

# Inmigración: Propuestas para un nuevo período

Carmen González Enríquez

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2007. Fundación Real Instituto Elcano  
de Estudios Internacionales y Estratégicos  
Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Diseño y maquetación: Distinctum, s.L. y  
Quinteral Servicios Gráficos, s.L.  
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, s.L.  
Deposito legal: M-xxxxx-2004  
ISSN: xxx-885X  
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

# Inmigración: Balance de una década y propuestas para un nuevo periodo

**Carmen González Enríquez**

## Agradecimientos

Este informe no habría sido posible sin las aportaciones realizadas a lo largo de año y medio en el Grupo de Trabajo sobre Inmigración celebrado en el Real Instituto Elcano, a cuyos miembros agradezco la participación, la disposición al debate abierto y las generosas presentaciones. Las ideas, datos, diagnósticos y propuestas surgidos de las reuniones de este Grupo de Trabajo han sido esenciales para la redacción del informe.

El informe se nutre también de los textos encargados y publicados en la web del Instituto y en su revista, en el área de Migraciones, llenos de información, valoraciones y propuestas.

Agradezco igualmente al equipo técnico del Instituto su valiosa y eficaz ayuda en la gestión del Grupo de Trabajo, en la edición de textos y en la de este informe. En cualquier caso, soy responsable en solitario de cualquier error que el texto pueda contener así como de las propuestas que se presentan que, dada la heterogeneidad del Grupo de Trabajo, no pueden considerarse resultado de un consenso sino fruto de la perspectiva de la autora.

El nombre de los expertos que han participado en el Grupo queda recogido en el anexo.

---

# Índice

**I. Resumen ejecutivo**

**II. Balance de una década**

**III. Las políticas**

**IV. Recomendaciones**

**V. Anexo: Relación de asistentes al grupo de trabajo  
sobre inmigración**



# Índice de Tablas

## Introducción

Tabla 1.	Número de residentes extranjeros regulares (1980-1994) y de nacidos en el extranjero (1996-2009)	20
Tabla 2.	Saldo migratorio neto en miles	21
Tabla 3.	Origen de la población nacida en el extranjero. Grupos con más de 100.000 individuos	21
Tabla 4.	Nivel educativo por origen: personas de 20 a 44 años	24
Tabla 5.	La ocupación de los inmigrantes nacidos fuera de la UE-15 en relación con la de los españoles nacidos en España.	26
Tabla 6.	Evolución de la ocupación de los inmigrantes no comunitarios.	27
Tabla 7.	Procesos de regularización extraordinaria	30
Tabla 8.	Población infantil y adolescente nacida en el extranjero (países no-UE) con o sin nacionalidad española.	35
Tabla 9.	Niños y adolescentes de nacionalidad extranjera	35
Tabla 10.	Evolución de la población extranjera de 16 años o más.	40

## Las políticas

Tabla 11.	<b>Acuerdos de inmigración firmados por España</b>	51
Tabla 12.	Contratados en origen a través del contingente	51
Tabla 13.	Llegada de inmigrantes irregulares por vía marítima	57
Tabla 14.	Acuerdos de readmisión firmados por España	58
Tabla 15.	Rechazo a la convivencia con personas de otra nacionalidad, raza o región	62
Tabla 16.	Opinión sobre el efecto de la inmigración en los salarios	64
Tabla 17.	Opinión sobre el efecto de la inmigración en el mercado de trabajo	64
Tabla 18.	Opinión sobre las ayudas escolares a inmigrantes y autóctonos	66
Tabla 19.	Opinión sobre la protección estatal a inmigrantes y otros grupos	67

---

# Índice de Gráficos

Gáfico 1.	Distribución por edades de la población extranjera. Año 2001	23
Gáfico 2.	Distribución por edades de la población extranjera. Año 2009	23
Gáfico 3.	Evolución de la tasa de empleo de los varones de 16 a 64 años por nacionalidad.	37
Gáfico 4.	Evolución de la tasa de empleo de las mujeres de 20 a 49 años por nacionalidad.	39
Gáfico 5.	Porcentaje de acuerdo con la frase: "Los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles" según el nivel de estudios del entrevistado	65
Gáfico 6.	Considera que las leyes que regulan la inmigración en España son tolerantes o duras	67





# Resumen ejecutivo

## I. Resumen ejecutivo

### Introducción

Seis años después de la publicación del primer Informe Elcano, titulado "Inmigración: Prioridades para una nueva política española", de Diciembre de 2004, el Real Instituto vuelve a abordar este tema y, como entonces, lo hace recogiendo las aportaciones presentadas en un Grupo de Trabajo integrado por expertos procedentes del mundo de la investigación, la Universidad, la Administración Pública o la política, con diversos enfoques y criterios. El objetivo del RIE al convocar este Grupo ha sido constituir un foro sereno de debate y de intercambio de información y de experiencias, alejado de la competencia interpartidista. En este periodo, iniciado en mayo del 2008, el Grupo de Trabajo se ha ocupado de los aspectos relacionados con la gestión de la política migratoria y con la incorporación de los migrantes al mercado de trabajo. La integración social de los inmigrantes es ahora objeto de discusión en una nueva fase del Grupo y este Informe sólo recoge algunos elementos que afectan a esa integración.

### El final de un modelo

La llegada de cinco millones de inmigrantes a España en lo que va de siglo constituye el mayor cambio social experimentado por nuestro país desde los años sesenta, cuando la migración hacia las ciudades y la industrialización transformaron de raíz la naturaleza de la sociedad. Como entonces, esta inmigración tendrá efectos a largo plazo sobre la economía, la vida social o la

política, que por ahora no podemos más que vislumbrar. En este primer decenio del siglo XXI, España ha recibido una media de 500.000 inmigrantes por año, convirtiéndose en el principal destino de inmigración en la Unión Europea, con un tercio de todos los nuevos llegados. Si se compara con otras experiencias actuales o del pasado, ningún otro país europeo occidental ha vivido una inmigración laboral de ritmo e intensidad tan altos. En diez años, el porcentaje de personas nacidas en el extranjero y residentes en España ha pasado de menos del 5% (4,7%) al 14% y prácticamente todo el aumento de población que se ha producido en este periodo (de 41 a 46 millones de personas) es achacable a la inmigración.

Esta fuerte llegada de inmigrantes ha sido posible porque la economía española ha creado, hasta 2007, puestos de trabajo suficientes para acogerlos, mientras que, a la vez, el tipo de crecimiento económico que ha experimentado España en los años pasados, basado en la construcción y en el aumento del consumo interno, no habría sido posible sin la presencia de esos inmigrantes que han creado una oferta abundante de mano de obra a bajo precio, sosteniendo actividades poca productivas que, de otra forma, no habrían sobrevivido. O, expresado de otro modo, esa forma de crecimiento no se habría producido sin la presencia de los inmigrantes extracomunitarios.

Si nos ceñimos a ellos, veremos que las características medias de esta inmigración

han sido la baja cualificación, la incorporación a las ocupaciones de menor nivel retributivo y de prestigio, la escasa movilidad social vertical, la fuerte presencia de la irregularidad en la estancia y el trabajo y las duras condiciones de vida. Todo esto ocurría antes de que la crisis económica, desatada por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, dejase en el paro a buena parte de estos inmigrantes, en condiciones de especial debilidad para subsistir y para reincorporarse al mercado de trabajo. A pesar de ello, la llegada de nuevos inmigrantes ha seguido produciéndose, aunque su intensidad ha disminuido.

Durante este periodo, que puede considerarse la primera fase del proceso migratorio, los que han llegado lo han hecho en las edades laborales jóvenes, entre 20 y 40 años, y la reagrupación familiar de hijos o padres ha sido poco importante en el conjunto. Pero, a partir del agotamiento del mercado de trabajo en 2007, entramos en una nueva fase, la de consolidación familiar de la inmigración, en la que ésta va a seguir aumentando por la vía de la reagrupación familiar, como lo ha hecho en los países europeos del centro y norte de Europa tras la crisis de mediados de los años setenta que puso cierre a la entrada de nueva inmigración laboral.

El hecho de que la irregularidad haya sido una nota dominante en la forma de entrada de la inmigración en España, una característica que nuestro país comparte con Italia o Grecia, se explica por la combinación de varios factores: la

debilidad de los controles internos contra la inmigración irregular, la insuficiencia o inadecuación de los canales para ordenar una inmigración legal, la volatilidad de los puestos de trabajo en los sectores de ocupación de los inmigrantes, lo que les ha impedido a menudo la renovación de sus permisos, la provisión de todo tipo de servicios sociales a los inmigrantes irregulares y la creación de expectativas fundadas de regularización en un breve plazo. El resultado ha sido que la irregularidad se ha convertido en una experiencia temporal común a la mayoría de los inmigrantes, debilitando su posición en el mercado de trabajo y disminuyendo sus derechos y su poder de negociación. En el año 2003, dos encuestas diferentes a inmigrantes arrojaron un 50% de irregularidad. Aunque las sucesivas regularizaciones, extraordinarias u ordinarias, junto con la entrada de Rumanía y Bulgaria en la UE en 2007, han ido disminuyendo progresivamente el volumen acumulado de irregulares, todavía las encuestas a inmigrantes muestran que un alto porcentaje sigue entrando o manteniéndose de ese modo. Así, según la Encuesta Nacional de Inmigrantes, el 40% de los que entraron a lo largo del año 2006 se encontraban en situación irregular al final de ese año, cuando se realizó la encuesta. Otro dato posterior, proveniente de la Encuesta a Inmigrantes de la Comunidad de Madrid, de 2009, señala un 19% de irregularidad entre el conjunto de inmigrantes de la región.

España inició el nuevo siglo sin contar con un aparato administrativo ni normativo preparado para regular

la llegada de inmigrantes. La única norma, la Ley de Extranjería aprobada en 1985, tenía por objetivo calmar las ansiedades de los vecinos del norte ante la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) y su carácter era meramente disuasorio. La inmigración que comenzó a llegar en pequeños números a partir de entonces se encontró sin canales para hacerlo de forma legal. Ese mismo defecto se mantuvo tras la aprobación de la Ley de Extranjería de 2000, debatida en sus dos versiones (Ley 4 y Ley 8 de 2000), cuando nadie en España esperaba que el volumen de inmigración pudiese llegar a alcanzar las cifras que inmediatamente alcanzó. A la vez, no se dotó a la Administración Pública encargada de gestionar la llegada y estancia de los inmigrantes de los medios necesarios para desarrollar este cometido, provocando un nuevo aliciente para la llegada irregular. Aunque durante el decenio se han producido importantes avances en el intento de canalizar legalmente la inmigración, todavía hoy los medios son insuficientes y por ello los tiempos necesarios para contratar a un inmigrante, facilitando su llegada legal, son demasiado largos.

### Algunas propuestas

Estamos viviendo desde el año 2008 las consecuencias del fin de ese modelo económico que ha permitido a España tasas de crecimiento muy superiores durante varios años a las de la media europea y que, por sus debilidades intrínsecas, se traduce ahora en tasas de paro también muy superiores. En este

periodo de continuo crecimiento, el más largo de la historia reciente española, el país ha avanzado muy poco hacia sus objetivos declarados, coincidentes con los de la Agenda de Lisboa del año 2000: una economía más productiva, basada en la tecnología y la información, en una sociedad más cohesionada. Durante este periodo España se ha quedado retrasada en el cumplimiento de los objetivos de Lisboa, sus avances en productividad han sido mínimos y la cohesión social se ha debilitado (o la desigualdad social ha aumentado) por la incorporación de varios millones de personas inmigrantes en la escala más baja de la estructura ocupacional y salarial.

Parece claro el consenso entre los diferentes segmentos de la clase política española en torno a la conveniencia de fomentar otra forma de crecimiento económico; sin embargo, ese consenso ya existía desde principios del nuevo siglo y la realidad ha caminado por otros derroteros con gobiernos de uno u otro signo, en parte gracias a la tolerancia *de facto* ante la entrada de una fuerte inmigración laboral que ha alimentado el sector de la construcción y el de los servicios menos tecnificados.

Se propone aquí una modificación sustancial de los criterios que guíen la política migratoria en el futuro: frente a la concepción que ha primado durante este decenio que subordinaba en la práctica la gestión migratoria a las demandas del mercado de trabajo, fueran cuales fueran, se propone la subordinación de la política de gestión de los flujos migratorios a la decisión previa sobre los sectores económicos a

fomentar. En otras palabras, **la política migratoria debe subordinarse a la política económica e industrial y ser el resultado de una concepción global sobre el desarrollo a alentar.** En este sentido, una nueva política migratoria para otro modelo de crecimiento debe dirigirse básicamente a la atracción de la inmigración de cualificación media, alta y muy alta, siguiendo la senda trazada ya por otros países en Europa, en América del Norte o en Australia. En cuanto a los puestos de trabajo que requieren poca cualificación, el aumento de población con ese nivel que se ha producido en estos años, junto con el retorno de los nativos de menor nivel educativo hacia los puestos de trabajo abandonados durante el *boom* inmobiliario, hace previsible una oferta suficiente para este segmento del mercado de trabajo a corto y medio plazo.

Una nueva política migratoria concebida como instrumento de desarrollo económico y cohesión social exige algunas modificaciones de importancia en la estructura institucional, en las políticas internas y externas y en la producción y el uso de la información:

### *1.- Creación de una Agencia Estatal de Inmigración*

Ésta es una vieja aspiración y demanda que ya fué recogida en el primer Informe Elcano sobre inmigración y en los programas electorales de los principales partidos, a pesar de lo cual se ha encontrado con resistencias institucionales que la han hecho

imposible. Desde ese primer Informe Elcano el número de agentes estatales implicados en la gestión migratoria, con diferentes aproximaciones a la inmigración, ha aumentado y ha hecho aún más necesaria la coordinación. Aunque la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para la política de inmigración ha supuesto un avance en esa coordinación, todavía se producen múltiples problemas derivados de la inexistencia de un órgano que asuma el conjunto de las competencias en este campo ahora repartidas entre los Ministerios de Trabajo e Inmigración, de Interior y de Exteriores y de Cooperación. La unidad orgánica y funcional de esa Agencia aseguraría el intercambio de información y la uniformidad de criterios y procedimientos.

### *2.- Aumentar los recursos humanos y los medios dedicados a la gestión migratoria*

La escasez de recursos humanos y de medios en todos los niveles y sectores de la Administración Pública ocupada en la gestión migratoria, ya fuera la proactiva o la disuasiva, ha derivado, como se ha dicho, en una alta presencia de la inmigración irregular. Otra política migratoria encaminada a una gestión ordenada de los flujos necesita más medios tanto en los Consulados de los países de origen, como en las Oficinas de Extranjería, en las oficinas provinciales de Trabajo, en la Inspección de Trabajo o en las fuerzas de seguridad ocupadas en el control de fronteras y en la lucha contra la inmigración irregular en el interior.

### *3.- Mejorar la información sobre las necesidades del mercado de trabajo*

La elaboración del Catálogo de puestos de difícil cobertura ha constituido un relevante paso adelante en la capacidad de previsión de las necesidades de trabajadores inmigrantes, pero el mejorable conocimiento del mercado de trabajo que poseen los actores que participan en el proceso aconseja la incorporación de nuevas fuentes, como las agencias privadas de colocación o las empresas de trabajo temporal y la realización periódica de encuestas entre las empresas.

En cualquier caso, en este Informe se propone que las decisiones de política migratoria que surjan de este mejor conocimiento de las demandas del mercado se supediten a la definición previa sobre cuáles son los sectores económicos por los que España quiere apostar para el futuro, ya sean tradicionales, como el turismo o la agricultura intensiva, o innovadores, como las nuevas energías o la biotecnología, y cuáles son las necesidades de servicios públicos y privados a la población.

### *4.- Combatir el empleo irregular*

Este tipo de empleo no sólo deja en situación de desprotección a los trabajadores que lo ejercen sino que amenaza los niveles salariales y las condiciones de trabajo de los demás empleados, sean autóctonos o inmigrantes, creando una competencia desleal. Supone además un beneficio

privado para el empresario o empleador sin contribución al gasto público del Estado de Bienestar al que estos inmigrantes irregulares, al igual que los regulares o que los autóctonos, tienen acceso. El aumento de la actividad inspectora a lo largo del decenio ha reducido la impunidad que, a la luz pública, reinaba en algunos sectores, pero la insuficiencia en el número de Inspectores y Subinspectores de Trabajo y la pervivencia de una cultura de tolerancia hacia la ilegalidad deja aún muchos huecos a la irregularidad. Es necesario aumentar el número Inspectores y Subinspectores, crear entre ellos grupos especializados en la detección del trabajo sumergido, aumentar la cuantía de las multas y desarrollar campañas de información contra esta práctica extendida para debilitar su aceptación social.

### *5.- Prevenir la llegada de nuevos inmigrantes irregulares*

La crisis económica ha disminuido el ritmo de entrada de nuevos inmigrantes pero no lo ha detenido, y ese flujo de los últimos dos años sigue incluyendo inmigración irregular de falsos turistas. Detener esa inmigración debe ser una prioridad y exige extender la obligación del visado a los nacionales de los países de los que la evidencia estadística muestra una llegada importante de inmigración irregular.

Es preciso también aumentar la dotación de personal de los servicios que se ocupan de gestionar las medidas contra la inmigración irregular desde

el Ministerio del Interior, el Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil, para mejorar su eficacia tanto en los pasos fronterizos como en el interior.

La lucha contra la inmigración irregular debe ser compatible con el respeto a los derechos de los inmigrantes, lo que obliga, entre otras cosas, a asegurar que las condiciones de vida durante su estancia en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) sean dignas. En la actualidad el insuficiente número de plazas en estos Centros provoca en ocasiones situaciones de saturación que conducen a un deterioro de las condiciones de vida en ellos. Es por eso precisa la construcción de nuevos CIEs o la ampliación de los actuales.

#### *6.- Igualar las condiciones de acceso a la nacionalidad*

El tiempo medio de acceso a la nacionalidad española es el más corto de Europa porque los ciudadanos procedentes de la América hispana pueden solicitarla tras dos años de estancia legal, antes incluso de obtener el permiso de residencia permanente, que se consigue tras cinco años de estancia regular. A este privilegio se suman los procedentes de Filipinas, Andorra, Portugal y Guinea Ecuatorial y los judíos sefardíes. En fuerte contraste con ellos, al resto de los inmigrantes se les exige diez años de residencia regular. Lo que fue concebido como un gesto de amistad hacia los territorios de antigua influencia española y plasmado en el Código Civil cuando la inmigración masiva no estaba en la mente de

nadie, se ha convertido en un factor de discriminación negativa contra el resto de los inmigrantes.

Conviene igualar las condiciones de acceso a la nacionalidad, aproximando el tiempo de residencia exigido a la media europea, situada en torno a los cinco años.

#### *7.- Impulsar los avances hacia la cooperación europea en materia migratoria*

Durante años los avances hacia una política migratoria común europea se han visto entorpecidos por las diferencias de intereses y criterios entre los países miembros, pero la existencia del espacio sin fronteras creado por el Tratado de Schengen ha obligado finalmente a los Estados a cooperar en algunos ámbitos, especialmente en el de la lucha contra la inmigración irregular. En este terreno España es uno de los países más interesados en que se avance hacia una mayor cooperación y solidaridad financiera, en el fortalecimiento de Frontex, la puesta en marcha del sistema de información de visados o la incorporación de la tecnología biométrica.

Pero es también de interés para España el avance en la aplicación del Enfoque Global, la firma de nuevos acuerdos de cooperación y readmisión y de asociaciones de movilidad, la convergencia europea en materia de derechos sociales de los inmigrantes irregulares y de los procesos de regularización o la convergencia

hacia normas comunes de acceso a la nacionalidad.

Dada su situación migratoria, España tiene poco que perder y sí mucho que ganar de una mayor comunitarización de las políticas migratorias y está por tanto interesada en avanzar en la senda marcada por el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo y por el Programa de Estocolmo y en apoyar las iniciativas de la Comisión anunciadas en el Plan de Política de Inmigración de 2005.

#### *8.- Mejorar la información sobre los flujos migratorios y sobre la integración de los inmigrantes*

Para orientar correctamente las políticas migratorias es necesario contar con una mejor información sobre la naturaleza de los flujos, sobre su volumen acumulado, y sobre la integración de los inmigrantes. En cuanto a los flujos, gran parte de la información actual está dispersa en diferentes ficheros informatizados que no permiten su unificación. Conviene crear un fichero único que recoja los registros administrativos básicos de la trayectoria de los inmigrantes, incorporando datos de solicitud y concesión de visado según motivos, datos padronales, en su caso órdenes de expulsión y ejecución de las mismas, concesión, denegación o renovación de permiso de residencia y trabajo, regularización, afiliación a la Seguridad Social y nacionalización.

