendo en España. Es evidente que cada año se produce un aumento en las admisiones de nuevos residentes extranjeros, pero su intensidad varía considerablemente de un año a otro (véase la Tabla 1).

Tabla 1. Evolución del número de extranjeros con permiso de residencia en vigor (Régimen General)

| Año | Extranjeros con permiso de residencia en vigor Régimen General | Aumento respecto al año anterior (cambio en magnitud del aumento en % de un año a otro) | Incremento del aumento respecto al año anterior (cambio en el incremento del aumento en % de un año a otro) |
|------|---|--|--|
| 1995 | 244.071 | — | — |
| 1996 | 264.903 | 20.832 — | — |
| 1997 | 320.729 | 55.826 168% | 34.994 — |
| 1998 | 389.119 | 68.390 23% | 12.564 -64% |
| 1999 | 447.773 | 58.654 -14% | -9.736 -177% |
| 2000 | 534.283 | 86.510 47% | 27.856 386% |
| 2001 | 659.179 | 124.896 44% | 38.386 38% |
| 2002 | 826.956 | 167.777 34% | 42.881 12% |
| 2003 | 1.074.895 | 247.939 48% | 80.162 87% |

Nota: se excluye a los extranjeros comunitarios.

Por ejemplo, la magnitud del aumento de la población de residentes extranjeros varía de un año a otro entre -14% y 168 % para todo el período cubierto en la Tabla 1, lo que ya es una variación considerable. Pero si en vez de analizar la magnitud del aumento de un año a otro analizamos el incremento del aumento, lo cual tiene sentido, pues la inmigración española crece continuamente durante todo el periodo, el desarrollo empieza a ser aún más preocupante. La variación oscila entre -177 % y 386 %. Por ejemplo, el incremento del aumento de los residentes extranjeros entre 2003 y 2002 fue del 87 % (80.162) superior al incremento del aumento de residentes extranjeros entre 2002 y 2001 (estas cifras están basadas en los Anuarios Estadísticos de Extranjería del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Muy pocas políticas sociales, por no decir ninguna, son capaces de absorber fluctuaciones imprevistas de la magnitud que acabo de señalar y son prácticamente imposibles de gestionar cuando los recursos para atender a los inmigrantes son limitados. Además, a estas cifras hay que añadir el en gran parte desconocido aumento anual en la inmigración irregular, que también consume recursos públicos.

Tabla 2. Estimación de la evolución del número de extranjeros irregulares basada en información del Padrón y de permisos de residencia en vigor (Régimen General)

| Año | Extranjeros con permiso de residencia en vigor, Régimen General | Extranjeros empadronados, Régimen General | Estimación de los Irregulares, Régimen General |
|------|---|---|--|
| 2001 | 659.179 | 927.978 | 268.799 |
| 2002 | 826.956 | 1.457.661 | 630.705 |
| 2003 | 1.074.895 | 2.042.083 | 967.188 |

Nota: por razones metodológicas es difícil calcular el *stock* de irregulares. El método elegido aquí simplemente resta el número de permisos de residencia en vigor del número de extranjeros empadronados. Las estimaciones solo deben ser consideradas como orientativas de la tendencia subyacente.

Tabla 3. Evolución del número de extranjeros con permiso de residencia, empadronados e irregulares (Régimen General)

| Año | Aumento respecto del año anterior (permisos de residencia) | Aumento respecto del año anterior (Padrón) | Aumento respecto del año anterior (irregulares) | Incremento o del aumento respecto del año anterior (permisos de residencia) | Incremento o del aumento respecto del año anterior (Padrón) | Incremento del aumento respecto del año anterior (irregulares) |
|------|--|--|---|---|---|--|
| 2001 | 124.896 (44%) | 413.545 (230%) | 288.649 (640%) | 38.386 (--) | 288.042 (--) | 249.656 (--) |
| 2002 | 167.777 (34%) | 529.683 (28%) | 361.906 (25%) | 42.881 (12%) | 116.138 (-60%) | 73.257 (-71%) |
| 2003 | 247.939 (48%) | 584.422 (10%) | 336.483 (-7%) | 80.162 (87%) | 54.739 (-53%) | -25.423 (-135%) |

Aunque la información sobre la inmigración irregular que aparece en las Tablas 2 y 3 es de carácter especulativo, podemos concluir tres cosas acerca de ella. En primer lugar, considerando la inmigración en su conjunto, tanto regular como irregular, la volatilidad anual de la inmigración es en realidad mucho más acentuada que en el caso de considerar solo la inmigración regular después de la aprobación de la Ley de Extranjería en 2000.