En cuanto al total de inmigrantes, en este momento la variedad de prácticas municipales respecto a los

requisitos exigidos a los extranjeros para empadronarse resta verosimilitud a las cifras del gran instrumento estadístico que constituye el Padrón, lo que arroja a su vez dudas sobre otros elementos centrales de la Contabilidad Nacional que se basan en el Padrón para determinar la población estatal. Es necesario unificar los procedimientos municipales de registro en el Padrón, evitando cualquier forma de inscripción que no exija la presencia física en las oficinas municipales.

Por último, en lo que afecta a la integración, la existencia de 17 registros administrativos y estadísticos cuya coordinación no está asegurada, produce, en el terreno de la inmigración como en otros, carencias de información importantes. Es necesario garantizar, mediante cambios normativos o procedimentales, que la información relativa a la inmigración recogida por agencias públicas en cualquier Comunidad Autónoma sobre la concesión de permisos de trabajo, contratación, concesión de tarjetas sanitarias, atención a menores no acompañados, etc. esté disponible de forma unificada.

Especialmente preocupante es la ausencia de información sobre los resultados educativos de los inmigrantes, siendo la educación el principal eje en que se sustenta la política de integración de la inmigración a largo plazo. Es necesario crear una aplicación informática de uso común en todo el territorio nacional, como la que se utiliza en muchos otros países desarrollados, que recoja en cada centro educativo los datos individuales



(calificaciones) junto a las características familiares de los alumnos (nivel educativo de los padres, país de nacimiento de éstos, edad del alumno en el momento de su incorporación al sistema educativo español). De forma más inmediata, el informe PISA-España debería incorporar el dato del origen nacional del alumno o de sus padres.



# Balance de una década

## II. Balance de una década

### **España encara el nuevo decenio iniciando la transición desde un modelo de fuerte entrada de inmigración laboral a otro de lento crecimiento.**

En el inicio de ese periodo de transición conviene recapitular sobre las principales características del mayor cambio social experimentado en nuestro país desde los años sesenta: el establecimiento en el país de cinco millones de inmigrantes en la década pasada, un cambio que dejará huellas sustanciales en la sociedad española del futuro. Esta experiencia tiene dos fases bien diferenciadas: la que se extiende hasta el año 2007, correspondiente al *boom* económico español, y la iniciada en 2008 por el estallido de la “burbuja inmobiliaria” y la crisis consiguiente.

Aunque la llegada de población extranjera comenzó a ser socialmente

perceptible a mediados de los años noventa, cuando el total acumulado llegaba al millón de personas, el ritmo más alto de crecimiento se ha producido en la década de los años 2000, con un saldo medio de 500.000 personas al año. En el proceso, el porcentaje de población nacida en el extranjero sobre el total, ha pasado de menos del 5% (4,7%) en 2001 al 14% en 2009. Prácticamente todo el crecimiento de la población española producido en este período (de 41 a 46 millones de personas) es achacable a la inmigración.

Desde el año 2000 España ha sido el país europeo con una mayor llegada de inmigrantes: anualmente ha recibido alrededor de un tercio de todos los nuevos inmigrantes llegados a la UE. Estrictamente hablando la comparación es imposible debido a la heterogeneidad de las fuentes nacionales en las que se basan las

**Tabla 1. Número de residentes extranjeros regulares (1980-1994) y de nacidos en el extranjero (1996-2009)**

Año	Nº Residentes	Año	Nº Residentes
1980	182,045	2003	3.302.440
1990	276,796	2004	3.693.806
1992	402,350	2005	4.391.484
1994	461,364	2006	4.837.622
1996	1.067,478	2007	5.214.390
1998	1.173,767	2008	5.995.962
2000	1.472,377		6.418.100
2001	1.969,270	2009	(4.096.233 no-UE)
2002	2.594,052		(5.149.350 no-UE-15)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio del Interior

estadísticas europeas y sobre todo debido a que España es el único país cuyos datos incluyen a los inmigrantes irregulares pero, incluso descontando a éstos, las cifras españolas son las más altas, especialmente cuando se ponen en relación con la población total: 48.000 inmigrantes nuevos en el año 2007 en Alemania, con una población total de 82 millones, es una minucia si se compara con los 702.000 llegados en ese mismo año a España, entonces con 44

millones de habitantes. En este proceso España se ha convertido en el décimo país del mundo por el número de sus habitantes nacidos en el extranjero.

El peso de las diversas fuentes geográficas de la inmigración ha variado en estos años: En 2000 la población procedente de países desarrollados de la UE suponía casi la mitad (44%) del total de extranjeros, mientras que el resto se dividía a

**Tabla 2. Saldo migratorio neto en miles**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE -15	1.055,6	1.321,8	1.701,2	2.052,1	1.813,5	1.606,6	1.649,1	1.580,8
España	378,5	427,8	649,9	738,5	610,1	641,6	612,8	701,9
Italia	55,2	47,6	349,3	600,6	558,2	324,2	377,5	494,3
Alemania	167,8	274,8	218,8	142,2	81,8	81,6	23,5	47,8
RU	168,5	184,3	126,4	260,5	203,6	192,6	247,3	174,6

Fuente: Eurostat

**Tabla 3. Origen de la población nacida en el extranjero. Grupos con más de 100.000 individuos**

País	Total en miles	País	Total en miles
Rumania	760,7	Francia	226,5*
Marruecos	732,0	Perú	186,1
Ecuador	471,4	Bulgaria	159,7
Colombia	354,9	Venezuela	151,0
Reino Unido	378,2	Brasil	152,2
Argentina	293,2	Portugal	147,7
Bolivia	226,0	China	144,6
Alemania	246,0*	Rep. Dominicana	126,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Padrón Municipal de Habitantes, 2009

\* Aproximadamente la mitad de estos nacidos en el extranjero son descendientes de emigrantes españoles.

partes casi iguales entre la inmigración marroquí y la latinoamericana, con poca presencia de otros orígenes. Durante el decenio se produjo un fuerte aumento de la llegada desde países latinoamericanos y de Europa del Este, básicamente desde Rumanía, que llegó a convertirse en el principal origen. Pese a que la llegada de marroquíes y europeos comunitarios continuó aumentando, el mayor incremento latinoamericano o rumano redujo el porcentaje de los primeros sobre el total.

Por sus características sociales y por su *status* legal pueden distinguirse **dos grandes grupos de inmigrantes**: los llegados desde los países de la UE con un nivel de renta similar o superior al español (básicamente franceses, británicos y alemanes) y el resto. La composición de los primeros a su vez ha experimentado un cambio sustancial: si en el año 2000 se trataba en su mayor parte de una inmigración de retirados, en la actualidad es sobre todo una inmigración laboral. Un 57% de los extranjeros de la UE-15 son económicamente activos frente a un 59% de la población española autóctona y ocupan como media puestos de trabajo de nivel medio o alto, en una posición superior a la de la población autóctona y muy lejos de la situación de la inmigración extracomunitaria.

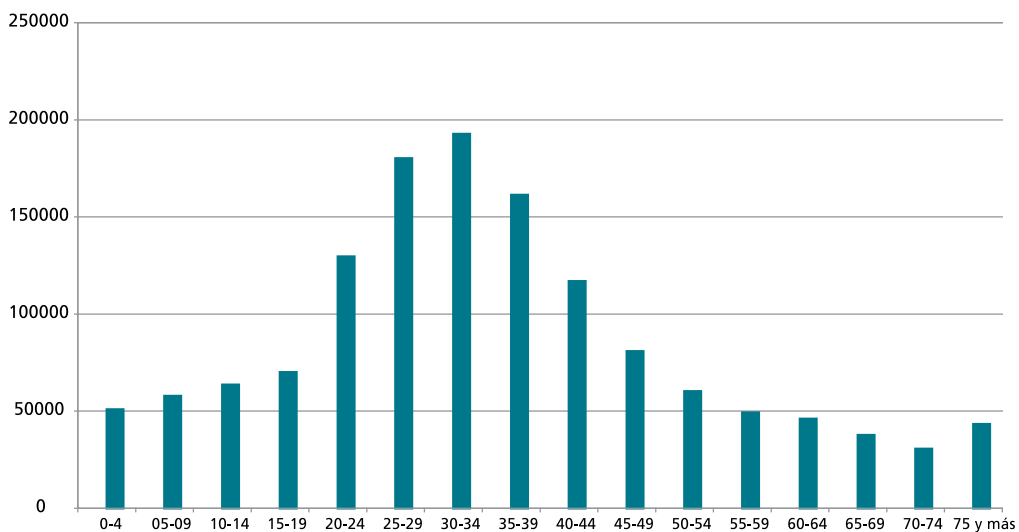
La **distribución geográfica** interna de la inmigración se ha modificado. Desde su inicial localización en la costa mediterránea y en Madrid, la inmigración pasó en este periodo a asentarse en todo el territorio nacional, de modo que al final del decenio todas las provincias se han visto afectadas por el proceso. Pese a ello, se mantiene la mayor concentración en las zonas originarias. También la **composición por edades** de los inmigrantes ha variado: ahora es más joven de lo que lo era al principio del decenio porque la inmigración de jubilados procedente de la UE ha perdido peso en el conjunto. Tomando como referencia a toda la población extranjera, la comparación de su estructura de edad en 2001<sup>1</sup> y en 2009, muestra el efecto de la llegada de los niños y adolescentes, bien porque ésta ha sido posterior a la de sus padres, bien porque han nacido ya en España.

En el periodo 2001-2008 se nacionalizaron un total de 365.000 personas, el 70% de ellas latinoamericanas. El número anual de **nacionalizaciones** ha ido en aumento durante todo el periodo, desde los 17.000 de 2001 hasta los 84.000 de 2008 y es de esperar que siga aumentando en los próximos años. El Código Civil permite a los extranjeros residentes procedentes de países de América Latina o Filipinas (más Andorra, Guinea Ecuatorial, Portugal y los judíos sefardíes) el acceso a la nacionalidad tras dos años de estancia

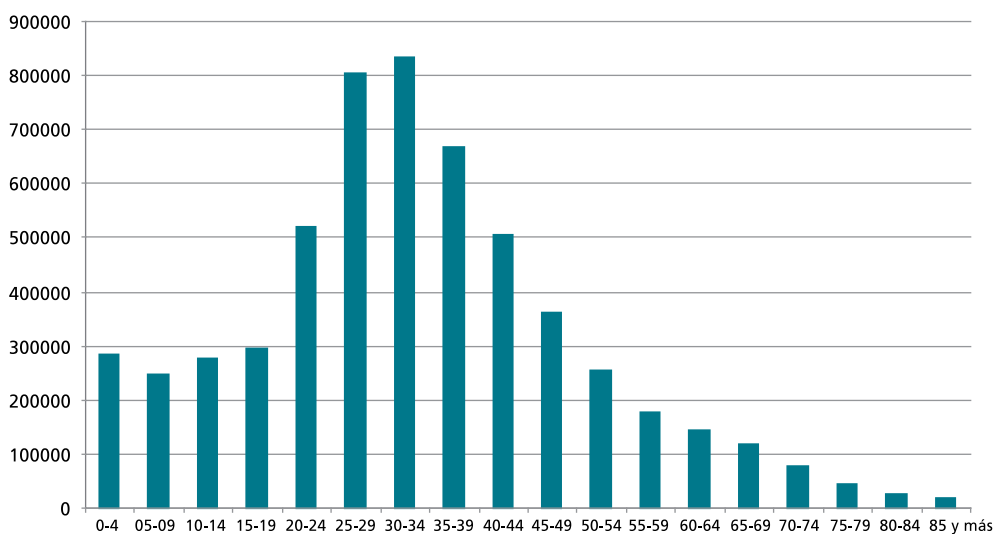
---

<sup>1</sup>Se toma como referencia la fecha 1 de enero de 2001 porque el cambio legislativo realizado en 2000 (Ley de Extranjería) creó un incentivo para que los inmigrantes irregulares se registrasen en el Padrón municipal. Antes de la aprobación de esa Ley, sólo los inmigrantes regulares, una minoría del total, se registraban en el Padrón.

**Gráfico 1. Distribución por edades de la población extranjera. Año 2001**



**Gráfico 2. Distribución por edades de la población extranjera. Año 2009**



Fuente: INE, Padrón Municipal

legal. En fuerte contraste, el resto de los grupos con presencia significativa en España necesita diez años de estancia legal para solicitar su nacionalización. Dado el gran peso de la inmigración latinoamericana en este decenio y la posibilidad de hacer compatible su nacionalidad original con la española, un alto número de inmigrantes han accedido a la ciudadanía y, por tanto, no están ya incluidos en las estadísticas que se refieren a los extranjeros. De esta forma, hay una clara diferencia entre el número de inmigrantes definidos como “nacidos en el extranjero” (así los define la ONU) o como de nacionalidad extranjera. Así, el número de extranjeros residiendo en España a comienzos de 2009 era de 5.600.000 personas (12% del total), frente a los 6.400.000 nacidos en el extranjero (14% del total)

La aprobación en el año 2007 de la Ley de la Memoria Histórica que permite acceder a la nacionalidad española a los hijos y nietos de los españoles que se vieron obligados a abandonar España durante la Guerra Civil, ha tenido

un efecto hasta ahora relativamente modesto en cuanto a sus cifras globales, aunque importante en alguno de los países afectados. El plazo para solicitar la nacionalidad española comenzó el 28 de diciembre de 2008 y durante el primer año se presentaron 161.000 solicitudes, de las que se aprobaron 81.000 y se denegaron 6.000.<sup>2</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación calcula que se presentarán un total de 350.000 solicitudes en los tres años en que estará abierto en total el plazo. La gran mayoría de los solicitantes (87%) son hijos de españoles, frente a un 8% de nietos. En relación a su población el mayor efecto de la Ley se ha producido en Cuba, donde se ha presentado casi un tercio de todas las solicitudes del primer año (52.000 solicitudes).

Aunque la solicitud de la nacionalidad española no implique necesariamente un proyecto migratorio, parece probable que un buen número de los nacionalizados se trasladen a España, especialmente los que residen en países con mayores dificultades económicas.

**Tabla 4. Nivel educativo por origen: personas de 20 a 44 años**

(%)	Autóctonos	UE14	Resto de Europa	América Latina	África
Primaria o menos	10,8	11,9	13,1	19,4	53,9
Secundaria inicial	28,6	16,0	14,1	19,4	16,7
Secundaria profesional	34,8	32,8	55,5	46,2	24,0
Universitaria	25,8	39,3	17,3	15,0	5,4

Fuente: EPA, media 2007

<sup>2</sup>El resto quedó pendiente de la entrega de documentación complementaria



El **nivel educativo** de los inmigrantes no comunitarios es, como promedio, notablemente inferior al de los españoles en sus mismos grupos de edad, mientras que lo contrario ocurre con los inmigrantes comunitarios. Destaca, por su baja cualificación, la inmigración africana (ver tabla 4).

La llegada de los inmigrantes se ha realizado en el periodo más largo de crecimiento económico sostenido en la historia reciente española. Este crecimiento, muy superior a la media europea, ha permitido un aumento de la población activa nativa –con la masiva incorporación de la población femenina– y a la vez la absorción de esta fuerza de trabajo extranjera. Entre 1996 y 2007 el número total de puestos de trabajo creció en ocho millones y en 2007 se daban situaciones de pleno empleo masculino en muchas provincias. Aunque el desempleo no ha desaparecido nunca completamente en este periodo, especialmente el femenino, una gran parte de esos parados ha rechazado aceptar los trabajos en los que los inmigrantes han encontrado empleo.

Los inmigrantes no comunitarios, junto con los rumanos y búlgaros, se han concentrado en tres **sectores económicos**: los servicios (restaurantes, bares, hoteles, comercio, servicio doméstico, servicios a empresas

como telemarketing, paquetería o limpieza), la construcción y la agricultura, con muy poca presencia en la industria exceptuando la alimentaria. En conjunto se trata de ocupaciones que reúnen alguna o varias de estas características: horarios largos o poco compatibles con la vida familiar, fuerte exigencia física, bajo prestigio social o bajo salario. Por sectores, los hombres se han concentrado en la construcción y en los servicios, mientras que las mujeres se encuentran en el servicio doméstico y también en los servicios, especialmente la ayuda a domicilio,<sup>3</sup> comercio y restauración. Existe una cierta especialización según orígenes: Los datos anteriores al estallido de la crisis económica mostraban que el 32% de los africanos (básicamente marroquíes) se han empleado en la construcción, mientras que sólo el 20% de los latinoamericanos se encontraban en ese sector. Por otro lado, el 86% de los inmigrantes chinos trabajaba en el comercio y en restaurantes, el 44% de los latinoamericanos se ocupaba en “otros servicios” (lo que incluye el servicio doméstico), y sólo el 7% de los africanos se encontraba en este sector (Encuesta de Población Activa, cuarto trimestre de 2007).

Los sectores en que se concentra el empleo de los inmigrantes son los mismos que alimentan la economía

---

<sup>3</sup>La “ayuda a domicilio” es un subsector diferente al del servicio doméstico, que se gestiona a través de empresas contratadas por Ayuntamientos para prestar asistencia a ancianos y dependientes.

**Tabla 5. La ocupación de los inmigrantes nacidos fuera de la UE-15 en relación con la de los españoles nacidos en España.**

Cód.	Clases ocupacionales	Españoles	Fuera UE15	Españoles =100		
16	Dirección en el sector público y en el privado	1,1	0,1	9	MUJERES	
15	Profesoras de secundaria, médicos y profesionales	5,1	0,5	10		
14	Maestras y diplomadas	4,6	0,5	11		
13	Enfermeras, trabajo social y técnicos	5,7	0,5	9		
12	Gerencia de empresas con menos de 10 asalariados	1,2	0,5	42		
11	Profesionales de apoyo a la gestión administrativa	7,0	1,0	14		
10	Gerencia de autónomos, representantes y carteras	4,8	1,6	33		
9	Auxiliares administrativas	6,9	1,3	19		
8	Cajeras, peluqueras y recepcionistas	4,8	3,2	67		
7	Auxiliares de enfermería y cuidados de personas	3,5	3,9	111		
6	Dependientes	6,1	4,0	66		
5	Camareras y 46 oficios	5,3	9,8	185		
4	Cocineras, alimentación y cualificación agraria	3,7	6,2	168		
3	Limpieza de oficinas, hoteles y edificios	4,5	8,8	196		
2	Servicio doméstico, peones industriales y textiles	3,3	20,4	618		
1	Trabajos al aire libre y peones rurales	1,4	2,6	186		
0	No ocupadas	31,3	35,2	112		
Cód.	Clases ocupacionales	Españoles	Fuera UE15	Españoles =100		
16	Dirección en el sector público y en el privado	3,0	0,4	13		HOMBRES
15	Profesor. de secundaria y univ., médicos y profesionales	5,7	0,6	11		
14	Técnicos de ciencias, maestros y profesionales diplomados	7,5	0,6	8		
13	Gerencia de empresas con menos de 10 asalariados	3,0	1,1	37		
12	Profesionales de apoyo a la gestión administrativa	3,7	0,5	14		
11	Gerencia de autónomos, representantes y carteras	4,7	1,9	40		
10	Auxiliares administrativos, jefes de equipo y policía	5,7	1,0	18		
9	Electricistas, cajeros, guardia civil y cuidados de personas	5,5	3,8	69		
8	Mecánicos, talleres y apoyo a la producc. y el transporte	6,2	2,8	45		
7	Dependientes, operadores, conserjes y seguridad	6,2	4,5	73		
6	Oficios cualificados de la construcción	6,4	6,8	106		
5	Taxistas y conductores, alimentación, cocina	6,8	9,5	140		
4	Camioneros, camareros, carpinteros y peones industr.	7,5	11,0	147		
3	Operadores construcción, cuenta propia agraria, pintores	6,2	5,8	94		
2	Albañiles, asalariados cualificados agrarios	5,7	17,1	300		
1	Peones al aire libre construcción y rural	3,7	15,6	422		
0	No ocupados	12,5	17,0	136		

Fuente EPA 2007-2008<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Luis Garrido Medina y María Miyar Busto: Dinámica laboral de la inmigración en España durante el principio del Siglo XXI. *Panorama Social*, nº 8, 2008

sumergida, cuyo peso en el PIB español se estima en alrededor del 20%.

Los inmigrantes no comunitarios se han mantenido en los niveles más bajos de la **estructura ocupacional** durante todo el periodo, no sólo durante sus primeros años de estancia en el país. La movilidad ascendente desde los peores puestos hacia otros mejores se ha producido únicamente dentro del grupo inferior de las ocupaciones. Un "ascenso" típico, por ejemplo, es el del servicio doméstico al trabajo de camarera o dependiente de comercio o, en el caso de los hombres, desde el peonaje agrícola hacia las ocupaciones menos cualificadas en la construcción. En general, una transición común ha sido la producida desde sectores donde la irregularidad

es alta (como el servicio doméstico, principal puerta de entrada a la inmigración femenina) a otros donde el control externo es mayor. Pocos inmigrantes extracomunitarios han conseguido salir de ese escalón inferior de las ocupaciones y muy pocos se encuentran entre los trabajadores de cuello blanco o entre las profesiones manuales más cualificadas.

El **acceso a la vivienda** ha constituido la principal dificultad enfrentada por los inmigrantes en España. A diferencia de otros países con grandes parques de vivienda en alquiler y de vivienda pública, los inmigrantes han encontrado en España un mercado de alquiler muy pequeño y por ende caro, y la virtual inexistencia de vivienda pública accesible. El hacinamiento en los primeros tiempo de estancia en España ha sido la consecuencia de esta escasez

**Tabla 6. Evolución de la ocupación de los inmigrantes no comunitarios**

Clases ocupacionales	4º trim. 2002	4º trim. 2003	4º trim. 2004	4º trim. 2005	4º trim. 2006
Dirección de las empresas y de la Admon. Pública	2,3	2,4	3,0	2,2	2,5
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	3,4	3,3	2,0	2,0	1,7
Técnicos y profesionales de apoyo	3,9	3,2	3,2	2,7	2,4
Empleados de tipo administrativo	2,9	2,2	3,3	3,0	3,3
Trabaj. de servicios de restauración, personlaes, protección y de comercio	17,1	16,6	16,2	19,5	20,1
Trabaj. cualificados en agricultura y pesca	2,6	2,2	2,6	1,8	1,2
Artisanos y trabaj. cualif. de industr. manufact., construcción y minería	15,6	18,9	22,4	21,9	22,1
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	6,2	5,8	5,8	6,0	6,6
Trabaj. no cualificados	46,1	45,3	41,5	40,8	40,1

Fuente: EPA, varios años.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Miguel Pajares, Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Observatorio Permanente de la Inmigración. [www.mtin.es](http://www.mtin.es)

y de los bajos salarios que de media han recibido los inmigrantes.

Ante los altos precios de los alquileres, muchos de los inmigrantes han optado por la compra, facilitada por los bajos intereses hipotecarios vigentes durante buena parte del decenio. Los inmigrantes extracomunitarios han comprado viviendas de segunda mano, más accesible, permitiendo así a sus anteriores propietarios incorporarse al mercado de la vivienda nueva y alimentar de esta forma el sector inmobiliario. En conjunto, alrededor del 14% de las hipotecas suscritas lo han sido a nombre de inmigrantes (año 2004). Aunque no hay cifras globales actuales, numerosos indicios muestran que el fuerte aumento del desempleo entre los inmigrantes a raíz de la crisis económica iniciada en el 2007 ha provocado un retroceso en sus condiciones de vivienda. Muchos han tenido que volver a compartir vivienda por no poder seguir afrontando el pago del alquiler en solitario. Otros, incapaces de mantener el pago de sus cuotas de hipoteca, se han visto embargados o han recurrido al subarriendo de su vivienda hasta recrear las situaciones de hacinamiento que habían abandonado. Como atestigua la Encuesta a Inmigrantes de la Comunidad de Madrid, el número medio de habitantes por vivienda ha aumentado entre el 2008 y el 2009 (de 3,8 a 4,5) y el número de los que comparten piso con más de siete personas se ha triplicado.<sup>6</sup>

Las **condiciones de vida** de los inmigrantes no comunitarios durante el

periodo han sido malas en comparación con las de los españoles, como consecuencia de los bajos salarios de los sectores y tipos de trabajo en que se han empleado y del esfuerzo realizado para acceder a una vivienda. Así, en el año 2006, es decir en pleno *boom* económico, la Encuesta Europea de Condiciones de Vida de Eurostat muestra que el 32% de los hogares formados por inmigrantes en España se encontraban por debajo del umbral de pobreza, el 20% de las viviendas de inmigrantes alojaba a cinco o más miembros, el 23% no podía pagar calefacción suficiente para mantener el hogar caliente en el invierno, el 77% tenía dificultades para llegar a fin de mes, sólo un 39% podía pagarse una semana de vacaciones y, pese a ocupar viviendas más baratas, el peso del alquiler o de la hipoteca sobre sus ingresos era muy superior a la media de los españoles.<sup>7</sup> A falta de datos más actuales, hay que suponer que la crisis económica ha deteriorado estas condiciones de vida.

El acceso de los inmigrantes regulares o irregulares a **los servicios sociales** ha sido completo durante este periodo. Desde la aprobación de la Ley de Extranjería (LO 4/2000) los inmigrantes, sea cual sea su estatus legal, pueden acceder a los servicios públicos de salud en las mismas condiciones que los españoles, con la única condición de empadronarse previamente. Respecto a la educación, el acceso a ésta es igualmente gratuito entre los 3 y los 16 años, y obligatorio entre los 6 y los 16, para los inmigrantes regulares o

<sup>6</sup><http://www.realinstitutoelcano.org> Programas. Migraciones Internacionales. Materiales de interés.

<sup>7</sup>"Vivienda y condiciones de vida de los inmigrantes en España", de Iñaki Iriondo y Marta Rahona, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 80

irregulares. Estos segundos estaban excluidos de la gratuidad a partir de los 16 años, pero una sentencia judicial derogó esta exclusión y la nueva Ley de Extranjería (2009) ya no la recoge. En cualquier caso, su efecto sobre el nivel educativo de los inmigrantes irregulares es muy pequeño dada la propensión de la mayor parte a abandonar los estudios al terminar el periodo obligatorio. Si el acceso de los inmigrantes irregulares a la educación gratuita es general en toda Europa, el acceso a la sanidad pública en todos sus servicios es una excepción española. En el resto de los países de la UE, los inmigrantes irregulares o bien no tienen ningún acceso a la sanidad pública –y son atendidos en casos de necesidad por ONGs o servicios privados– o bien lo tienen sólo en situaciones de urgencia.

Los inmigrantes regulares han podido optar también a los concursos o sorteos para el acceso a la vivienda de promoción pública, de los que han estado excluidos los irregulares desde la reforma de la LO de Extranjería de Diciembre de 2000. No existe ningún balance global nacional sobre el conjunto de servicios que las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las ONGs sufragadas con fondos públicos han puesto en marcha dirigidos específicamente a inmigrantes o que en los últimos años han sido utilizados básicamente por inmigrantes. Estos servicios ofrecen cursos de idioma, ayuda para la búsqueda de empleo o vivienda, formación profesional no reglada, intermediación en los conflictos de

convivencia locales, asesoría jurídica, ayuda económica, de alimentos o ropa, etc. Del acceso a los servicios sociales públicos que exigen el empadronamiento han quedado sólo excluidos algunos grupos que por sus peculiaridades optan por no empadronarse, como buena parte de las inmigrantes que ejercen como prostitutas, parte de la población china que utiliza sus propios servicios médicos, o bien residentes irregulares en municipios con muy altos porcentajes de inmigrantes cuyos Ayuntamientos intentan evitar su crecimiento dificultando el empadronamiento de nuevos residentes extranjeros.

La **irregularidad** ha sido una nota común en la entrada de la inmigración en España –algo que nuestro país comparte con Italia y Grecia– hasta el punto de convertirse en una fase en la vida de la mayoría de los inmigrantes, como muestran la comparación entre el Padrón y los datos de permisos de residencia, las regularizaciones y los resultados de varias encuestas a inmigrantes. Así, la primera encuesta entre inmigrantes, realizada en el año 2000, mostraba que el 83% de ellos habían llegado de forma irregular.<sup>8</sup> Posteriormente dos estudios realizados simultáneamente en el año 2003 en Andalucía y en Cataluña, con distintas metodologías, establecían para sus respectivos territorios un porcentaje de irregularidad del 50%.<sup>9</sup> Tres años después, según resultados de la Encuesta Nacional de Inmigrantes de finales del 2006, el 13% del conjunto y el 40% de los que llegaron a España

---

<sup>8</sup>Juan Díez Nicolás y María José Ramírez, voz de los inmigrantes, IMSERSO, Madrid, 2001

<sup>9</sup>CERES - CCOO, Inmigración irregular en Cataluña. Análisis y propuestas. 2004 - Manuel Pérez - Yruela y Sebastián Rinken, La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza, CSIC, Madrid, 2005

en ese año reconocían encontrarse en situación irregular. Y, por último, la encuesta ya citada sobre inmigración dirigida por la Comunidad de Madrid a finales de 2009, encontró un 19% de irregularidad en su territorio.

Como estas encuestas muestran y como se deduce de los datos demográficos, el porcentaje de irregularidad del conjunto de los inmigrantes ha ido disminuyendo gradualmente a lo largo del decenio en la medida en que los inmigrantes han regularizado su situación a través de las vías ordinarias previstas en el Reglamento de la Ley de Extranjería o bien a través de regularizaciones extraordinarias. Desde la primera, del año 1985, hasta la más reciente en el 2005, se han producido siete regularizaciones extraordinarias que han legalizado la estancia de 1.100.000 inmigrantes, el 85% de ellos en esta década y más de la mitad en el último proceso de 2005.

Junto a estas regularizaciones, la entrada de Rumanía y Bulgaria en la UE en enero del 2007, que legalizó automáticamente la estancia de 355.000 personas, contribuyó también sustancialmente a disminuir el porcentaje de irregularidad del total acumulado. No se han publicado datos sobre el número de regularizados a través de los canales ordinarios. Tampoco existen estimaciones fiables sólo el número de matrimonios “blancos” o “de conveniencia”, una forma fraudulenta de regularización.

En cuanto a las nuevas llegadas de inmigrantes, aunque la irregularidad en la entrada ha seguido siendo importante durante todo el periodo, su peso ha disminuido gracias a la imposición de visado a varios países latinoamericanos (lo que ha dificultado la entrada de inmigración irregular con esa procedencia), el despliegue

**Tabla 7. Procesos de regularización extraordinaria**

Año	Solicitudes	Concedidas
1985-86	44.000	23.000
1991	130.000	110.000
1996	25.000	22.000
2000	244.327	152.207
2000 Reexamen	57.616	36.013
2001 Ecuatorianos	24.884	24.352
2001 Arraigo	338.680	157.883
2005 Normalización	691.655	578.375
Total	1.506.032	1.103.830

Fuente: Ministerios del Interior y de Trabajo e Inmigración

del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en Andalucía y luego en Canarias, la mayor eficacia conseguida en la devolución de los inmigrantes con órdenes de expulsión (en el año 2002 sólo se ejecutó una cuarta parte de las órdenes de expulsión, mientras que en 2007 se ejecutó el 92%), la colaboración de Marruecos desde 2004 en la vigilancia de sus costas contra la salida de irregulares, el reforzamiento en 2005 de las vallas de Ceuta y Melilla, la firma de acuerdos de repatriación con varios países de África occidental o la mayor actividad policial en la detección de los inmigrantes irregulares dentro del territorio, patente desde el año 2008. La crisis económica ha tenido un efecto doble y contradictorio sobre la evolución del número de irregulares: por un lado ha frenado la llegada de nuevos inmigrantes y por otro puede estar aumentando el número de los que pasan a trabajar en condiciones irregulares, al margen de su estatus de residencia. De hecho, comparando las cifras de evolución de las afiliaciones a la Seguridad Social y las del número de ocupados a lo largo de 2009, se observa que las primeras han caído mucho más que las segundas (con una diferencia de 200.000 personas), lo que implica que aumenta el número de trabajadores no afiliados a la Seguridad Social, sean inmigrantes o autóctonos.

Los aeropuertos internacionales han sido la principal puerta de entrada de los inmigrantes irregulares, que

en su mayoría han llegado como falsos turistas. Comparado con esto, la llegada irregular por mar desde África es un fenómeno muy menor: menos del 15% de la inmigración irregular recibida en esta década ha llegado de esa forma. Junto al falso turismo, otra vía importante de paso a la irregularidad es la que afecta a los inmigrantes legales que no pueden renovar su permiso debido a la falta de un contrato de trabajo en el momento de la renovación, puesto que la mayoría se concentra en sectores donde la economía informal, la inestabilidad y/o la estacionalidad son importantes, como la construcción, la agricultura, el turismo o el servicio doméstico.<sup>10</sup>

El cruce ilegal de fronteras era una vía importante de entrada en la irregularidad en los años noventa y principios de esta década, cuando buena parte de los inmigrantes marroquíes llegaron en "patera". Pero tras el despliegue del SIVE, un mecanismo sofisticado de vigilancia electrónica, en la costa sur de la península y en las Islas Canarias, y el comienzo de la colaboración efectiva del Estado marroquí en la aceptación del retorno de sus inmigrantes irregulares, este tipo de inmigración irregular marroquí prácticamente desapareció. Las pateras eran sistemáticamente detectadas y sus pasajeros devueltos de inmediato a Marruecos.

---

<sup>10</sup>La reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería aprobada en julio de 2009 suprime la exigencia de un contrato de trabajo en el momento de la renovación.



Un problema diferente era el planteado por los subsaharianos que cruzaban el territorio marroquí para viajar finalmente en barca a España. Las gestiones de la UE y de España consiguieron a partir del 2004 la implicación de las autoridades marroquíes en la vigilancia de sus costas para evitar la salida desde ellas de los inmigrantes irregulares. Desde entonces, los subsaharianos comenzaron un viaje más arriesgado, partiendo desde Mauritania para llegar a las Islas Canarias. Cuando España consiguió la colaboración mauritana en la lucha contra la inmigración irregular, los subsaharianos comenzaron su viaje desde más al Sur, desde Senegal e incluso desde Costa de Marfil.

La ley vigente en España desde 2000 a 2009 permitía un máximo de 40 días de estancia en los CIEs; si durante ese periodo los sistemas policial, judicial y administrativo no consiguen identificar y devolver al inmigrante, o si no hay un acuerdo de readmisión firmado con el país de origen, éste debe quedar libre. Hasta el año 2006 esta libertad era el destino de la mayoría de los subsaharianos llegados en cayucos. Tras la llegada en el verano de 2006 de 25.000 inmigrantes irregulares a Canarias, la ofensiva diplomática del gobierno español en África Occidental obtuvo en los dos años siguientes la firma de acuerdos con Cabo Verde, Malí, Guinea Conakry, Gambia, Guinea Bissau y Níger y formas variadas de cooperación con otros Estados de la región (Nigeria y Ghana), con el

resultado de un notable descenso de la llegada de inmigrantes irregulares desde África.

Otra vía importante de entrada en la irregularidad, aunque involuntaria, ha sido la infradotación de los servicios administrativos dedicados a la gestión de los permisos de residencia y trabajo, lo que ha causado enormes retrasos en su tramitación y el pase a situaciones de irregularidad de miles de inmigrantes cada año. Aunque la reforma de la Ley de Extranjería de 2003 estableció que el silencio administrativo debía considerarse como respuesta positiva en el caso de la solicitud de renovación del permiso, hacer efectiva esa renovación exige nuevos trámites en las Comisarías de Policía.

La fuerte presencia de la irregularidad en la inmigración en España ha sido el resultado en primer lugar de la **debilidad de los controles internos**, tanto por parte de la infradotada Inspección Laboral, como por parte de la policía, de forma que durante gran parte de la década el único control era el ejercido en las fronteras. Una vez que el inmigrante había conseguido entrar como falso turista se encontraba con pocas dificultades para conseguir un trabajo, a la vez que con escaso riesgo de ser interceptado por la policía y expulsado del país. Por otra parte, no encontraba tampoco dificultades legales para alquilar o subarrendar una vivienda y, tras empadronarse, podía acceder a los servicios sanitarios gratuitos o enviar a sus hijos al colegio, a la vez que tenía fundadas esperanzas



de regularizarse en pocos años. Se ha establecido así en España una especie de semi-regularidad de hecho, que no ha existido en otros países europeos.

En segundo lugar, la alta presencia de la irregularidad es consecuencia de la **inadecuación de los canales para ordenar la inmigración** legalmente. Durante la mayor parte de la década los canales legales han sido sólo útiles para las grandes empresas, mientras que el grueso del mercado de trabajo para la inmigración se encuentra en las pequeñas empresas y en los hogares. En conjunto, los empresarios se han topado durante la década con graves dificultades para contratar legalmente a inmigrantes y, aunque éstas han ido disminuyendo a lo largo de este periodo, todavía en 2007 un pequeño empresario en Madrid tardaba de media un año en conseguir contratar a un inmigrante en origen. Por otra parte, más allá de las fórmulas legales inadecuadas, España ha carecido de la infraestructura administrativa necesaria en el interior y en el exterior para gestionar adecuadamente la inmigración que ha recibido. Las enormes colas de inmigrantes ante las oficinas de extranjería son la parte más visible de esta carencia de recursos y personal, pero tan importante como ésta ha sido la falta de personal y medios en los Consulados dedicados a gestionar los flujos migratorios desde su origen. Por último, aunque el establecimiento por provincias del listado de puestos de difícil cobertura ha sido un avance sustancial, la exclusión de los agencias

privadas de colocación o de las ETTs del procedimiento de consulta supone una reducción importante del nivel de información sobre las demandas del mercado de trabajo. En la actualidad el Instituto Nacional de Empleo –el único intermediario presente en el proceso de definición del listado– gestiona menos del 5% de los contratos.

A diferencia de otros países europeos que tienen en la figura del **asilo** la principal vía de entrada de extranjeros, en España ésta ha sido una forma de entrada minúscula, casi imperceptible estadísticamente. En los años noventa, coincidiendo con las guerras en la antigua Yugoslavia, el número de peticiones se encontraba alrededor de las 10.000 anuales, que descendió en esta década a cifras entre los 2.000 y los 8.000 al año, muy pequeñas si se comparan con las de otros Estados europeos del mismo tamaño o incluso mucho menores: Así, por ejemplo, Francia recibió entre 1998 y 2002 una media de 31.000 peticiones anuales, Holanda 35.000, o el Reino Unido 61.000. Además, entre la mitad y las dos terceras partes de las solicitudes presentadas en España no han sido admitidas a trámite desde que en el año 1994 la reforma de la Ley reguladora del derecho de asilo creó un primer paso en el proceso en el que se estudiaba esa admisión o inadmisión a trámite. El objetivo de la reforma era evitar que personas sin base legal para solicitar la protección utilizaran la figura del asilo para lograr una inmigración de raíz económica.

España no sólo recibe menos solicitudes de asilo que la mayoría de los Estados, sino que da protección a un porcentaje menor de las solicitudes. En conjunto desde el año 2000 a 2008, España ha admitido a un total de 3.500 asilados (incluyendo aquí las diferentes figuras de protección),<sup>11</sup> lo que supone entre el 5 y el 8% de las solicitudes, un porcentaje muy lejano a la media europea del 23% (año 2005), con los países nórdicos en cabeza.<sup>12</sup>

No son claras las razones de este menor peso del asilo en España en comparación con la media europea: probablemente una de las principales causas del escaso número de solicitudes es el conocimiento de la baja tasa de aceptación española, lo que llevaría a cualquier demandante de asilo a presentar su petición ante otro país donde tendría más probabilidades de éxito. A esto hay que añadir que, a diferencia de los países más generosos en la concesión del asilo, España ha tenido las puertas abiertas a la inmigración durante este periodo, lo que con seguridad ha motivado que muchos de los potenciales peticionarios de asilo hayan optado por la vía de la inmigración irregular como falsos turistas. Este es el caso, por ejemplo, de los colombianos que pudieron viajar a España sin necesidad de visado hasta el año 2001. A partir de ese año comenzaron a llegar las solicitudes de asilo desde ese país. Igualmente, en el caso de personas procedentes de países africanos cuya devolución resultó

imposible durante muchos años, la inmigración irregular era la opción más fácil. En cualquier caso, el descenso de las solicitudes producida en los años 2008 y 2009, coincidentes con la crisis económica, parece mostrar una cierta relación entre las expectativas de empleo y la decisión de solicitar asilo.

Dado el carácter reciente de la llegada de la gran mayoría de los inmigrantes que residen hoy en España, la **reagrupación familiar** alcanza cifras aún pequeñas, lo que supone otra gran diferencia entre nuestro país y los del centro y norte de Europa, en los que la reagrupación es la principal vía legal de llegada de nuevos inmigrantes. Estamos aquí hablando de los inmigrantes que consiguen su permiso de residencia utilizando la figura legal de la reagrupación familiar y no de los que se han reagrupado efectivamente por otras vías, básicamente a través de la inmigración irregular, que son probablemente muchos más.<sup>13</sup>

Según los datos referentes a marzo del 2009, sólo 225.000 extranjeros residen en España con un permiso de reagrupación familiar, la mayor parte de ellos menores de edad. La cifra de reagrupaciones anuales se ha incrementado continuamente desde 14.000 en el año 2002 hasta 128.000 en 2007. La crisis económica ha mostrado también aquí su efecto, con un importante descenso del número de reagrupados en el año 2008, cuando se limitó a 95.000<sup>14</sup> (aproximadamente

---

<sup>11</sup>Datos procedentes de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Informes anuales. Elaboración propia.