En segundo lugar, hay tendencias opuestas entre las categorías. Al comienzo del período, el aumento en el número de empadronados e irregulares es muy superior al aumento en el número de nuevos permisos de residencia; al final del período, el aumento de permisos de residencia es muy superior al aumento tanto de empadronados como de irregulares. Dados los mecanismos de arraigo de la ley actual, explicados anteriormente, existe un indicio claro de que la inmigración regular en España es en parte una función de la inmigración irregular. Dicho de otra manera, los que vinieron de forma irregular en el año 2000 solo pueden solicitar un permiso de residencia después de 3 años de estancia irregular y, por tanto, empiezan a aparecer en las estadísticas como “regulares” (con permiso de residencia) a partir de 2003, explicando así el fuerte aumento de permisos de residencia expedidos en 2003. Cabe esperar que el número de permisos de residencia que se expidan en los próximos años se estabilice alrededor de 300.000-350.000 como resultado de las altas tasas de inmigración irregular en 2002 y 2003. Ahora bien, la regularización extraordinaria que se está llevando a cabo en este momento cambiaría sustancialmente dicha predicción. Sin embargo, mientras los mecanismos de la Ley de Extranjería sigan permitiendo regularizaciones automáticas de inmigrantes irregulares, podemos esperar que la relación entre inmigración irregular y regular persistirá, y que la propia ley fomentará el temido “efecto llamada”, que ningún actor político considera deseable.

En tercer lugar, la desaceleración en el aumento del número de irregulares es un indicio de que los mecanismos contemplados para su regularización en la Ley de Extranjería funcionan. Ahora bien, cabe preguntarse si la intención del legislador fue la de que el nivel anual de inmigración fuera el actual y que la forma principal de inmigrar a España fuera la que la propia ley llama “excepcional”, y no la “normal” (el contingente anual), que hasta hoy nunca ha representado más que una pequeña parte de la inmigración real.

Considerando la alta variación interanual en las tasas de inmigración, es muy probable que los servicios administrativos para tramitar el procedimiento de admisión y documentación de los inmigrantes se vean desbordados, mientras que la educación, la sanidad y otros servicios públicos acusen una grave falta de recursos humanos y económicos, excepto si el Estado dispone de mecanismos para reasignar “sobre la marcha” a las Administraciones afectadas recursos destinados a atender a los inmigrantes imprevistos. Cuanta más información tengamos acerca del número probable de inmigrantes que habrá cada año, mayor será la capacidad de planificación y mejores resultados obtendremos a la hora de implementar las políticas de admisión e integración de los inmigrantes. Pero, hoy por hoy, la falta de esa información es evidente.

En la medida en que los objetivos sean controlar la inmigración, promover la inmigración regular y disponer de capacidad para integrar a los inmigrantes, es necesario hacer todo lo posible para minimizar imprevistos, y ser muy cauteloso cuando éstos ocurran. Así, por ejemplo, hay que considerar como problemático el imprevisto y en gran parte incontrolado aumento del número de inmigrantes con que cada año nos sorprenden las estadísticas. Conseguir una mayor armonía entre las previsiones estatales y la inmigración real permitiría una planificación mucho más cuidadosa de todas las actividades relativas a la admisión y la integración de inmigrantes, y un cálculo más preciso de la cantidad de recursos necesarios para gestionar el fenómeno de la

inmigración. Las discrepancias anuales que antes hemos descrito revelan que probablemente el Estado no dispone de esta capacidad en este momento.

¿Qué se puede hacer para reforzar esta capacidad? Lo más probable es que la respuesta esté relacionada con el modo en que el Estado decide abordar la inmigración. Para empezar, debería definir más claramente cuáles son sus objetivos futuros con respecto a la inmigración.