<sup>12</sup>Datos procedentes de la Agencia para los Refugiados de la ONU, <http://www.unhcr.ch/>

<sup>13</sup>Amparo González Ferrer: "La reagrupación familiar en España. Algunas cifras para el debate" en *La inmigración en la encrucijada*, E. AJa, J. Arango y J. Oliver (eds), CIDOB 2008

una quinta parte del total de entradas). En este terreno, las cifras de entradas anuales son más importantes que las de stocks, puesto que los adultos reagrupados suelen acceder al cabo de algún tiempo a un permiso de residencia propio y desaparecen por tanto de la estadística como reagrupados.

La incógnita de las **segundas generaciones**. Por tratarse de una inmigración laboral y reciente, hasta ahora la segunda generación ha ocupado poco espacio tanto en la población como en la atención de los analistas. De hecho, más que de segunda generación puede hablarse de la "primera con llegada posterior". Aunque son ya numerosos los hijos de inmigrantes nacidos en España, la mayor parte de los niños y adolescentes de origen inmigrante son nacidos fuera y reagrupados después. Por su parte,

son aún muy pocos los descendientes de inmigrantes nacidos en España que hayan alcanzado la edad laboral y por tanto uno de los datos clave para medir su éxito, el de la incorporación al mercado de trabajo, se encuentra aún con pocos casos de estudio. La mayoría de los miembros de esa "segunda/primera" generación están aún en el colegio o en el Instituto, cursando la enseñanza obligatoria.

La investigación sobre las segundas generaciones ya nacidas en España es difícil porque su acceso a la nacionalidad las hace "invisibles" para el análisis estadístico. De acuerdo con las normas, los hijos nacidos en España de padres españoles pueden acceder a la nacionalidad: éste es el caso, por tanto, de los hijos nacidos de inmigrantes nacionalizados. En otros casos, como el de los nacidos en España hijos de ecuatorianos, la nacionalidad española

**Tabla 8. Población infantil y adolescente nacida en el extranjero (países no-UE) con o sin nacionalidad española.**

Edad	0-4	5-09	10-14	Total 0-14	Total 15-19	Total 0-19
	53.049	153.162	221.699	427.910	247.457	675.367

Fuente: INE, Padrón 2009

**Tabla 9. Niños y adolescentes de nacionalidad extranjera**

	0-4	05-09	10-14	15-19	Total 0-19
Nacidos en España	207.862	53.994	14.380	6.167	282.043
Nacidos fuera de la UE	39.206	120.565	182.992	202.275	545.038

Fuente: INE, Padrón 2009

<sup>14</sup>Datos procedentes de la Memoria Anual del Consejo Económico y Social, 2008

se les concede automáticamente para evitar que queden en situación de apatridia puesto que Ecuador no los considera nacionales. En el periodo 1996-2005 (último año del que se han publicado datos globales) han nacido en España un total de 295.000 niños hijos de madre extranjera. No sabemos cuántos de ellos siguen viviendo en España, ni podemos identificarlos en las estadísticas educativas.

Si tomamos como referencia a la población nacida en el extranjero y residente en España a principios del 2009, al margen de cual sea su nacionalidad, el 16% de ella tiene menos de 19 años y el 10% tiene menos de 15. Si, por el contrario, consideramos a la población infantil y adolescente de nacionalidad extranjera, la cifra se reduce en 130.000 individuos. Como puede apreciarse en la tabla 8, los nacidos en España como extranjeros adquieren en poco tiempo la nacionalidad española.

El éxito o fracaso de la experiencia inmigratoria de un país se mide por los resultados educativos y ocupacionales de las segundas y posteriores generaciones: Allí donde grupos importantes de inmigrantes fracasan en el sistema educativo y no logran acceder a los puestos de trabajo deseados, aparecen conflictos como los que han sacudido reiteradamente las *banlieues* francesas o barrios-guetos en el Reino Unido. No podemos aún medir en qué tipo de ocupaciones se encuentran los inmigrantes de segunda generación en España, pero

sí sabemos que los adolescentes inmigrantes tienden a abandonar el sistema educativo al terminar la fase obligatoria, es decir, a los 16 años, y que no están apenas presentes en la enseñanza postobligatoria. El abandono escolar entre los inmigrantes es mayor que entre los nativos y muy pocos acceden al Bachillerato y menos aún a la Universidad: así, los alumnos extranjeros representan el 10% del total en la enseñanza primaria y secundaria obligatoria (ESO) pero se reducen al 4% en el Bachillerato, pese a que, como se ve en la tabla 8, hay más inmigrantes en el grupo de 15 a 19 años que en el de 10 a 14.

En cuanto a sus resultados educativos, el estudio PISA que se realiza entre alumnos de 15 años, indica para España un menor nivel de éxito entre los alumnos extranjeros que entre los españoles a esa edad. Aunque gran parte de los inmigrantes en la escuela conocen la lengua vehicular de enseñanza (todos los procedentes de la América de habla española, excepto los que se escolarizan en catalán, euskera o gallego), el bajo nivel educativo de sus familias y/o el bajo nivel de la enseñanza de la que proceden en su país de origen tienen como resultado este menor éxito educativo. A esto hay que añadir los problemas que enfrentan los que tienen en su familia idiomas diferentes al de la escuela, aunque este aspecto, pese a provocar dificultades en los primeros momentos de incorporación al sistema educativo, no parece representar un handicap importante a la larga en el

caso español. Aunque el informe PISA no recoge en España el origen nacional de los inmigrantes, numerosos estudios cualitativos muestran el éxito educativo de los alumnos procedentes de Europa del Este y de China en comparación con los de otros orígenes e incluso con los españoles.

Otro elemento sustancial que afecta a los logros educativos y luego ocupacionales son las expectativas familiares y de los propios alumnos. Los estudios cualitativos indican una escasa ambición y bajas expectativas entre la mayoría de los inmigrantes respecto al futuro profesional de sus hijos, mientras que una encuesta realizada entre alumnos inmigrantes de entre 12 y 17 años confirma esas bajas aspiraciones y expectativas.<sup>15</sup>

España va a convertirse en los próximos años en un foco de atención internacional porque testará por primera vez en Europa el éxito y la capacidad de integración de las segundas generaciones de inmigrantes latinoamericanos, hasta ahora sólo presentes de un modo notable en Estados Unidos. Aunque otros países europeos tienen una cierta presencia de inmigrantes latinoamericanos, como Italia o Portugal, en España esta inmigración alcanza cifras muy superiores y es la mayoritaria.

### **El impacto de la crisis económica.**

Los inmigrantes han sufrido más que la población nativa el primer gran efecto negativo de la crisis económica, el desempleo, por su concentración

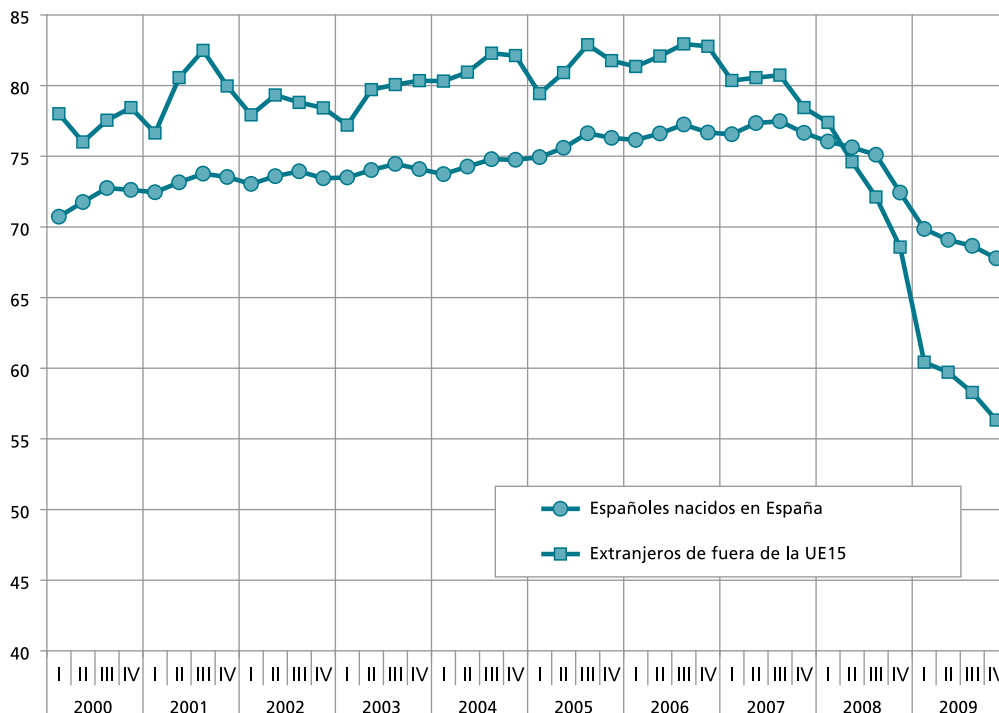
laboral en el sector más directamente afectado, la construcción, y por su posición de mayor debilidad en el mercado de trabajo. Así, la tasa de paro de los extranjeros en el tercer trimestre de 2009 es del 29% frente al 16% de la población española. La tasa de ocupación de los varones inmigrantes extracomunitarios (porcentaje de ocupados sobre el total de la población en edad activa, excluyendo a los que cursan estudios) ha descendido desde el 83% en el año 2006 hasta el 56% en 2009, es decir, ha caído 27 puntos. En el caso de las mujeres el descenso ha sido mucho menor pero partían también de una menor tasa de ocupación: su tasa era del 55% en el tercer trimestre de 2009, y en el momento de mayor ocupación había llegado al 63% (en este grupo hay grandes diferencias por orígenes, con tasas por debajo del 50% entre las mujeres africanas y especialmente marroquíes).

La crisis ha golpeado con especial dureza a los inmigrantes no sólo por su concentración en el sector de la construcción sino por otros varios motivos: en primer lugar los inmigrantes, por su reciente llegada, carecen de las redes sociales en el país con que cuentan los nativos y que les facilita el acceso al trabajo. Carecen, además, de redes familiares con miembros en situaciones bien consolidadas y con rentas capaces de sostener a otros miembros en paro. Esas redes familiares han sido tradicionalmente en España el colchón de seguridad de la población no activa o desempleada. También por su reciente

---

<sup>15</sup>A.Portes, R. Aparicio y W. Haller "La segunda generación en Madrid: un estudio longitudinal", [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org), ARI 67/2009

**Gráfico 3. Evolución de la tasa de empleo de los varones de 16 a 64 años por nacionalidad.**



Fuente: EPA I/2000-IV/2009. Elaboración Luis Garrido

Caída de la tasa de empleo de los extranjeros varones no-UE-15, entre el Tercer Trimestre de 2006 y el Cuarto de 2009: 82,9 a 56,3 = 26,6 puntos

llegada, los inmigrantes han tenido con más frecuencia que los nativos contratos temporales durante el periodo de auge, que después han resultado más fácilmente rescindibles. Y por la misma razón, es decir por los escasos años de estancia en España y por la experiencia común de haber pasado parte de ellos en situación irregular, el número de inmigrantes que ha cotizado a la Seguridad Social los meses suficientes

para cobrar un subsidio de desempleo es muy pequeño en comparación con el conjunto de los inmigrantes en paro.

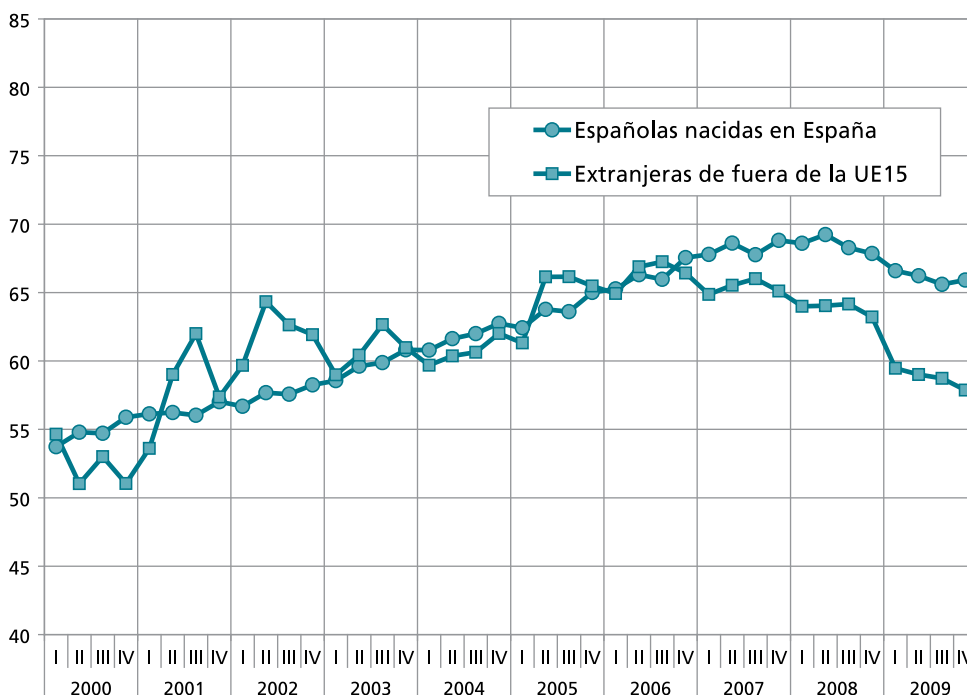
Por último, pocos inmigrantes se encontraban al inicio de la crisis en una situación de vivienda en propiedad ya terminada de pagar: la gran mayoría pagaba un alquiler o una hipoteca, que se han convertido en la situación de

desempleo en una grave losa. La reducción de las oportunidades laborales ha tenido un efecto inmediato en la evolución del saldo migratorio: el número de llegadas ha disminuido, especialmente desde Europa del Este, y ha aumentado el de retornos, con el efecto de una reducción del ritmo de aumento de los saldos. Pero conviene recalcar que, a pesar de la gravedad de la crisis económica, no se ha producido

un estancamiento del número de inmigrantes ni mucho menos una reducción: únicamente su velocidad de crecimiento se ha reducido.

Como ocurrió en el centro de Europa a finales de los años setenta, la crisis económica y el sustancial aumento del desempleo no sólo no causaron una disminución relevante de las cifras de población inmigrada, ni siquiera pese a

**Gráfico 4. Evolución de la tasa de empleo de las mujeres de 20 a 49 años por nacionalidad.**<sup>16</sup>



Fuente: EPA I/2000-IV/2009. Elaboración Luis Garrido  
Caída de la tasa de empleo de las mujeres extranjeras no-UE 15, entre el Tercer Trimestre de 2006 y el Cuarto de 2009: 67,2 a 57,9 = 9,4 puntos

<sup>16</sup>Se excluyen aquí las mujeres de 50 o más años porque su tasa de actividad es muy pequeña entre las españolas y muy pocas mujeres inmigrantes extracomunitarias superan esa edad.

los programas de ayuda e incentivación al retorno que varios gobiernos, como el francés o el alemán, pusieron en marcha, sino que la llegada de población inmigrada continuó de forma estable en los siguientes decenios. Aquella experiencia mostró por primera vez de forma palmaria que las demandas del mercado de trabajo eran sólo uno de los factores de atracción de la inmigración hacia Europa y que junto a éstas otros elementos tenían un peso importante: las prestaciones del Estado de bienestar, las oportunidades educativas y de movilidad social, la paz y la relativamente baja inseguridad, la prevalencia del Estado de derecho o la existencia de redes sociales y familiares de acogida.

**Los menores no acompañados.** La llegada desde África de inmigrantes menores de edad no acompañados por sus familias se ha convertido en los últimos años en un fenómeno notable que implica un desafío a las reglas españolas de inmigración y de protección a los menores. Entre 2006 y 2008, llegaron a España 3.745 menores africanos, magrebíes o subsaharianos, que, de acuerdo con las normas españolas sobre protección a la infancia, no pueden ser devueltos a su

país de origen o tránsito, a no ser que se asegure la recepción por su familia o por una institución dedicada a su cuidado, y deben ser acogidos y recibir una educación hasta que lleguen a la mayoría de edad (18 años). En el año 2009 se encontraban acogidos en España un total de unos 5.000 menores, 1.300 de ellos en Canarias<sup>17</sup>. Se produce aquí una clara utilización espúrea de las normas españolas por parte de las familias de estos muchachos: la llegada a España de la mayoría de estos muchachos responde a un plan familiar migratorio para proporcionarles aquí formación y trabajo, a la espera de que puedan enviar remesas. La llegada de menores se ha incrementado a la vez que la política española de control fronterizo y la firma de acuerdos de repatriación han dificultado la llegada de adultos, lo que muestra que se produce una sustitución. Muchos de los muchachos que emigran, menores de acuerdo con las normas españolas, son considerados adultos en su país de origen y sus familias esperan de ellos que trabajen y contribuyan a la economía familiar.

El reparto del coste de la atención a estos niños y adolescentes en los centros de acogida ha creado tensiones notables entre las Comunidades Autónomas, cuya competencia en

**Tabla 10. Evolución de la población extranjera de 16 años o más.**

	2005	2006	2007	2008	2009
Total	3.095.000	3.617.000	4.177.000	4.628.000	4.767.000
Aumento	-	522.000	560.000	451.000	139.000

Fuente: EPA, media anual y segundo trimestre 2009

<sup>17</sup>Datos procedentes del informe: "La política de acogida, repatriación y acuerdos para la integración de los menores extranjeros no acompañados" Red Europea de Migraciones. 2009 <http://extranjerios.mtin.es>



la materia les obliga a asumir ese cuidado. Los menores llegan a Ceuta, Melilla, Andalucía o Canarias y durante algunos años, en la primera mitad de la década de los 2000, sólo estas comunidades asumieron su atención. Dadas las relativamente pequeñas cifras de entonces, los centros se ocupaban de ayudar a los jóvenes a encontrar un trabajo para a su vez conseguir un permiso de residencia al cumplir los 18 años. Sin embargo, el aumento del número de llegadas y la constatación de que se estaba produciendo un efecto llamada causado por la protección prestada, ha originado un cambio de actitud y ahora muchos de los jóvenes son devueltos a su país de origen al llegar a la mayoría de edad, lo que frustra el proyecto familiar migratorio que estaba detrás de la llegada.

El gobierno español y las Comunidades Autónomas más afectadas han apostado por financiar la construcción y mantenimiento de centros dedicados a la protección de los menores en Marruecos y Senegal, a cambio de una mayor cooperación de estos países en la evitación de esta forma de migración. Pero es improbable que esta estrategia consiga reducir de forma sustancial la migración de menores y sea exitosa a largo plazo, dadas las altas tasas de desempleo juvenil en ambos países.



# Las políticas

### III. Las políticas

#### El marco institucional

El marco institucional en el que se discuten, regulan y gestionan las políticas de inmigración ha experimentado un cambio sustancial a lo largo de la década, en el que se ha multiplicado el número de agentes estatales implicados: desde la concentración de las competencias en el Ministerio de Interior, con escasa participación de otros ministerios, a la implicación primero del Ministerio de Trabajo, después del Ministerio de Asuntos Exteriores, y desde el año 2006 del Ministerio de Defensa (con participación en la vigilancia contra la inmigración irregular proveniente de África) y de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía con competencias en sus nuevos estatutos para conceder la primera autorización provisional de trabajo. En conjunto, la reacción de las Administraciones Públicas ante el desafío de regulación y gestión que implica la inmigración ha sido lenta: durante el decenio los recursos personales y materiales dedicados a la gestión de la inmigración han ido aumentando continuamente, pero a un ritmo y en un volumen inferiores a lo necesario.

La creación en 2004 de la Secretaría de Estado de Inmigración en el Ministerio de Trabajo y el traspaso de muchas de las competencias a este ministerio expresaban la voluntad de ofrecer una aproximación basada en las necesidades del mercado de trabajo y de lanzar un mensaje positivo respecto a la inmigración, con énfasis en la

integración, frente al dominio de los aspectos preventivos que procedían de su localización en el Ministerio del Interior. El Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a participar en el proceso de formación de las políticas y de su desarrollo en el año 2005, a raíz de la crisis ocasionada por el asalto masivo a las vallas de Ceuta y Melilla por parte de subsaharianos que llevaban meses viviendo en las proximidades marroquíes de la frontera. Pero fué especialmente a partir del verano de 2006, cuando llegaron a las costas canarias unos 25.000 inmigrantes irregulares subsaharianos, en la llamada "crisis de los cayucos", cuando la diplomacia española desplegó un gran esfuerzo relacionado con la inmigración, para llegar a acuerdos de readmisión con los países de África occidental y lograr su colaboración en el control de las salidas irregulares. Hasta el año 2005 era el Ministerio del Interior el que negociaba la firma de los acuerdos de readmisión con los países de origen o de tránsito. La implicación del Ministerio de Asuntos Exteriores en esta materia es tanto más necesaria cuanto que la inmigración se ha convertido en esta década en un aspecto relevante de las relaciones internacionales del Estado español, especialmente en lo que afecta a Marruecos, América Latina y la UE

El aumento del número de ministerios implicados en la política migratoria ha creado nuevas necesidades de coordinación para evitar las múltiples disfunciones causadas por esta dispersión. Ante ello, la propuesta

de creación de una agencia única de inmigración que aglutine todas las competencias en esta materia de Interior, Exteriores y Trabajo ha sido apoyada por numerosos grupos, tanto por los dos principales partidos políticos como por la CEOE, pero finalmente no ha sido puesta en marcha. En un intento de solventar por otra vía la necesaria coordinación –intento algo tardío por su coincidencia con la crisis económica y el declive de las llegadas de inmigrantes–, se creó en junio del 2008 la Comisión Delegada del Gobierno para la política de inmigración, presidida por la Vicepresidenta del Gobierno. Sin embargo, pese al avance que supone la existencia de la Comisión Delegada frente a la situación anterior, una Comisión carece de la estructura jerárquica, la unidad funcional y la fluidez en el intercambio de la información que aportaría una agencia única.

En otro orden de cosas, el reparto de la carga financiera que supone la gestión migratoria y, sobre todo, la dotación de servicios relacionados de una u otra forma con la atención a los inmigrantes ha creado en estos años importantes tensiones interterritoriales. Éstas afectan tanto a la financiación extra necesaria para atender a una población que ha crecido con la inmigración como al esfuerzo dedicado a grupos específicos de inmigrantes, especialmente los menores extranjeros no acompañados o los inmigrantes irregulares sin empleo, ambos con mayor presencia en las islas Canarias, seguidas de Ceuta, Melilla y Andalucía. Tanto el

reparto territorial hacia el resto de las Comunidades Autónomas de los inmigrantes irregulares que no pueden repatriarse (llegados en su mayoría a Canarias en los últimos años) como el de los menores no acompañados (llegados tanto a Canarias como a Andalucía, Ceuta y Melilla) han provocado fricciones sustanciales entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas, así como entre las segundas.

En un intento de canalizar estas y otras tensiones surgidas en relación con la inmigración, se creó en 2007 la Conferencia Sectorial de la Inmigración, definida como órgano de cooperación y coordinación entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, cuyo principal cometido ha sido el reparto del Fondo de Acogida e Integración de los Inmigrantes y de Refuerzo Educativo, dotado en el año 2009 con 200 millones de euros.

### Los instrumentos de análisis

Desde que la Ley de Extranjería aprobada en el año 2000 concedió a los inmigrantes irregulares el derecho al acceso gratuito a la sanidad pública, en las mismas condiciones que los españoles, y a la educación de entre 3 y 16 años, con la única condición de que se empadronaran, el número de extranjeros registrados en el Padrón experimentó un fortísimo crecimiento, de 500.000 personas en ese mismo año. Todos los analistas coinciden en que este aumento, que se refleja en

el Padrón oficial a fecha 1 de enero de 2001, sólo en parte indica un crecimiento de población: es a la vez la expresión de la conversión en visible estadísticamente de varios cientos de miles de inmigrantes irregulares que previamente no aparecían en los registros.

Sin duda, puede considerarse un hecho positivo la emergencia a la visibilidad estadística de la inmigración irregular. Sin embargo, para lograrlo ha sido necesario ofrecer un incentivo al registro, convirtiéndolo en una fuente de derechos sociales para los extranjeros (nada impedía a los inmigrantes irregulares empadronarse antes del año 2000, pero no tenían ningún aliciente para hacerlo) y esta conversión en fuente de derechos del registro demográfico puede alterar su fiabilidad. Por otra parte muchos Ayuntamientos hacen una lectura laxa de los requisitos para el empadronamiento, facilitando el registro sin exigencia de la presencia física, a través de terceros e incluso por internet, motivados en muchos casos por el deseo de aumentar las cifras de población municipal, de las que dependen los fondos que reciben o el peso político. A esto se añade que los inmigrantes que abandonan el país no se dan de baja en el Padrón, por lo que siguen figurando como residentes.

En estas condiciones, existían en 2003 numerosos indicios de que el número de extranjeros registrados en el Padrón era significativamente superior al real, por lo que la reforma

de la Ley de Extranjería aprobada ese año incluyó la obligación de renovar su registro en el Padrón cada dos años para los extranjeros no comunitarios que carecieran de un permiso de residencia permanente. Dos años después, en 2005, comenzó el proceso de "caducidad", por el que los Ayuntamientos comenzaron a dar de baja en el Padrón a aquellos extranjeros que no hubieran renovado su registro. En conjunto, el Instituto Nacional de Estadística, con la información proporcionada por los Ayuntamientos, dió de baja en el Padrón de 2005 a más de 300.000 extranjeros no comunitarios (aproximadamente el 10% del total); en los años siguientes el número de "caducados" ha sido bastante menor (56.000 en 2006, 135.000 en 2007 y 142.000 en 2008). Es indudable que este proceso de depuración mejora la veracidad del Padrón pero todavía sigue persistiendo el problema del exceso de empadronamiento debido a las prácticas municipales que no exigen la presencia física del que se empadrona. En un sentido contrario, algunos Ayuntamientos, por ahora muy minoritarios, de municipios con una alta presencia de inmigrantes, han comenzado en los últimos dos años a dificultar de diferentes formas la inscripción en el Padrón de los extranjeros sin permiso de residencia o que habitan en viviendas en condiciones de hacinamiento, mientras que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla mantienen la práctica de negar el registro a los que carecen de permiso de residencia casi desde el comienzo de la década para evitar el masivo

empadronamiento de los marroquíes que viven en las provincias que rodean las ciudades y que pueden entrar legalmente en ellas sin necesidad de visado. Aunque esta práctica municipal sea por ahora estadísticamente poco relevante, muestra la variedad de criterios que están aplicando los ayuntamientos y pone en duda la uniformidad de procedimientos en el registro.

En cuanto al debate suscitado por la negativa de algunos Ayuntamientos a empadronar a los inmigrantes irregulares, conviene recordar que la reforma de la Ley de Extranjería aprobada en el año 2003, consensuada entre los dos principales partidos, establecía que la Dirección General de Policía accedería a los datos de inscripción padronal de los extranjeros para ejercer sus funciones relacionadas con el control de su permanencia en España. En su momento, esta disposición causó protestas de ONG y de varios Ayuntamientos y finalmente no ha sido aplicada excepto en raros casos individuales y nunca de forma genérica para identificar y localizar a los inmigrantes irregulares, algo que la DGP podría haber hecho con el cruce de los datos padronales y los del registro de permisos de residencia. En definitiva, la Ley de Extranjería de 2003 ya establecía mecanismos para evitar que los derechos que la Ley de Extranjería de 2000 concedía a los inmigrantes irregulares a cambio del empadronamiento se convirtieran en un factor de atracción de éstos.

Las inexactitudes a que dan lugar las diferentes prácticas municipales tienen efectos sobre numerosos instrumentos de análisis económico necesarios en la toma de decisiones políticas, como la Encuesta de Población Activa, que utiliza el Padrón como base principal del universo al que elevar sus resultados y como fuente para la selección de sus muestras. Los datos padronales son la base de información sobre la población en que se basan numerosos cálculos necesarios en la elaboración de las políticas públicas, por lo que mejorar su fiabilidad es no sólo necesario desde el punto de vista de las políticas migratorias sino desde la perspectiva de las políticas públicas en general.

En cualquier caso, hay que resaltar que, pese a estas deficiencias, el Padrón Continuo constituye un gran instrumento analítico del que la mayoría de los países europeos carece: proporciona información demográfica para el conjunto nacional mes a mes, mientras que muchos países de la UE sólo actualizan sus datos de población cuando realizan un Censo cada varios años.

Existen en el sistema estadístico español otras carencias de recogida de información o de disponibilidad de la misma que afectan al conocimiento sobre los flujos migratorios y sobre la integración de los inmigrantes. Resulta, por ejemplo, imposible conocer las características del itinerario de los inmigrantes hasta acceder a los permisos de residencia, puesto que la información que se proporciona se refiere sólo a *stocks* y no a flujos y

no permite el cruce con la de visados concedidos.

El sistema estadístico español puede mejorar sustancialmente en el campo de la inmigración si se avanza en el proyecto del INE conocido como Estudio Demográfico Longitudinal, para la creación de una macro-fuente que resultará de la unión de todas las fuentes administrativas relacionadas: Padrón (INE), Registro Central de Extranjeros (MIR), Visados (MAEC), Concesiones de nacionalidad (M<sup>o</sup> de Justicia), Altas en la Seguridad Social (MTIN), etc. El proyecto no se refiere sólo a los extranjeros, sino a toda la población, y algunas comunidades autónomas están trabajando también en proyectos similares.

En cuanto a la integración de los inmigrantes hay importantes lagunas en la información. No puede, por ejemplo, abordarse uno de los grandes indicadores de integración, el referido a los resultados educativos de los inmigrantes, puesto que los colegios e institutos sólo proporcionan información agregada, sin identificación de los individuos y de sus características individuales (esto no sólo impide conocer los resultados de los inmigrantes sino analizar cualquier otra variable de la población escolar, como la influencia del nivel educativo de los padres, del tipo de colegio o cualquier otra relevante). En parte esta carencia es la consecuencia de una escasa tradición de evaluación de los procesos y resultados del sistema educativo que afectaba en el pasado al Ministerio de Educación y que han

heredado las Comunidades Autónomas, competentes ahora en esta materia y a menudo remisas a compartir su información. El resultado es que, a diferencia de la mayoría de los países europeos, no existen en España datos sobre el sistema educativo que permitan diferenciar a los inmigrantes y por tanto evaluar los resultados de las políticas de integración educativa en cualquiera de sus aspectos (resultados escolares, concentración espacial de los alumnos inmigrantes, etc.). El único instrumento con que cuentan los investigadores es la encuesta PISA elaborada por la OCDE cada tres años. Pero sus muestras son escasas, no permiten abordar con suficiente representatividad la situación de los alumnos inmigrantes que se concentran en las grandes ciudades y además, en el caso de PISA-España, a diferencia de los demás países cubiertos por la encuesta, no recoge el origen geográfico de los alumnos inmigrantes. Algunas Comunidades Autónomas han decidido tener muestra propia en la encuesta PISA para contar con un número suficiente de entrevistas en su área, pero las que lo han hecho no son las que tienen mayor número de inmigrantes.

Otros aspectos de la integración de la inmigración o de sus efectos en la sociedad o en el Estado de bienestar se encuentran con carencias de información que derivan en buena parte de la existencia de 17 sistemas estadísticos autónomos, de modo que en estos terrenos las políticas públicas se mueven con frecuencia en un vacío de información que no permite elaborar



diagnósticos ni medir la eficacia de las medidas. Un claro ejemplo es el del efecto de la inmigración en el sistema sanitario, uno de los pilares del Estado de bienestar: en este terreno la información, o bien no se recoge, o cuando lo hace queda en manos de cada una de las Comunidades Autónomas, que no siempre la comparte. En enero de 2007 el Gobierno se comprometió ante la Conferencia de Presidentes de CCAA a elaborar un informe, encargado al Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre el impacto de la inmigración en las cuentas de las Comunidades, pero ese informe no llegó a existir por las dificultades de acceso a los datos de las propias Comunidades.

En cuanto a la integración laboral, los datos de afiliación a la Seguridad Social son la principal fuente de registro administrativo, mientras que la Encuesta de Población Activa es el mejor instrumento analítico. Dado el alto peso de la economía sumergida en España (alrededor del 20% del PIB según el Ministerio de Trabajo), los datos de la Seguridad Social ofrecen un retrato incompleto de la inserción laboral de los inmigrantes (o de los autóctonos), un retrato que la EPA complementa puesto que recoge tanto a los inmigrantes regulares y dados de alta en la Seguridad Social como a los que no se encuentran en esa situación. La conjunción de ambas fuentes permite un seguimiento de la integración laboral de la inmigración que podría resultar más fructífero si se emprendieran algunas reformas en el registro de los datos y en la

disponibilidad de los mismos. En estos momentos la Seguridad Social no registra los cambios de domicilio de los individuos, lo cual tiene un peso más importante en el caso de los inmigrantes que en el de los autóctonos ya que los primeros son mucho más móviles. Esta carencia impide el uso de los datos de la Seguridad Social para contemplar la movilidad laboral de los inmigrantes dentro del territorio nacional. En cuanto a la EPA, los datos que se ponen a disposición de los analistas presentan un grado de agregación demasiado alto lo que obliga a aproximaciones poco finas.

### La ordenación de los flujos.

En el campo de la gestión y ordenación de los flujos migratorios se han producido también importantes avances a lo largo de la década, a pesar de que la inmigración irregular ha sido, durante el conjunto de estos años, la principal vía de entrada a la residencia y al trabajo.

En el comienzo de la década la única vía legal de entrada era el llamado "régimen general", vigente hasta 2001, que permitía al empresario contratar en origen a un trabajador extranjero a condición de que la "situación nacional de empleo" lo permitiera. Es decir, a condición de que el INEM certificara que no existían desempleados españoles que pudieran hacer ese trabajo, con independencia de en qué provincia vivieran o de si efectivamente había o no trabajadores españoles que quisieran optar a ese trabajo. Este sistema nunca funcionó,

excepto para algunas grandes empresas, porque resultaba demasiado costoso para la mayoría de los empresarios, sin mecanismos para acceder a los trabajadores en sus países de origen, y fue cerrado tras la regularización de 2001.

Desde 2002 a 2004, tras el cierre del "régimen general", el llamado "contingente" se convirtió en la única puerta de entrada a la inmigración legal. El contingente se establecía como resultado de acuerdos anuales del Gobierno con las Comunidades Autónomas, con la participación de los sindicatos y las organizaciones empresariales, pero no fue capaz de canalizar el flujo de entrada, afectado por numerosos déficits tanto en España como en la gestión española en los países de origen, y ofreció entre 20.000 y 30.000 puestos anuales, la mayoría para temporeros en el sector agrícola, en años en que la llegada de nuevos inmigrantes a España estaba entre 400.000 y 500.000.

En el año 2004 el "régimen general" se reabrió a través de una nueva figura, el catálogo de puestos de difícil cobertura, vigente hasta la actualidad, que se diseña trimestralmente, por provincias, con información de los sindicatos, las organizaciones empresariales y los servicios públicos de empleo. El cambio de escala desde las Comunidades Autónomas a las provincias permitió una valoración más ajustada de las demandas del mercado de trabajo pero persisten aún importantes déficits: las empresas en que la mayoría de

los inmigrantes encuentra trabajo son las pequeñas y muy pequeñas empresas mal representadas en las asociaciones empresariales y en los sindicatos, mientras que los servicios públicos de empleo sólo intermedian en un porcentaje mínimo del total de contratos (menos del 5%). En consecuencia, la información que procede de estas fuentes sobre las demandas del mercado de trabajo es insuficiente. Durante algunos años los puestos de trabajo que exigen cualificación universitaria fueron excluidos del catálogo, pero la escasez de médicos que sufre España en la actualidad ha acabado finalmente con esta exclusión.

Desde 2004, el catálogo constituye la base para la entrada de los inmigrantes de forma regular. Para utilizarlo, el empresario debe solicitar el contrato de un trabajador extranjero identificado y, una vez conseguida la autorización, éste solicita el visado en su país de origen. El permiso de residencia y trabajo inicial que recibe es válido por un año y puede estar restringido a ciertos sectores de actividad o a una provincia. Este permiso inicial puede renovarse dos veces, cada una de ellas por dos años, hasta que en el quinto año de estancia legal la renovación produce ya un permiso permanente. A menudo, dada la inestabilidad habitual en los sectores en que trabajan, los inmigrantes no pueden renovar su permiso por carecer en ese momento de un contrato vigente o de una oferta, lo que, como ya se ha dicho, les conduce a una situación de irregularidad.

Junto al catálogo de puestos de difícil cobertura se ha mantenido el llamado contingente, que permite contrataciones colectivas, de al menos diez personas, y que por tanto sólo es utilizado por las grandes empresas o por asociaciones de empresas. En esta vía de entrada la tramitación es más ágil pero, por sus propias características, no es útil para la mayor parte de las empresas.

Además del marco general que regula la llegada de la inmigración con fines laborales, España ha firmado acuerdos de inmigración con varios países: Ecuador, Colombia, Marruecos, República Dominicana, Rumanía, Bulgaria y Polonia. Estos acuerdos establecen mecanismos para la

selección en origen de los trabajadores contratados y gestionan el transporte, el contacto con el empresario, el retorno, etc. Los acuerdos de inmigración han supuesto un avance muy positivo en la ordenación de los flujos con los países afectados por cuanto los trabajadores que llegan a través de estos acuerdos lo hacen con garantía y reconocimiento de sus derechos; sin embargo, su alcance ha sido escaso y sólo una pequeña parte de los inmigrantes laborales provenientes de estos países han llegado en el marco de los acuerdos, que han encontrado en las tareas agrícolas de temporada su principal aplicación.

Otro elemento de alcance parcial de la gestión migratoria es la Unidad

**Tabla 11. Acuerdos de inmigración firmados por España**

País	Fecha de firma	Fecha de aplicación
Colombia	21-mayo-2001	En vigor desde 11-3-2002
Ecuador	29-mayo-2001	Aplicación provisional desde 28-6-2001
Marruecos	25-julio-2001	En vigor desde 1-9-2005
Rep. Dominicana	17-diciembre-2001	En vigor desde 1-5-2007
Mauritania	25-julio-2007	Aplicación provisional desde 23-9-2007
Ucrania	12-mayo-2009	

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

**Tabla 12. Contratados en origen a través del contingente**

2004		2005		2006		2007		2008		2009	
ESTABLES	TEMPORADA	ESTABLES	TEMPORADA	ESTABLES	TEMPORADA	ESTABLES	TEMPORADA	ESTABLES	TEMPORADA	ESTABLES	TEMPORADA
3.864	34.932	3.198	33.297	6.248	39.747	5.728	64.716	1.513	47.180	17	3.407
38.796		36.495		45.995		70.444		48.693		3.424	

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

de Grandes Empresas, creada en el año 2007, y dirigida a la gestión de los permisos de residencia y trabajo para "directivos y técnicos de alta cualificación, técnicos y científicos, profesores de universidades públicas españolas y artistas de reconocido prestigio internacional, en cuya contratación concurren razones de interés económico, social, laboral o cultural". La Unidad funciona con gran eficacia: el tiempo medio de gestión del permiso es de 15 días, frente a los tres o cuatro meses que suele necesitar un pequeño o mediano empresario para gestionar su solicitud a través de los canales normales en cada provincia.

**La respuesta de la política migratoria ante la crisis: el plan de retorno, la disminución de la oferta y el endurecimiento de las condiciones de entrada.**

Como ya lo habían hecho anteriormente otros países europeos al enfrentarse en los años setenta con el aumento del paro producido por la crisis económica, el gobierno español planteó en el año 2008 un plan de retorno para incentivar el regreso a su país de los inmigrantes que hubieran quedado en situación de desempleo. El plan español, puesto en marcha en noviembre de 2008, ofrece a los inmigrantes que decidan regresar el cobro en dos fases del total de la prestación de desempleo, un 40% al inscribirse y un 60% al llegar a su país de origen, con la condición de que no podrán regresar a España legalmente durante tres años. Por otra parte, sólo pueden acogerse al plan los originarios

de países que han firmado con España acuerdos de reconocimiento mutuo de las aportaciones sociales. Dadas estas condiciones, los posibles usuarios del Plan quedan restringidos a una pequeña minoría frente al conjunto de los desempleados inmigrantes: según cálculos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, unos 80.000. Gran parte de los inmigrantes no han cotizado durante el tiempo suficiente a la Seguridad Social para tener derecho al subsidio de desempleo o proceden de países que no tienen acuerdo con España. Pero sólo una pequeña minoría de los posibles beneficiarios ha decidido acogerse al plan: en el primer año desde que se puso en marcha se presentaron 8.724 solicitudes, aproximadamente un 10% de la cifra de los que, según cálculos oficiales, estaban en condiciones de acogerse.

Son varias las causas de este escaso impacto del plan de retorno. En primer lugar, las condiciones en los países de origen no han mejorado sustancialmente o incluso han empeorado a causa de la crisis económica por lo que las razones que motivaron la emigración a España en el primer momento siguen siendo fuertes ahora. España ofrece mucho más que trabajo a los inmigrantes (seguridad física, atención médica, educación de calidad, derechos individuales, etc.) y por tanto, para la mayoría de ellos es preferible encontrarse en paro en España que igualmente en paro en su país de origen, especialmente si tienen hijos. La cantidad media de subsidio de desempleo a que tienen

derecho los inmigrantes elegibles no es lo bastante alta como para iniciar un negocio en el país de origen o para vivir desahogadamente durante un largo periodo: durante este primer año de vigencia del plan, la cuantía media del total de los derechos acumulados ha sido de 9.148 euros.