Actualmente, sólo se brindan oportunidades de inmigración regular principalmente mediante contratos de trabajo previamente concertados en origen. No está muy claro que éste sea el modo correcto de gestionar la mayor parte de la inmigración económica. Se trata de un proceso muy lento, desde el principio hasta el fin, y cabe cuestionarse si hay alguna empresa interesada en que sea el Estado el que seleccione y contrate a sus empleados.

También cabe preguntarse si el Estado está capacitado para llevar a cabo esta tarea. Puesto que el Estado en principio sólo brinda oportunidades de inmigración regular a través de contratos previamente concertados en origen, también tiene la responsabilidad de ajustar la demanda de contratación de mano de obra extranjera en cada momento. Se trata de una difícil tarea, incluso para el contratista, que debe vencer una dificultad aún mayor cuando sólo actúa como un intermediario y que, además de interferir en el procedimiento contractual, también es muy exigente con las partes contratantes. Dicho de otro modo, la contratación de mano de obra extranjera a través de las previsiones y la intermediación del Estado es poco atractiva y complicada, tanto para los empleados inmigrantes como para las empresas que demandan mano de obra extranjera.

Como hemos visto, el fuerte aumento de la inmigración en los últimos años indica que probablemente hay una demanda de mano de obra extranjera mucho más alta de la que el Estado consigue pronosticar y/o desea proporcionar de manera regular con los métodos actuales. Cuando la demanda de mano de obra extranjera excede las previsiones del Estado, y cuando los métodos que éste emplea para proporcionar mano de obra extranjera son poco atractivos para las empresas y los empleados, su capacidad de suministrar mano de obra extranjera se agota mucho antes de haber satisfecho las necesidades de los mercados de trabajo.

Para eliminar el obstáculo institucional que las políticas actuales plantean a la inmigración regular, tanto los inmigrantes económicos como las empresas desarrollan prácticas alternativas, que casi por definición son prácticas irregulares. En la medida de que estas prácticas se convierten en la norma, esto, a su vez, envía una señal a los inmigrantes potenciales de todo el mundo de que si bien la inmigración regular en España sólo es posible a través del llamado contingente anual, por lo general pueden quedarse aquí de forma irregular, y por lo que sabemos no hay grandes problemas para encontrar y mantener un empleo ilegal. Y una vez pasados los tres o cinco años el inmigrante irregular siempre puede solicitar el arraigo y así convertirse en inmigrante regular. El resultado es una inmigración irregular excesiva y una mayor contratación ilegal en España.

Como gran parte de los inmigrantes irregulares probablemente trabajan, y puesto que en principio no pueden acceder a trabajos legales, durante todo el tiempo que transcurre hasta que un inmigrante irregular puede solicitar el arraigo, el Estado pierde ingresos fiscales a la vez que asume los costes que suponen los inmigrantes irregulares, como por ejemplo la atención sanitaria y la educación. No cabe ninguna duda de que la situación del propio inmigrante irregular también es precaria, por no decir muy precaria. Sus derechos son muy limitados y corre el riesgo de ser expulsado por el simple hecho de violar la ley de extranjería, que claramente establece que residir y trabajar en España sin

gozar de un permiso de residencia o de trabajo es una infracción. Los únicos beneficiarios reales son las empresas que están dispuestas a "contratar" a inmigrantes con estatus irregular ilegalmente, siempre y cuando consigan pasar inadvertidas. Las empresas que contratan a inmigrantes irregulares pueden pagar sueldos inferiores al salario mínimo y al mismo tiempo evitar pagar al Estado los costes laborales extrasalariales.

Las repercusiones negativas que la inmigración irregular acarrea a largo plazo superan ampliamente las ventajas que a corto plazo podría aportar un fenómeno de estas características. España, como Estado del bienestar, sólo puede y debe mantener a un número muy limitado de extranjeros irregulares, pero la tendencia de los últimos años revela que el número de inmigrantes irregulares está creciendo. Por lo tanto, si España continúa gestionando el fenómeno de la inmigración tal y como lo ha hecho hasta ahora, al final tendrá que pagar las consecuencias.