En segundo lugar, para los que estuvieran tentados de regresar al origen, la prohibición de volver a España en tres años es muy disuasoria: los inmigrantes que pueden acogerse al plan han pasado varios años en el país, muy probablemente han tardado en conseguir una situación regular y muchos de ellos tienen ya hijos en el sistema escolar. En estas circunstancias la mayoría opta por resistir y esperar a que la situación mejore. Y en tercer lugar porque lo que se ofrece en el plan de retorno es escaso en relación con lo que sería necesario para incentivar el regreso y también en comparación con lo ofrecido por otros planes similares. De hecho el plan español sólo le da al inmigrante la cantidad a la que tiene derecho (el subsidio de desempleo) aunque lo haga de forma acumulada. En comparación con esto Alemania en los años ochenta ofrecía 10.500 marcos, más 1.500 por niño, a cada turco, español, italiano, tunecino, marroquí, portugués o coreano que decidiera volver a su país. Además recibían lo que hubieran cotizado al sistema de jubilación y con ello renunciaban a sus derechos a cobrar una pensión de jubilación en Alemania. En relación con los turcos, la comunidad más numerosa, el plan tuvo un éxito importante:

regresaron unos 250.000 frente a un total de 1.600.000, aunque parte de esos retornados volvieron a su vez más adelante a Alemania.

Junto al Plan de Retorno voluntario del 2008, diseñado específicamente como respuesta a la crisis económica, se ha mantenido otro plan de ayuda al retorno, existente ya en años anteriores y gestionado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y varias ONGs, denominado Plan de Retorno Social. A este plan, que se limita a facilitar la vuelta del inmigrante, pueden acceder inmigrantes regulares o irregulares que se encuentren en situación de especial dificultad, certificada por el Ayuntamiento o una ONG especializada, y lleven más de seis meses de estancia en España. En los 10 primeros meses de 2009 se acogieron al Plan de Retorno Social 3.160 personas, muchas más que en 2008 (1.821 personas) o 2007 (1.184).

Pero las principales respuestas de la política migratoria ante la crisis económica han sido el endurecimiento de las condiciones para la entrada, una mayor actividad policial en la detección y expulsión de los inmigrantes irregulares y la disminución de las ofertas de empleo en las vías de entrada legal, ya sea mediante el catálogo de puestos de difícil cobertura, cuya oferta se ha reducido hasta quedar limitada casi únicamente a los médicos, o la del contingente, que ha pasado de canalizar 6.248 contratos estables en 2007 a ofrecer 901 puestos en 2009 y 168 para el 2010 (de ellos 136

para médicos). Para evitar la entrada de falsos turistas se ha actualizado la cantidad que se exige al extranjero y que se mantenía idéntica desde 1989: ahora es el equivalente a un 10% del salario mínimo mensual, multiplicado por los días de estancia. Los requisitos que se exigen a los que llegan a España con una carta de invitación de familiares o amigos se han multiplicado también: se exigen pruebas de la relación amistosa y el que invita desde España debe aportar datos en la Comisaría de Policía como su contrato de alquiler de la vivienda o su escritura de propiedad. En cuanto a la actuación policial contra los inmigrantes irregulares ya residentes en suelo español, desde comienzos de 2008 se aprecia una actividad muy superior, tanto en la detección de inmigrantes irregulares en controles al azar en espacios públicos, (algo que pocas veces había sucedido antes de 2008) como en la actividad contra las redes de tráfico de personas.

La crisis ha tenido también un efecto, aunque muy leve, en la modificación del marco jurídico que regula la inmigración: en la nueva Ley de Extranjería, aprobada en noviembre de 2009, la reagrupación familiar se ha limitado en el caso de los padres a aquellos que tengan más de 65 años. Otro cambio, quizá más sustancial por sus efectos sobre la situación de los inmigrantes ya residentes, es la modificación del Reglamento de la Ley de Extranjería aprobado por el Consejo de Ministros en julio de 2009, destinado a impedir que la situación

de desempleo convierta en irregulares a muchos inmigrantes. La modificación permite movilidad geográfica y sectorial a los inmigrantes que se encuentran en el primer año de estancia regular (autorización inicial), algo que antes les estaba vedado (la autorización, como se ha dicho, se refiere a un sector y una provincia). Por otra parte, el decreto de modificación del reglamento anula la exigencia de contar con un contrato de trabajo para renovar el permiso de residencia. Basta con haber cotizado a la Seguridad Social al menos durante nueve meses por cada año de estancia en España. Por último, si uno de los miembros de una pareja queda en paro y el otro demuestra que puede mantenerlo o mantenerla, se renovará su permiso de residencia sin que sea necesario que el desempleado vuelva a su país y que una vez allí se inicien los trámites de reagrupación familiar.

### **Medidas contra la inmigración irregular.**

Desde el año 2001, tras el final de la primera gran regularización extraordinaria, la lucha contra la llegada irregular de inmigrantes ha sido uno de los ejes de la política migratoria española, quizá el que más atención ha recibido por parte de los medios de comunicación y de la opinión pública, especialmente en lo referido a las llegadas por vía marítima. En este terreno, como en el de la gestión positiva de los flujos, se han experimentado importantes avances a lo largo del decenio. Los elementos que han configurado esta política defensiva son los siguientes:

**1. Imposición de visados** a los nacionales de países de los que existe constancia estadística de una importante llegada de inmigrantes irregulares. Ya en los años noventa se impuso la exigencia de visado a los nacionales de Perú y Marruecos, que después se extendió en esta década a Ecuador, Colombia y Bolivia. La exigencia de visado ha mostrado ser uno de los instrumentos más eficaces en la reducción de la inmigración irregular: así, las llegadas desde Colombia disminuyeron a la mitad tras la imposición de visado en 2001 y las de Ecuador cayeron aún más tras esa misma exigencia en 2003. Puesto que el falso turismo es la principal puerta de entrada de los inmigrantes irregulares, la exigencia de visado, que supone un control previo en el país de origen, es la principal medida preventiva.

**2. Reforzamiento del control fronterizo.** España ha realizado un gran esfuerzo para blindar su frontera marítima con África, mediante la creación del SIVE dotado con potentes medios técnicos. El sistema, implantado en sucesivas extensiones territoriales desde 2002, comenzando en Algeciras para desplegarse después en Málaga, Fuerteventura, Cádiz, Granada y Ceuta, ha conseguido reducir de forma muy sustancial la entrada de inmigración irregular marroquí, puesto que los inmigrantes interceptados al llegar a las costas españolas son devueltos de inmediato a su país de origen gracias al acuerdo de readmisión con

las autoridades del país vecino. Sin embargo el SIVE durante algunos años no tuvo ninguna eficacia para evitar la llegada de inmigración irregular subsahariana a las costas andaluzas o canarias, por la falta de acuerdos de readmisión que permitieran su devolución. Por otra parte, Marruecos a partir del año 2004, y a consecuencia de las gestiones españolas y de la UE, colabora efectivamente en la vigilancia de sus costas para evitar la salida de inmigración irregular desde ella. Al activarse esa vigilancia marroquí, los cayucos comenzaron en 2005 a partir desde Mauritania para dirigirse a Canarias en un viaje mucho más largo y peligroso que el del cruce del Estrecho.

En cuanto a la frontera terrestre con Marruecos, el vallado de las ciudades de Ceuta y Melilla se realizó a mediados de los años noventa pero su capacidad disuasiva fue en pocos años superada por la decisión de penetrar en suelo español de cientos de inmigrantes subsaharianos y argelinos que pasaron a saltar las vallas y concentrarse en los centros de acogida de las ciudades, aprovechando las dificultades del Estado español para proceder a su devolución al origen. El anuncio en el año 2005 del inicio de las obras de refuerzo y elevación de las vallas provocó un intento dramático de entrada, a la desesperada, por parte de varios cientos de inmigrantes subsaharianos, con el resultado de varios muertos y numerosos heridos. Desde la realización de las obras esta forma de acceso irregular ha



desaparecido prácticamente, aunque se mantiene la entrada por vía marítima desde la costa marroquí o la entrada con documentación falsa por los puestos fronterizos. En cualquier caso, siempre ha sido estadísticamente pequeña, aunque importante en el contexto de las dos pequeñas ciudades.

A pesar del esfuerzo organizativo, y político, y la dedicación de recursos y personal para evitar la inmigración irregular procedente de África, conviene recordar que su peso estadístico en el total de llegadas de inmigrantes es muy pequeño. Como media en este decenio, sólo un tercio del total de inmigrantes irregulares detectados por la policía, con órdenes de expulsión, llegaron por vía marítima. Y sólo un 5% del total de los inmigrantes nuevos que llegan cada año lo hacen por esa vía. Sin embargo, este esfuerzo defensivo preventivo es necesario a la luz de la información sobre el deseo de emigrar a Europa en numerosos países del norte de África y de África occidental, cuyo primer destino sería España o Italia. De hecho, el despliegue del SIVE, la colaboración marroquí desde 2004, el lanzamiento del Proceso de Rabat (julio 2006) y la firma de los acuerdos de readmisión con numerosos países de África occidental, han conseguido reducir considerablemente las llegadas.

En el Mediterráneo Oriental la reacción italiana ante la inmigración irregular llegada por mar desde África ha sido más lenta que la española: aunque

Italia consiguió también en 2004 que Libia aceptara por primera vez la repatriación de inmigrantes irregulares llegados desde su territorio a cambio de que la UE levantara el embargo de armas que durante 18 años le había impuesto, Italia no ha conseguido aún una colaboración efectiva libia en la prevención de la salida de pateras, pese a que ha aceptado el pago de fuertes compensaciones económicas por sus prácticas en Libia en el periodo colonial.

En otro orden de cosas, la eficacia de las medidas tomadas por España se ha traducido en un aumento de la llegada de inmigrantes que son más difícilmente retornables, como mujeres embarazadas o menores no acompañados, especialmente protegidos por las normas, y se han abierto nuevas rutas aún mal vigiladas, como la llegada desde Argelia a la costa levantina española (Murcia), desde Túnez a Cerdeña o desde Libia a Creta.

### **3. Firmas de acuerdos de**

**readmisión.** Como se ha dicho, durante varios años el SIVE no ha podido evitar la llegada de inmigrantes irregulares subsaharianos porque España carecía de acuerdos de readmisión con sus países de origen, lo que se traducía en su final liberación, tras 40 días de estancia en un CIE con una orden de devolución que no se cumplía. En ese contexto, la principal contribución del SIVE no era la evitación de la inmigración irregular sino el salvamento marítimo de los inmigrantes, especialmente en los años



2004 a 2006, cuando los inmigrantes subsaharianos sustituyeron Andalucía por Canarias como punto de destino, presionados por la vigilancia marroquí de sus costas. A partir de 2006, tras la llegada ese verano de 25.000 inmigrantes irregulares subsaharianos a las costas canarias, la diplomacia española ha realizado un gran esfuerzo de negociación con los países de origen o de tránsito que ha obtenido la firma de acuerdos de diferentes tipos con varios de ellos –Cabo Verde, Malí, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Níger, englobados dentro del llamado Proceso de Rabat– y la colaboración de otros Estados de la región con diferentes formatos –Ghana, Nigeria, Camerún, Costa de Marfil–. A estos acuerdos logrados a partir de 2006, deben añadirse los ya existentes previamente con Marruecos y Mauritania.

El éxito de estos acuerdos se ha traducido en un notable descenso de la llegada de inmigrantes irregulares desde África, aunque en parte este descenso debe achacarse a la crisis económica y la reducción de las oportunidades de empleo en España.

La firma de los acuerdos que incluyen la readmisión de los inmigrantes irregulares ha permitido a la política migratoria española un avance muy sustancial en su eficacia, pasando de un periodo en el que la gran mayoría de las órdenes de expulsión eran inejecutables a otro en que sólo una minoría no se ejecutan. Así, entre enero de 2002 y junio de 2004 la Administración dictó 118.000 órdenes de expulsión y ejecutó 33.000, es decir, no pudo expulsar al 72% de los inmigrantes irregulares detectados, mientras que en 2007 sólo un 8% de las órdenes no se ejecutaron (se dictaron 53.000 y se ejecutaron 47.000).

Los acuerdos firmados en el marco del Proceso de Rabat<sup>18</sup> se sostienen sobre tres ejes: el establecimiento de canales para facilitar la migración legal, la cooperación al desarrollo y la colaboración en la lucha contra la inmigración irregular, lo que incluye la implicación en la reducción del fraude de documentos, el fortalecimiento del control de fronteras y la readmisión de los nacionales. Dada su naturaleza, el funcionamiento de los acuerdos se

**Tabla 13. Llegada de inmigrantes irregulares por vía marítima (Península, Ceuta, Melilla y Canarias)**

2006	2007	2008	2009
39.000	18.000	13.000	7.000

Fuente: Ministerio del Interior, comunicados de prensa

<sup>18</sup>El “Proceso de Rabat” se estableció en la reunión ministerial euroafricana celebrada en Rabat en julio de 2006, a iniciativa española, con presencia de los 27 estados miembros de la UE y de 27 países del norte, oeste y centro de África. Se suscribió una Declaración y un Plan de Acción sobre migración legal, lucha contra la inmigración ilegal y sinergias entre cooperación al desarrollo y migraciones. En diciembre de 2007, en una reunión celebrada en Lisboa entre la UE y la Unión Africana, se firmó el Partenariado Unión Europea-África.

encuentra desde finales del 2008 con un importante escollo: la dificultad de ofrecer puestos de trabajo en la economía española, con un alto desempleo. Por otra parte, la ayuda económica destinada específicamente

a aspectos relacionados con la gestión fronteriza y migratoria es muy escasa, mientras que los mismos países reciben por otras vías ajenas a estos acuerdos ayudas españolas al desarrollo de carácter general (educación, sanidad,

**Tabla 14. Acuerdos de readmisión firmados por España**

País	Fecha de firma	Fecha de aplicación
Marruecos	13-febrero-1992	Aplicación provisional desde 13-2-1992
Portugal	15-febrero-1993	En vigor desde 2-4-1995
Rumanía	29-abril-1996	En vigor desde 24-5-1997
Bulgaria	16-diciembre-1996	En vigor desde 3-9-1997
Lituania	18-noviembre-1998	En vigor desde 1-3-2000
Eslovaquia	3-marzo-1999	En vigor desde 11-12-1999
Letonia	30-marzo-1999	En vigor desde 1-2-2000
Estonia	28-junio-1999	En vigor desde 6-2-2000
Italia	4-noviembre-1999	En vigor desde 1-2-2001
Nigeria	12-noviembre-2001	Pendiente de ratificación
Polonia	21-mayo-2002	En vigor desde 23-6-2004
Argelia	31-julio-2002	En vigor desde 18-2-2004
Francia	26-noviembre-2002 (sustituyó al firmado el 8 de enero de 1988)	En vigor desde 21-12-2003
Mauritania	1-julio-2003	Aplicación provisional desde 31-7-2003
Suiza	17-noviembre-2003	En vigor desde 12-1-2005
Ex República Yugoslava de Macedonia	6-febrero-2006	En vigor desde el 19-11-2006
Gambia *	9-octubre-2006	Aplicación provisional desde 8-11-2006
Guinea-Conakry *	9-octubre-2006	Aplicación provisional desde 7-1-2007
Mali *	23-enero-2007	Aplicación provisional desde 22-2-2008
Cabo Verde *	20-marzo-2007	En vigor desde el 19 de enero de 2008
Guinea-Bissau*	27-enero-2008	Aplicación provisional desde 8-11-2008
Níger*	10-mayo-2008	Aplicación provisional desde 9-6-2008
Ghana	Rubricado 6-julio-2005	Pendiente de firma
Bosnia-Herzegovina	Rubricado 4-abril-2006	Pendiente de firma

\* Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración (Proceso de Rabat)

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

infraestructuras, etc.). Por último, la aceptación de la readmisión de sus nacionales o, en algunos casos, de los extranjeros que han utilizado su país como vía de tránsito, no es una medida popular, lo que, unido a la escasez de las contrapartidas, debilita la fuerza de estos acuerdos.

**4. Endurecimiento de las penas contra los traficantes.** En el año 2003, trasponiendo normas europeas, se incorporó una modificación al Código Penal (art. 318 bis), consensuada entre los principales partidos, que castigaba con penas de cuatro a ocho años de prisión el tráfico de personas y de cinco a diez en el caso de que ese tráfico estuviera destinado a la explotación sexual. En ese año, los inmigrantes irregulares que llegaban por vía marítima a Andalucía eran subsaharianos en su casi totalidad ya que Marruecos había comenzado a aceptar la devolución de sus nacionales, pero éstos continuaban siendo patronos de las pateras. Como resultado no previsto de esta modificación legal, la travesía se convirtió en más difícil y arriesgada cuando los marroquíes dejaron de conducir las barcas que atravesaban el Estrecho, ya que eran fácilmente identificables en una barca en la que el resto eran subsaharianos, y pasaron los mismos inmigrantes a convertirse en patronos de la embarcación, a menudo sin ningún conocimiento previo de navegación y con el resultado de un aumento de las muertes en la travesía. La voluntad de reformar el Código Penal para incluir penas mayores a los traficantes

de personas fue anunciada por el Ministerio de Interior en septiembre del 2008, cuando se encontraban detenidos 170 traficantes en las cárceles españolas y está actualmente en tramitación en las Cortes.

El artículo 318 bis introducido en la reforma del Código Penal de 2003 castiga al que “directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España”, lo que incluye implícitamente a los que hagan esto sin ánimo de lucro. En el caso de que ese lucro fuera el objetivo, las penas se aplican “en su mitad superior”, es decir, de seis a ocho años de prisión (o de ocho a diez en el caso de la trata de mujeres). En la práctica, este artículo, que sí se ha aplicado en otros países europeos contra ONG y particulares que han ayudado sin ánimo de lucro a los inmigrantes irregulares, en España se ha utilizado sólo contra los que realizan el tráfico con el objetivo de obtener un beneficio económico.

Igualmente se incluyeron en la reforma del Código Penal medidas para proteger a las víctimas de la explotación sexual o laboral, que prácticamente sólo se han aplicado en casos de prostitución forzada (no se producen denuncias de víctimas de trata laboral). A las víctimas que colaboran con la policía para descubrir las redes se les ofrece un permiso de residencia renovable y el acogimiento al programa de protección de testigos.

En su intento de atajar otros canales de entrada irregular o regularización

fraudulenta, la última reforma de la Ley de Extranjería (LODYLE 2/2009) ha incluido como infracciones graves, en su artículo 53, el matrimonio de conveniencia dirigido a facilitar el permiso de residencia a un extranjero, la promoción de la entrada irregular por la vía de la invitación, necesaria para obtener el visado en varios países, o el consentimiento ante el empadronamiento fraudulento (en una vivienda propiedad del infractor en el que el extranjero no reside realmente). Las infracciones graves están sancionadas con multas de entre 501 y 10.000 euros. Esta última infracción se convierte en muy grave cuando media intención de lucro (art. 54), sancionable con multa desde 10.001 hasta 100.00 euros.

#### **5. Incremento de la actividad inspectora en los centros de trabajo.**

Durante los primeros años de la década, la contratación de trabajadores inmigrantes irregulares se efectuaba en ciertos sectores económicos, como la agricultura, con muy escaso riesgo de sufrir una sanción por parte de la Inspección Laboral. España comenzó el decenio con un número manifiestamente escaso de Inspectores de Trabajo y Subinspectores (730 inspectores y 780 subinspectores), que dedican gran parte de su actividad al examen del cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo. En conjunto, en 2006 había un inspector por cada 23.000 trabajadores, frente a la media europea de uno por cada 12.000 empleados. El crecimiento de estos

cuerpos de inspección ha constituido una reivindicación repetida por los sindicatos durante toda la década que ha comenzado a ser atendida en los últimos años, aunque a un ritmo demasiado lento (unos 50 nuevos funcionarios incorporados a cada uno de los dos cuerpos al año desde el 2006). En cualquier caso, el número de actuaciones y sanciones impuestas a empresarios por contratar inmigrantes irregulares aumentó notablemente entre el 2003 y el 2006, pasando de 30.409 actuaciones en el 2003 a 71.631 en el 2006 (no se han publicado los datos posteriores) y en algunos sectores, como el agrícola, parecen haber tenido un efecto disuasorio importante.

#### **6. Reforzamiento de los servicios policiales dedicados al control fronterizo e interno.**

A lo largo del decenio se ha producido un constante incremento del número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil dedicados total o parcialmente a tareas relacionadas con la evitación de la inmigración irregular. Así, según los datos hechos públicos por el Ministerio del Interior, entre 2003 y 2007 estos efectivos crecieron en un 25%, pasando de 10.239 a 12.771. En este campo han sido hitos importantes la creación en 2001 de la Unidad para Combatir las Redes de Inmigración y Falsificación de documentos (UCRIF), perteneciente a la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía y los sucesivos despliegues del SIVE. La UCRIF actúa únicamente a partir de denuncias recibidas y se ocupa básicamente de la persecución de las redes de trata de mujeres.