Teniendo en cuenta los graves problemas que acarrea vincular la inmigración a un contrato de trabajo, el Estado debería abordar la inmigración económica utilizando otras alternativas, de forma que deje de interferir en la relación contractual entre el inmigrante y la empresa. Un planteamiento de estas características exige evaluar las futuras necesidades en materia de inmigración desde otra perspectiva. La pregunta crucial es cómo.

Una manera más eficaz de realizar previsiones que se correspondan con la oferta y demanda de inmigración consiste en vincular un objetivo anual de inmigración a una valoración general de las necesidades de capital humano extranjero, así como a las condiciones y a los recursos disponibles para acoger a los inmigrantes. Pero, a la hora de brindar oportunidades de inmigración regular, en lugar de asumir la responsabilidad de proporcionar contratos previamente concertados en origen, el Estado podría simplemente establecer un objetivo anual de inmigrantes en edad activa que quiere conseguir y empeñarse en realizar este objetivo sin vincular la posibilidad de inmigrar a un contrato previamente concertado. De esta forma podría garantizar que en el futuro se producirá un determinado aumento en la población extranjera en edad activa, satisfaciendo así la demanda de mano de obra extranjera que solicitan las empresas y en cierto modo rige su potencial de expansión y funcionamiento.

Para evitar crear un desempleo excesivo, dicho objetivo de inmigración anual debería considerar el desarrollo del nivel de desempleo, en especial con respecto al de la población extranjera, así como las perspectivas de crecimiento económico. El objetivo de inmigración anual debería ser lo bastante generoso como para acoger la oferta de mano de obra extranjera que hoy principalmente accede al mercado laboral español tras un período de estancia irregular de entre tres y cinco años. Un objetivo demasiado bajo sólo contribuiría a mantener una alta inmigración irregular de forma continua.

Gestionar el volumen de mano de obra extranjera, en lugar de suministrarla, restituye el poder contractual a las empresas, capacitándolas para contratar mano de obra extranjera de un modo muy similar a como contratan mano de obra nacional. Ello implica abordar la inmigración desde un planteamiento radicalmente distinto al actual. Una política de estas características reconoce la inmigración como una realidad, en lugar de como una excepción, que es lo que sugieren las políticas actuales. Reconocer la inmigración de forma explícita significa poder interpretarla desde un planteamiento proactivo, como ya sucede en, por ejemplo, Australia, Canadá y Estados Unidos, y como ha sugerido la Comisión Europea en su comunicado sobre política de inmigración comunitaria.

Tal y como ocurre en otros países que abordan la inmigración desde un planteamiento proactivo, si el Estado decide gestionar la inmigración de este modo, no debería

descartarse la posibilidad de que para implementar su objetivo anual tenga que aplicar unos criterios de selección de los inmigrantes potenciales. El propósito de definir unos criterios de selección responde a la necesidad de asegurar una amplia gama de competencias en los inmigrantes a punto de venir, puesto que al inmigrante no se le ha asignado ningún trabajo concreto en el destino. Tales criterios podrían basarse en las destrezas y aptitudes, como por ejemplo el conocimiento del idioma, el perfil/nivel educativo, etc.

No obstante, la parte más atractiva de un planteamiento proactivo es el deber, por parte del Estado, de establecer un objetivo anual de inmigración próximo a la demanda real, puesto que ello reforzaría la capacidad del Estado para planificar cómo acoger a la inmigración del país de una forma más eficaz que la actual.

Si el Estado opta por abordar la inmigración desde un planteamiento proactivo, otro aspecto a considerar es cómo gestionar el flujo de inmigrantes. La idea de un visado de trabajo es un concepto útil. Sin embargo, debido a que los inmigrantes ya no entrarían en el país con un contrato de trabajo previamente concertado, al legislador le interesaría condicionar la duración de la estancia inicial de los inmigrantes económicos a ciertos criterios relacionados con su capacidad para encontrar un trabajo en el destino. Además, para evitar interferir en la relación contractual entre el inmigrante potencial y las empresas españolas sería conveniente que el permiso de trabajo temporal inicial no restringiera la capacidad del inmigrante para buscar trabajos en un sector concreto de la economía y del mercado de trabajo español. Es decir, los inmigrantes económicos deberían poder optar a cualquier tipo de trabajo en cualquier lugar del territorio.