Las fuerzas de seguridad, sin embargo, no han utilizado hasta ahora el instrumento de información sobre la inmigración irregular y su localización que se deduce del cotejo entre el Padrón municipal y el registro de permisos de residencia. La reforma de la Ley de Extranjería aprobada en el año 2003 incluyó el libre acceso del Ministerio del Interior a los datos individuales del Padrón, lo que en su momento suscitó protestas. De la misma forma, como ya se ha dicho, los controles rutinarios al azar en lugares públicos de concentración de inmigrantes, habituales como medida contra la inmigración irregular en otros países, en España sólo han comenzado a realizarse recientemente.

### **7. Europeización de las medidas contra la inmigración irregular.**

Por la especial vulnerabilidad ante la inmigración irregular que la cercanía a África otorga a España, nuestro país ha sido uno de los principales adalides de la europeización de esta política y una de las voces más exigentes en la demanda de mayor colaboración intraeuropea en este terreno. En la europeización de las medidas contra la inmigración irregular son hitos importantes la creación en el año 2005 de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) promovida entre otros por España, la dotación en 2007 de un Fondo europeo para el Retorno, dotado con 676 millones de euros para el periodo 2008-2013, la firma de acuerdos conjuntos europeos de readmisión – aunque por ahora los países afectados son poco relevantes desde la perspectiva

española<sup>19</sup>– o la organización de vuelos conjuntos de repatriación. Esto último tiene una gran importancia porque la devolución se cobra un alto coste económico: según datos facilitados por el Ministerio del Interior referidos al año 2004, el coste de devolución de un ciudadano chino era de 6.750 euros, 3.834 el de un ecuatoriano y 2.000 el de un senegalés. En estos costes hay que incluir no sólo el precio del billete de avión del inmigrante devuelto sino los billetes de ida y vuelta de los policías que suelen escoltarlos, más sus gastos de estancia o la pequeña cantidad de dinero que se entrega al inmigrante a la llegada. El coste que estas devoluciones suponen no sólo para España sino para todos los países europeos, ha motivado la organización europea de vuelos de devolución conjuntos en el marco de FRONTEX o la cofinanciación con fondos de la UE de los vuelos de repatriación a América Latina.

Desde el punto de vista de los intereses españoles, quizá el logro de mayor trascendencia ha sido que la Comisión Europea, en sus negociaciones económicas y políticas con los países emisores de inmigrantes o países de paso, como Marruecos, condicione la firma de acuerdos comerciales o de asociación a su colaboración efectiva contra la inmigración irregular propia y la de paso.

### **La evolución de la opinión pública ante la inmigración**

España comenzó la década siendo el país de Europa menos xenófobo, más tolerante ante las diferencias culturales, y más favorable a

<sup>19</sup> Se han firmado acuerdos europeos de readmisión con Hong Kong, Sri Lanka, Macao, Ucrania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Moldavia y la Federación Rusa. La Comisión Europea ha intentado la firma de un acuerdo con Marruecos hasta ahora sin éxito.

la inmigración, con diferencias importantes respecto a la media europea. En esta posición pesaban varios factores: el escaso número de inmigrantes extracomunitarios y su gran concentración en ciertas áreas, lo que dejaba virtualmente sin inmigrantes a la mayoría del territorio nacional; el peso del recuerdo reciente de la emigración española al centro y norte de Europa; la influencia de la Iglesia católica que, desde el inicio del proceso inmigratorio, ha tenido una

posición neta y activamente favorable a la inmigración; la posición de las ONGs específicamente dedicadas a la inmigración o el asilo o de militancia contra el racismo; y finalmente el predominio de un difuso sentimiento de compasión y/o de solidaridad con los países más pobres y los que provienen de ellos.

Desde esa excepcionalidad de la opinión pública española en este terreno, la evolución producida durante esta

**Tabla 15. Rechazo a la convivencia con personas de otra nacionalidad, raza o religión**

*¿Usted personalmente considera molesta en su vida cotidiana la presencia de personas de otra nacionalidad, raza o religión?*

Porcentaje de entrevistados que consideran molesta esa presencia.

	Otra nacionalidad	Otra raza	Otra religión
Grecia	38%	27%	31%
Dinamarca	24%	24%	26%
Bélgica	20%	23%	21%
Irlanda	17%	20%	17%
Reino Unido	17%	19%	17%
Países Bajos	17%	17%	17%
Alemania	16%	16%	13%
Francia	16%	14%	12%
Austria	15%	14%	12%
Italia	11%	11%	10%
Suecia	11%	11%	10%
Luxemburgo	9%	11%	8%
Portugal	9%	10%	8%
Finlandia	8%	9%	8%
España	4%	5%	6%

Fuente: Eurobarómetro EB 53 y European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. 2000

década ha acercado las actitudes españoles a las de la media europea a medida que el número de inmigrantes aumentaba. El deterioro era ya claro a mediados de la década, una época en que el crecimiento económico permitía absorber en el mercado de trabajo sin grandes fricciones a los millones de inmigrantes llegados en el periodo, lo que indica que el aspecto laboral ha tenido menor incidencia en esta evolución que otros relacionados con la convivencia, con el deterioro de los servicios sociales por la demanda añadida o con el aumento de la delincuencia. Posteriormente, a partir del inicio de la crisis económica, se ha producido otra caída en la que la competencia laboral ha pasado a ocupar el primer puesto. Los indicios de ese deslizamiento de la opinión pública española hacia posiciones de rechazo a la inmigración son muchas, tal y como recogen las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el Barómetro del Real Instituto Elcano o las encuestas sobre inmigración de ASEP y otras regionales como la OPIA (Andalucía).

En el año 2008, último en el que el CIS realizó un barómetro sobre inmigración, un 46% de los entrevistados consideraba que el número de inmigrantes en España era "excesivo", frente a sólo un 18% que lo creía aceptable, la mayoría pensaba que las normas que regulan la llegada de los inmigrantes son demasiado tolerantes y las menciones a aspectos negativos relacionados con la inmigración superaban a las

referidas a aspectos positivos. Más de un tercio de los entrevistados (36%) no mencionaba ningún aspecto positivo de la inmigración frente a un quinto (21%) que no señalaba aspectos negativos. Conviene tener en cuenta que los efectos de la crisis económica en septiembre del 2008 –cuando se realizó el trabajo de campo de esta encuesta– eran de menor intensidad que la alcanzada a lo largo de 2009 y 2010 por lo que puede suponerse que las posiciones anti-inmigración han seguido aumentando.

En lo que afecta al mercado de trabajo, más de la mitad de los españoles opina que los inmigrantes "quitan puestos de trabajo" y casi tres cuartas partes cree que su disponibilidad a trabajar por salarios menores hace disminuir el salario de los españoles, porcentajes sustancialmente más altos que los del año 2000 o incluso 2004.

En forma aparentemente contradictoria con estos resultados, la gran mayoría de los entrevistados (el 82%) cree que los inmigrantes realizan trabajos que los españoles no quieren hacer, un porcentaje que resulta muy alto incluso entre los parados (el 77% comparte esa opinión). La explicación de esta contradicción aparece a la luz de los estudios de opinión de tipo cualitativo:<sup>20</sup> la mayoría de los inmigrantes ocupan puestos de trabajo que los españoles no desean (por sus horarios largos, o por su bajo salario, o por el esfuerzo físico que requieren, etc.) pero que, sin embargo, pueden ser los únicos disponibles para una buena parte de los españoles de

<sup>20</sup> Carmen González Enríquez: Los sindicatos ante la inmigración, <http://lextranjeros.mtin.es/es/legenerall/publicaciones.html>

menor cualificación. Por tanto, aunque no deseados, esos puestos de trabajo pueden ser también pretendidos por parte de los trabajadores autóctonos en las situaciones en que los otros tipos de trabajo, los mejores, escasean. El despiece de los datos de las encuestas del CIS según nivel de estudios muestra que son los españoles de menor nivel educativo los que en mucha mayor proporción que el resto se quejan de la competencia laboral de los inmigrantes y abogan por políticas de empleo que favorezcan a los autóctonos frente a los extranjeros.

Además, en plena concepción instrumental de la inmigración, un

no desdeñable 39% consideraba en septiembre del 2008, que los inmigrantes que se encuentran en paro durante un largo periodo deben ser expulsados del país (un 47% está en contra).

Junto a los motivos de rechazo que surgen de la competencia en el mercado de trabajo, el otro gran elemento de preocupación en relación con la inmigración es la delincuencia. En realidad, de las encuestas se deduce que este elemento ha tenido más peso que el laboral en la configuración de una opinión negativa durante todo este periodo. Ya en el año 2000,

**Tabla 16. Opinión sobre el efecto de la inmigración en los salarios**

Porcentajes de acuerdo con la frase *“Al aceptar sueldos más bajos, los trabajadores extranjeros hacen que bajen los salarios de los españoles”*

	2000	2004	2008
De acuerdo	42%	62%	71%
En desacuerdo	47%	29%	23%
NS/NC	11%	9%	6%

Fuente: CIS, Estudios n°. 2283, 2565 y 2773

**Tabla 17. Opinión sobre el efecto de la inmigración en el mercado de trabajo**

Porcentajes de acuerdo con la frase *“Los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles”*

	2000	2004	2008
De acuerdo	37%	48%	55%
En desacuerdo	55%	54%	40%
NS/NC	8%	6%	5%

Fuente: CIS, Estudios n°. 2283, 2565 y 2773

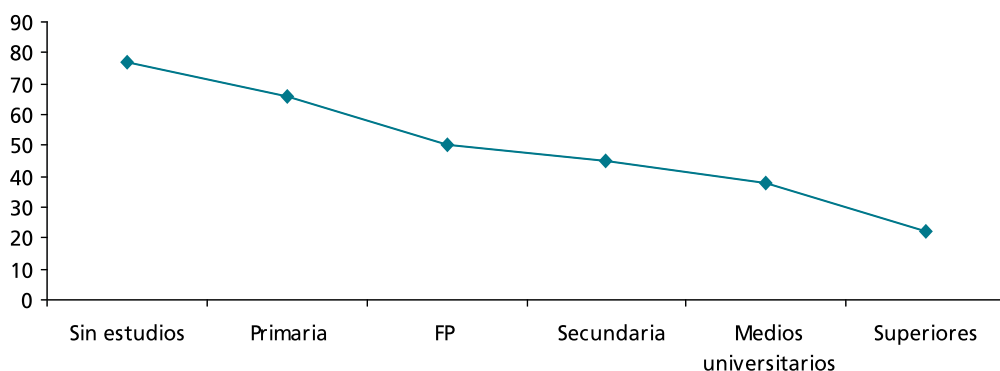


más de la mitad de los entrevistados por el CIS (51%) estuvo de acuerdo con la frase "El aumento de los inmigrantes favorece el incremento de la delincuencia en nuestro país", con un 35% de desacuerdo. La pregunta no se repitió en los dos años siguientes y fue sustituida en 2003 por otra que decía "Hoy en día en España existe una relación entre inseguridad ciudadana e inmigración", con la que estuvieron de acuerdo el 58%, frente a un 26% de desacuerdo. En la encuesta dedicada por el CIS a la inmigración en Septiembre de 2008, entre las respuestas espontáneas a la pregunta sobre los aspectos negativos relacionados con la inmigración, la delincuencia fué la mención más frecuente, señalada por un 30%, seguida a distancia por los problemas de integración (11%) y la competencia en el mercado de trabajo (11%). El crecimiento de la delincuencia

experimentado en España durante los primeros años de la década, la penetración en el territorio de redes criminales extranjeras dedicadas a los asaltos a domicilios o negocios, a la trata de mujeres o al tráfico de drogas, entre otros, el aumento de los asesinatos, en gran parte con víctimas y responsables extranjeros, el aumento de las muertes por violencia doméstica que en un tercio de los casos son también protagonizadas y sufridas por extranjeros, la presencia en algunas zonas de menores delincuentes extranjeros, todo ello ha contribuido a forjar esa relación que la opinión pública realiza entre inmigración y delincuencia.

A todo esto, que ya existía desde principios de la década, hay que añadir el efecto muy negativo del ataque terrorista del 11 de marzo de 2004

**Gráfico 5. Porcentaje de acuerdo con la frase: "Los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles" según el nivel de estudios del entrevistado**



Fuente: CIS 2008, estudio 2773

sobre los trenes madrileños, con sus 191 muertos. Pese a que la sociedad española está acostumbrada, por su convivencia durante décadas con el terrorismo de ETA, a diferenciar entre los terroristas y el pueblo al que pertenecen y, gracias a ello, su reacción tras el 11-M fue mucho menos antimusulmana que la producida en EEUU tras el ataque del 11 de Septiembre de 2001, la actitud ante la inmigración de origen marroquí experimentó un cambio negativo que, poco a poco, se ha suavizado. Aún así, las reticencias de los españoles ante la inmigración de origen marroquí son mayores que las referidas a cualquier otro grupo, una diferencia que existía ya a comienzos del siglo pero que se ha acentuado en esta década.

El impacto de la inmigración en el Estado de Bienestar, en la provisión de bienes y servicios públicos a la población, ha tenido también un efecto negativo sobre la evolución de la opinión pública. Especialmente en las zonas de concentración de la inmigración algunos servicios han sufrido un aumento de la población a atender sin que los recursos humanos y materiales se hayan incrementado en la misma proporción, provocando

un deterioro. Así, un 52% de los entrevistados por el CIS en el 2008 opinaba que la atención sanitaria había empeorado por la presencia de los inmigrantes y un 49% afirmaba lo mismo respecto a la educación. Especialmente dañina es la competencia por la captación de ayudas públicas o servicios que se conceden sobre la base de baremos que priman a las rentas más bajas y que, precisamente por ello, benefician a los inmigrantes. Es el caso del acceso a las muy escasas guarderías públicas o a las becas de comedor o de compra de libros para los escolares. En este caso, a diferencia de la asistencia médica, que antes o después llega a todos, se produce una sustitución de los receptores de estos bienes públicos. El malestar causado por esto ha alimentado algunos mitos muy negativos que se han extendido entre la opinión pública, como el de que, en las mismas condiciones, los inmigrantes reciben más ayudas estatales. Así, se ha configurado una percepción errónea compartida por más de la mitad de los españoles, según la cual los inmigrantes reciben más protección del Estado que los dos grandes grupos considerados tradicionalmente como necesitados de esa protección, los ancianos/jubilados y los parados.

**Tabla 18. Opinión sobre las ayudas escolares a inmigrantes y autóctonos**

Porcentajes de acuerdo con la frase *“Aunque tengan los mismos ingresos, se les da más ayudas escolares a los inmigrantes que a los españoles”*

De acuerdo	En desacuerdo	NS/NC
50,3%	28,3%	20,9%

Fuente: CIS 2008, estudio 2773

En consonancia con esta evolución en la percepción del efecto de la inmigración sobre la sociedad española, la opinión pública ante la política migratoria ha experimentado un giro hacia posiciones restrictivas. Si al principio de la década,

un 39% consideraba que las normas migratorias eran correctas o que pecaban de duras, ese grupo se ha reducido al 20% en el 2008, mientras que los que abogan por mayor dureza se han multiplicado por dos.

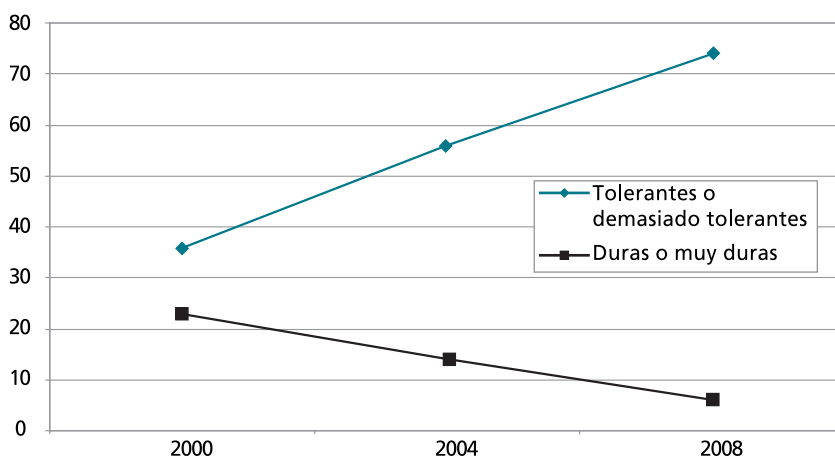
**Tabla 19. Opinión sobre la protección estatal a inmigrantes y otros grupos**

Le voy a leer a continuación una serie de grupos y me gustaría que me dijera, para cada uno de ellos, si cree que en la actualidad reciben mucha, bastante, poca o ninguna protección por parte del Estado. Porcentaje de los que creen que reciben mucha o bastante protección.

	Personas mayores que viven solas	Pensionistas	Parados	Inmigrantes
Mucha o bastante	16,9%	23,5%	23,7%	57,8%

Fuente: CIS 2008, estudio 2773

**Gráfico 6. Considera que las leyes que regulan la inmigración en España son...**



Fuente: CIS, estudios 2283, 2565 y 2773



# Recomendaciones

## IV. Recomendaciones

Las propuestas que se recogen en las siguientes páginas tienen diferentes horizontes temporales: algunas, como las relativas a la información o a las medidas para disminuir la inmigración irregular, podrían desarrollarse a corto plazo. Otras, especialmente algunas de las relacionadas con el mercado de trabajo, sólo tienen sentido en un eventual contexto futuro de crecimiento neto de la oferta de empleo en España.

Colocándonos en ese futuro, este informe propone un cambio de orientación en la política de gestión de los flujos migratorios coherente con el objetivo de una transformación en el modelo económico para basar el crecimiento en sectores intensivos en el uso de tecnología e información, en la línea establecida por la Agenda de Lisboa del año 2000, en lugar de, como ha ocurrido durante la mayor parte de la década, en el uso intensivo de mano de obra. Esto implica una modificación sustancial de los criterios que deberían guiar la política migratoria en el futuro: frente a la concepción que ha primado durante este decenio que subordinaba en la práctica la gestión migratoria a las demandas del mercado de trabajo, fueran cuales fueran, se propone aquí la subordinación de la política de gestión de los flujos migratorios a la decisión previa sobre los sectores económicos a promover. En otras palabras, la política migratoria debe subordinarse a la política económica e industrial y ser el resultado de una concepción global sobre el desarrollo a alentar. En este sentido, una nueva política migratoria

para otro modelo de crecimiento debe dirigirse a la atracción de la inmigración de cualificación media y alta.

Se propone aquí igualmente deslindar la política de inmigración de la puramente demográfica: la inmigración no puede ser una solución a largo plazo a una población envejecida ni a las amenazas que se derivan de ello para el sistema de pensiones de jubilación.

La experiencia de otros países europeos muestra que la natalidad de la población inmigrante tiende a asemejarse a la de la población nativa por lo que, para mantener una pirámide de edad joven, es necesaria una entrada continua de nueva población inmigrante joven que compense el envejecimiento de los entrados anteriormente. Esta continua entrada de nueva inmigración sólo es sostenible socialmente en periodos breves de alto crecimiento económico basado en un uso intensivo de la mano de obra, un periodo como el que ha terminado en España en 2007. Por otra parte, si esa inmigración joven se encuentra, como ha ocurrido en España en este decenio, en los escalones más bajos de la estructura ocupacional y, a menudo, en la economía informal, su aportación per capita al sistema de pensiones es pequeño.

La escasa natalidad de la población española, una de las más bajas del mundo, debe combatirse facilitando a las parejas el cumplimiento de su deseo de tener hijos. Las encuestas muestran que la

media, en cuanto a hijos deseados, es muy superior a la realidad de los hijos que las parejas finalmente tienen. Existe una panoplia de medidas para cerrar esta distancia con políticas fiscales, laborales, de vivienda y de provisión de servicios sociales que en varios países europeos, especialmente Francia que tiene ahora una de las tasas de natalidad más altas de Europa, han mostrado un éxito importante (subvención por hijo, salario por el cuidado de los niños, exención de impuestos, inversión en guarderías públicas, incentivos fiscales a las empresas para facilitar la maternidad de las empleadas, largos periodos de baja maternal...)

Por otra parte, existe en España un gran margen para el aumento de la población activa y con ello el descenso de la ratio de dependencia entre activos e inactivos. La tasa de actividad española (porcentaje de la población empleada o en búsqueda de empleo sobre la población en edad de trabajar) es una de las más bajas de la UE-15 (es decir, excluyendo a los países de Europa del Este, más Chipre y Malta, que se incorporaron en el año 2004 o 2007) y puede aumentar considerablemente por tres vías: la mayor incorporación de la mujer, la mayor incorporación de los jóvenes y el alargamiento de la vida laboral con la extensión de la edad de jubilación. En particular la tasa de actividad juvenil en España (48% en el 2008) es muy baja en comparación con la de países que han avanzado mucho más que el nuestro en la oferta de trabajos a tiempo parcial, compatibles

con la continuación de los estudios, como los países nórdicos, Austria, Holanda o el Reino Unido, donde esta tasa supera el 60%. Igualmente la tasa de actividad femenina en España (63% en 2008) queda muy por debajo de los países nórdicos, Alemania y Holanda, donde supera el 70%. En cuanto a la edad de jubilación, toda Europa se plantea alargar una edad que se estableció cuando la duración media de la vida humana era menor y peores las condiciones de salud con que se llegaba a los 65 años.