Un visado de trabajo debería entenderse como un permiso provisional que regula la transición del inmigrante desde el país de origen hasta el país de destino. Tan pronto como el titular del visado de trabajo encontrara un trabajo, el visado debería sustituirse por un permiso de trabajo y de residencia temporal. Para evitar un desempleo excesivo entre los inmigrantes que llegan de esta manera, es preciso establecer procedimientos de seguimiento eficaces sobre los progresos del inmigrante en su búsqueda de empleo. El INEM, por ejemplo, podría ser un organismo apropiado para realizar tales actividades. También sería necesario establecer disposiciones especiales para aquéllos que no consigan encontrar un empleo antes de que el visado haya expirado, como, por ejemplo, un retorno organizado y procedimientos y condiciones de renovación.

No obstante, cambiar la orientación de la política de inmigración de un país, abandonando un planteamiento basado en la excepción para adoptar un planteamiento proactivo, conlleva algunos riesgos. Aún en el caso de que el Estado consiguiera adaptar las previsiones institucionales relativas a la inmigración regular para que se correspondieran mejor con la demanda real de inmigración, según lo sugerido por este análisis, no habría ninguna garantía de que se resolviera el problema de la inmigración irregular.

El alto nivel de inmigración irregular que hay en España no sólo es fruto de las políticas actuales de inmigración. Una de las principales razones que explican por qué hay tantos inmigrantes irregulares en el país es que existe una demanda real de contratar a inmigrantes irregulares de forma ilegal. Esta demanda no desaparecerá sólo porque el Estado mejore los mecanismos para traer a nuevos inmigrantes económicos de un modo regular. Por lo tanto, el éxito de la reforma de los procedimientos de admisión para nuevos inmigrantes económicos dependerá también de las iniciativas de políticas emprendidas en otras áreas distintas a las de la inmigración. Más concretamente, requiere que el Estado refuerce la capacidad de combatir la contratación ilegal. Si se introduce el tipo de replanteamiento que he sugerido aquí, pero no se resuelven las

malas prácticas que hallamos en el mercado de trabajo, lo más probable es que la inmigración irregular continúe siendo un problema relevante.

Hay varios métodos para combatir la contratación ilegal. Sin embargo, lo más importante es que el concepto de contratación ilegal no está necesariamente vinculado a las leyes de inmigración. La contratación ilegal, ya sea de inmigrantes irregulares o de ciudadanos locales, constituye un problema nacional que incumbe a la jurisdicción de varios ministerios. Además, la contratación ilegal se produce como consecuencia de una infracción tanto por parte de las empresas como de los empleados. Es decir, ambos comparten una serie de responsabilidades al aceptar e iniciar un "contrato" ilegal. Aunque pueda parecer lógico, actualmente se tiende a culpar de forma desmesurada a los inmigrantes irregulares de la existencia de la contratación ilegal y del crecimiento de la economía sumergida. Reconocer la doble responsabilidad que ésta conlleva y actuar más firmemente contra ambas partes, produciría desincentivos, tanto para el lado de la demanda como el de la oferta. A medio y largo plazo, debería conducir a una situación más normalizada con respecto a la inmigración irregular del país.

Conclusiones: La inmigración no es un fenómeno sencillo: no existe una política de inmigración perfecta, ni es probable que exista en el futuro. En los últimos años, en los que el fenómeno de la inmigración en España se ha disparado, hemos visto que la realidad supera las previsiones oficiales en una magnitud inconmensurable. Se puede incluso decir que la actitud hacia la inmigración se caracteriza por el *laissez-faire*. He argumentado que esta actitud puede resultar muy costosa o incluso contraproducente si el objetivo es tratar la inmigración como un bien público para la sociedad.

Tras analizar detalladamente las previsiones actuales, así como su relación con la realidad, la conclusión que presento aquí es que tal vez sería preciso reconsiderar algunos aspectos esenciales de las políticas de inmigración en el futuro. Ello podría implicar un trabajo de reforma que permita abordar la inmigración como una realidad en vez de como una excepción. De esta manera la inmigración tendría más posibilidades de convertirse en un bien público.

Rickard Sandell
Investigador Principal, Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales,
Real Instituto Elcano