## Marco institucional y legal

### Creación de la Agencia Estatal de Inmigración

A pesar de los avances en la coordinación que ha supuesto la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para la política de inmigración, todavía se producen múltiples disfunciones derivadas de la inexistencia de un órgano que asuma el conjunto de las competencias en este campo ahora repartidas entre los Ministerios de Trabajo e Inmigración, de Interior y de Exteriores. La unidad orgánica y funcional de esa Agencia aseguraría el intercambio de información y la uniformidad de criterios y procedimientos.

Las Oficinas de Extranjería, el instrumento central de la gestión migratoria dentro del país, mantienen en el presente una doble dependencia

–orgánicamente dependen del Ministerio de Administraciones Públicas y funcionalmente del Ministerio de Trabajo e Inmigración– lo que crea algunos problemas estructurales en su funcionamiento que desaparecerían con la creación de la Agencia Estatal de Inmigración.

### **Aumentar los recursos humanos y los medios dedicados a la gestión migratoria**

Se han producido avances notables en la gestión migratoria a lo largo del decenio pero todavía el proceso que un empresario debe seguir hasta obtener la contratación de un trabajador inmigrante en origen o el tiempo que un inmigrante tarda en conseguir la renovación de un permiso de estancia son mucho más largos de lo que debieran, básicamente porque los servicios que se ocupan de la gestión de estos procesos se encuentran infradotados para ejercer estas tareas. El resultado de esta escasez de los recursos dedicados a la gestión migratoria ha sido durante todo el decenio la formación de importantes incentivos a la irregularidad, convertida en forma frecuente de entrada al mercado de trabajo.

Para ordenar el proceso migratorio es necesario aumentar sustancialmente la dotación de personal y medios en los servicios estatales encargados de la gestión en todas sus fases: Servicios provinciales de trabajo, servicios públicos de empleo, consulados,

Oficinas de Extranjería, Delegaciones de Gobierno o Comisarias de Policía (encargadas de la renovación del NIE).

En particular debe fortalecerse la dotación de los servicios provinciales de trabajo, en los que en este momento se producen importantes retrasos en la respuesta a la solicitud de contratación de un trabajador inmigrante, y de los servicios estatales de contratación en origen, de modo que éstos puedan intermediar y facilitar a las empresas españolas de cualquier tamaño la contratación de los trabajadores inmigrantes. Sería conveniente contar con la presencia de delegaciones de las asociaciones empresariales y de los servicios de empleo en los principales países de origen de los inmigrantes y destinar mayores recursos a apoyar la formación profesional o técnica en el origen.

### **Igualar las condiciones de acceso a la nacionalidad**

En el presente se produce una gran desigualdad en el acceso a la nacionalidad española entre los nacionales de países latinoamericanos (más Andorra, Filipinas, Portugal, Guinea Ecuatorial y los judíos sefardíes), y los procedentes de cualquier otro país. Los primeros pueden solicitar la nacionalidad tras dos años de estancia legal mientras que los segundos necesitan probar diez años de estancia (cinco en el caso de los refugiados). De hecho, en las condiciones actuales, los inmigrantes latinoamericanos pueden



acceder a la nacionalidad mucho antes de conseguir el permiso de residencia permanente, que se obtiene a los cinco años de estancia regular.

Esta desigualdad entre los inmigrantes procedentes de uno u otro país se estableció en el Código Civil en una época en que la inmigración de grandes números de personas no se contemplaba y, en la actualidad, dado el gran peso de la inmigración latinoamericana en el conjunto, produce como resultado que la media de años requeridos para obtener la nacionalidad española sea la más baja de la UE y una de las más bajas de los países desarrollados, un resultado que no estaba en la mente del legislador. Este acceso tan inmediato a la nacionalidad española puede causar una cierta desvalorización de la misma y conduce además a una discriminación negativa contra los inmigrantes no latinoamericanos, lo que afecta sobre todo a los inmigrantes marroquíes. El otro gran grupo excluido del beneficio de los dos años, los inmigrantes de Europa del Este, ciudadanos comunitarios (básicamente rumanos en la actualidad), tienen pocos incentivos para interesarse por obtener la nacionalidad española.

En ausencia de normas comunes en la UE sobre acceso a la nacionalidad, sería conveniente en España una igualación hacia el centro del periodo requerido para solicitar la nacionalidad, de modo que nuestro país se acercase a la franja media de las prácticas europeas, que

establecen una estancia legal de en torno a cinco años antes de la solicitud de la nacionalidad.

## Ordenación de la inmigración

### Mejorar la información sobre las necesidades del mercado de trabajo

El objetivo de la gestión de los flujos de inmigración laboral es conseguir que el número y características de los inmigrantes que llegan de forma legal al país se adecúen *grosso modo* a las necesidades del mercado de trabajo. Conseguir este objetivo requiere contar con una información actualizada y detallada sobre el mercado de trabajo, un proceso que en España ha mejorado sustancialmente con la introducción del llamado Catálogo de puestos de difícil cobertura, al pasar a una periodicidad trimestral (frente a la anterior anual) el procedimiento de consulta con los sindicatos, asociaciones empresariales y organismos de empleo para el diagnóstico sobre las necesidades no cubiertas en el mercado de trabajo. Además, en otro avance de importancia, el Catálogo ha pasado a elaborarse por provincias lo que permite obtener una imagen mucho más precisa que la del anterior modelo de contingente definido para todo el territorio estatal.

Sin embargo, todavía este proceso presenta algunas deficiencias que resultan de los déficits de información de los agentes participantes. Tanto los sindicatos

como las asociaciones empresariales tienen su base social en las empresas de tamaño medio y grande, mientras que gran parte del empleo inmigrante se concentra en empresas de tamaño muy pequeño, habitualmente no asociadas. Por otra parte, el INEM sólo intermedia en un porcentaje mínimo de los contratos, menor del 5%, mientras que el resto se establece a través de las agencias privadas de intermediación y las redes familiares o sociales. Este escaso papel de los servicios estatales de empleo en la intermediación en el mercado de trabajo se traduce en un conocimiento limitado de sus necesidades. Por este motivo es conveniente incorporar también a las agencias privadas de empleo en el proceso de diagnóstico sobre las necesidades del mercado de trabajo, de modo que la información que procede de los servicios estatales se complete con esta otra. Sin duda también esta fuente tiene limitaciones pero su incorporación mejorará el resultado conjunto. Por último, sería necesario realizar de forma periódica una encuesta a empresas para conocer sus necesidades de empleo y sus experiencias con la gestión migratoria.

En cualquier caso, esta propuesta de obtener un conocimiento más detallado de las demandas del mercado de trabajo no implica que la política de flujos migratorios deba subordinarse sin más a ellas: Deben ser los objetivos de política económica, los que estructuran las prioridades y los sectores cuyas necesidades de mano de obra requieran una política activa de atracción de la inmigración.

### **Combatir el empleo sumergido**

Como se ha explicado en páginas anteriores, la alta presencia de la irregularidad en España ha sido posible en buena parte por la debilidad de los controles sobre la economía sumergida a través de la actuación de la Inspección del trabajo. El número de Inspectores y Subinspectores de Trabajo era de 1.540 en 2003, que se ha elevado a 1.954 en 2009, una cifra que sigue siendo insuficiente para una población ocupada de 19 millones de personas. La escasez de recursos humanos en la Inspección del Trabajo, junto a una tolerancia social implícita hacia las prácticas de algunos nichos importantes de actividad económica sumergida, han resultado en gran parte del decenio en la impunidad de las contrataciones de inmigrantes irregulares. Aunque la actividad inspectora sobre esta contratación se ha intensificado a lo largo del periodo, todavía es insuficiente como muestra el alto número de trabajadores no afiliados a la Seguridad Social que se deduce de la comparación entre las cifras de empleo de la Encuesta de Población Activa y las de afiliación a la Seguridad Social. Debe por tanto incrementarse la cifra de los Inspectores y Subinspectores y crear dentro de ambos cuerpos grupos especializados dedicados a la detección del trabajo irregular (inmigrante o nativo).

Con el mismo objetivo de estrechar la vigilancia contra la economía sumergida conviene aumentar la

sanción que se impone a los empresarios por la contratación de trabajadores irregulares, ya sea en forma de multas o, como se incluye en la propuesta de Directiva europea sobre sanciones a empresarios que contraten a inmigrantes irregulares, con sanciones penales en ciertos casos.

La tolerancia social hacia el incumplimiento de las normas legales es alta en España como en todos los países del Sur de Europa, lo que aconseja realizar campañas informativas y de difusión entre la población para promover el rechazo social contra el empleo irregular en la economía sumergida. Especialmente grave, por sus consecuencias sobre la vida de numerosas mujeres, es la indiferencia de los clientes hacia las condiciones de vida de la prostitución forzada.

### **Prevenir la llegada de nuevos inmigrantes irregulares**

Pese a que la disminución de oportunidades laborales ha reducido el ritmo de llegada de nuevos inmigrantes irregulares, el flujo de entrada no se ha detenido, como se ha señalado en las páginas anteriores, lo que obliga a mantener la vigilancia en este terreno. La imposición de visado ha mostrado ya sobradamente su eficacia en la prevención de las llegadas irregulares y es necesario continuar extendiendo esta medida a los nacionales de aquellos países de los que existe constancia de una importante inmigración irregular, algunos de ellos en América Latina.

Del mismo modo es preciso aumentar la dotación de personal de los servicios que se ocupan de gestionar las medidas contra la inmigración irregular desde el Ministerio del Interior, el Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil, para mejorar su eficacia tanto en los pasos fronterizos como en el interior.

La lucha contra la inmigración irregular debe ser compatible con el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes, lo que obliga, entre otras cosas, a asegurar que las condiciones de vida durante su estancia en los Centros de Internamiento de Extranjeros sean dignas. En la actualidad el insuficiente número de plazas en estos Centros provoca en ocasiones situaciones de saturación que conducen a un deterioro de las condiciones de vida en ellos. Es por eso precisa la construcción de nuevos CIEs o la ampliación de los actuales.

### **Dotar de medios a la ayuda al desarrollo relacionada con el desarrollo institucional y el control del territorio**

El gran esfuerzo realizado desde el 2006 por la diplomacia española en el oeste de África para llegar a acuerdos con los países de origen o de paso de los inmigrantes irregulares ha dado frutos muy valiosos en la forma de los llamados "acuerdos de segunda generación" basados en tres pilares: apertura de cauces legales de inmigración, ayuda al desarrollo y cooperación en la lucha contra la inmigración irregular. Estos acuerdos se encuentran, desde que

se inició la destrucción de empleo en España en el 2008, con la dificultad de desarrollar el primer pilar, la oferta de trabajo, mientras que no existen partidas específicas de ayuda destinadas al desarrollo institucional, de medios y de infraestructuras que permitan a los Estados mejorar el control sobre sus territorios, lo que constituye una de sus demandas. La sostenibilidad de estos acuerdos puede peligrar a medio plazo si la situación de empleo no mejora sustancialmente en España y a la vez no aumenta esta ayuda específica.

### **Impulsar los avances hacia la cooperación europea en materia migratoria.**

Durante años los avances hacia una política migratoria común europea se han visto entorpecidos por las diferencias de intereses y criterios entre los países miembros, pero la existencia del espacio sin fronteras creado por el Tratado de Schengen ha obligado finalmente a los Estados a cooperar en algunos ámbitos, especialmente en el de la lucha contra la inmigración irregular. En este terreno, como ya se ha mencionado, España es uno de los países más interesados en que se avance hacia una mayor cooperación y solidaridad financiera, el fortalecimiento de Frontex, la puesta en marcha del sistema de información de visados o la incorporación de la tecnología biométrica.

Pero es también de interés para España el avance en la aplicación del Enfoque Global, la firma de nuevos acuerdos de cooperación y readmisión y de asociaciones de movilidad, la convergencia europea en materia de derechos

sociales de los inmigrantes irregulares y de los procesos de regularización o la convergencia hacia normas comunes de acceso a la nacionalidad.

Dada su situación migratoria, España tiene poco que perder y sí mucho que ganar de una mayor comunitarización de las políticas migratorias y está por tanto interesada en avanzar en la senda marcada por el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo y por el Programa de Estocolmo y en apoyar las iniciativas de la Comisión anunciadas en el Plan de Política de Inmigración de 2005.

### **Mejorar la información sobre inmigración**

#### **Unificar los procedimientos municipales de registro en el Padrón.**

En este momento la variedad de prácticas municipales respecto a los requisitos exigidos a los extranjeros para empadronarse resta verosimilitud a las cifras de extranjeros en el gran instrumento estadístico que constituye el Padrón, lo que arroja a su vez dudas sobre otros elementos centrales de la Contabilidad Nacional que se basan en el Padrón para determinar la población estatal.

En particular, convendría impedir el empadronamiento a través de internet, por vía telefónica o de cualquier otra forma que no exija la presencia física del interesado.

En la unificación de esos procedimientos es necesario salvaguardar la

peculiaridad de Ceuta y Melilla por sus especiales condiciones (el libre acceso a ellas de los residentes en las provincias limítrofes), limitando en ambas ciudades el empadronamiento a los residentes legales.

**Crear un fichero único que recoja los registros administrativos básicos de la trayectoria de los inmigrantes.**

La carencia de este fichero único –con el que sí cuentan otros países europeos, como los nórdicos– dificulta el análisis de los flujos de inmigración. Un fichero que incorporase para cada individuo los datos de solicitud/concesión de visado según motivos, datos padronales, en su caso órdenes de expulsión y ejecución de las mismas, concesión, denegación o renovación de permiso de residencia y trabajo, regularización, afiliación a la Seguridad Social y nacionalización, permitiría trazar las trayectorias y conocer la naturaleza de los flujos.

**Unificar y hacer disponible la información que procede de las Comunidades Autónomas. Recoger la información sobre resultados educativos.**

La existencia de 17 registros administrativos y estadísticos cuya coordinación no está asegurada produce, en el terreno de la inmigración como en otros, carencias de información importantes que afectan al nivel de conocimiento con que se elaboran las políticas públicas. Tanto en el campo

del acceso al mercado de trabajo como en el de la integración social de los inmigrantes, hay información relevante recogida por las Comunidades Autónomas que no está disponible en el conjunto del territorio nacional. Es necesario garantizar, mediante los cambios normativos o procedimentales que sean necesarios, que la información relativa a la inmigración recogida por agencias públicas en cualquier Comunidad Autónoma sobre la concesión de permisos de trabajo, contratación, concesión de tarjetas sanitarias, utilización de los servicios sanitarios, atención a menores no acompañados, etc. esté disponible de forma unificada.

En cuanto a la educación, uno de los principales ejes en que se sustenta la integración de la inmigración a largo plazo, en la actualidad la ausencia de información sobre los logros educativos de los alumnos inmigrantes o hijos de inmigrantes (calificaciones o resultados en pruebas como el informe PISA o las pruebas realizadas por algunas CCAA) impide la elaboración de diagnósticos y el diseño de políticas orientadas a resolver las dificultades detectadas. Como ya se ha dicho, los centros educativos no proporcionan en la actualidad información individualizada de las calificaciones de sus alumnos, sino agregada, lo que impide analizar el efecto del origen nacional sobre las mismas. Sería necesario crear una aplicación informática de uso común en todo el territorio nacional que recoja en cada centro educativo

los datos individuales junto a las características familiares de los alumnos (nivel educativo de los padres, país de nacimiento de éstos, edad del alumno en el momento de su incorporación al sistema educativo español). De forma más inmediata, el informe PISA-España debería incorporar el dato del origen nacional del alumno inmigrante o de sus padres.

# Anexo

### *Relación de asistentes al Grupo de Trabajo sobre Inmigración*

En esta relación figuran los asistentes a las reuniones del Grupo de Trabajo celebradas durante los años 2008 y 2009. El cargo o posición que se señala respecto a cada uno de ellos es el que mantenía en ese periodo.

Este informe es responsabilidad única de su autora. Los asistentes al Grupo de Trabajo no son responsables del mismo de forma colectiva ni individual.

<b>Irune Aguirrezábal</b>	Gabinete de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia.
<b>José Alarcón</b>	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración Ministerio de Trabajo e Inmigración.
<b>Joaquín Arango</b>	Catedrático de Sociología UCM y Consejo Científico del Real Instituto Elcano.
<b>Luis Ayala</b>	Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Economía y Hacienda.
<b>Ignacio Borrajo</b>	Catedrático de Derecho Administrativo, UPN y Letrado del Tribunal Constitucional.
<b>Carles Campuzano</b>	Diputado, Comisión de Trabajo e Inmigración Congreso de los Diputados.
<b>Miguel de Castro</b>	Director General de Procesos e Infraestructura Estadística Instituto Nacional de Estadística.
<b>Héctor Cebolla</b>	Profesor de Sociología UNED.
<b>David Chico Zamanillo</b>	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración Ministerio de Trabajo e Inmigración.
<b>Ana Corral</b>	Responsable del Departamento Confederal de Migraciones U.G.T.
<b>Juan Díez-Nicolás</b>	Catedrático de Sociología UCM y Consejo Científico del Real Instituto Elcano.
<b>Ignacio Duque</b>	Subdirector de Estadísticas de Inmigración Instituto Nacional de Estadística.
<b>José Ignacio Echániz</b>	Diputado, Comisión de Trabajo e Inmigración Congreso de los Diputados.
<b>Remedios Elías</b>	Diputada, Comisión de Trabajo e Inmigración Congreso de los Diputados.
<b>Javier Elorza</b>	General de Asuntos Consulares y Migratorios MAEC.



<b>Jesús Fernández Caballero</b>	Subdirector General de Extranjería Ministerio del Interior.
<b>Ruth Ferrero Turión</b>	Departamento de Asuntos Institucionales Gabinete de Presidencia del Gobierno.
<b>José María Fidalgo</b>	Secretario General Confederal de CCOO
<b>Luis Garrido</b>	Catedrático de Sociología UNED.
<b>Pablo Gómez Tavira</b>	Director General de Inmigración Comunidad de Madrid.
<b>Carmen González Enríquez</b>	Directora del Programa de Migraciones Internacionales Real Instituto Elcano.
<b>Carmen Guerra</b>	Diputada Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados.
<b>Concepción Gutiérrez del Castillo</b>	Diputada, Comisión de Trabajo e Inmigración Congreso de los Diputados.
<b>Rafael Hernando Fraile</b>	Diputado, Comisión de Trabajo e Inmigración Congreso de los Diputados.
<b>Sara Iglesias</b>	Departamento de Derecho Internacional Público UCM
<b>Emilio Lamo de Espinosa</b>	Catedrático de Sociología UCM y Consejo Científico del Real Instituto Elcano.
<b>Montserrat López Cobo</b>	Directora del Observatorio Permanente de la Inmigración Ministerio de Trabajo e Inmigración.
<b>Ramón Mahía</b>	Profesor de Economía Aplicada UAM.
<b>Carlos Martín Urriza</b>	Economista del Gabinete Técnico de CC.OO.
<b>María Martínez González</b>	Dirección General de Inmigración Comunidad de Madrid
<b>Juan María Menéndez-Valdés</b>	Responsable del Área de Inmigración Departamento de Relaciones Laborales, CEOE.
<b>José Antonio Moreno</b>	Asesor Jurídico de la Secretaría Confederal de Empleo y Migraciones CC.OO.
<b>Gregorio Moreno López</b>	Subdirector General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo Ayuntamiento de Madrid.
<b>David Moya</b>	Profesor de Derecho Constitucional UB.
<b>Leopoldo Navarro Quílez</b>	Director General de Inmigración Comunidad Autónoma de Murcia.

---

<b>Elisa Núñez</b>	Dirección General de Inmigración Consellería de Inmigración y Ciudadanía. Generalitat de Valencia.
<b>Ángel Pascual Ramsay</b>	Departamento de Análisis y Estudios Gabinete de Presidencia del Gobierno
<b>Miguel Requena</b>	Catedrático de Sociología UNED
<b>Sebastián Rinken</b>	Director Técnico del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones.
<b>Estrella Rodríguez Pardo</b>	Directora General de Integración de los Inmigrantes Ministerio de Trabajo e Inmigración.
<b>Marta Rodríguez Tarduchy</b>	Directora General de Inmigración Ministerio de Trabajo e Inmigración.
<b>Pablo Santolaya</b>	Catedrático de Derecho Constitucional UAH.
<b>Alicia Sorroza</b>	Investigadora del Real Instituto Elcano
<b>David Sven-Reher</b>	Catedrático de Sociología UCM

---