



En busca de una inmigración regular en España

*Rickard Sandell**

Tema: El resultado de la reciente campaña de regularización extraordinaria de inmigrantes irregulares sugiere que las políticas españolas en materia de inmigración han sido en gran parte incapaces de generar una inmigración regular que corresponda a las necesidades españolas de los últimos años. Este análisis tratará de cuantificar en que medida las políticas han sido ineficaces e intentará identificar formas de promover la inmigración regular frente a la irregular y así evitar que vuelva a repetirse en un futuro próximo el problema de la inmigración irregular

Resumen: El presente análisis aborda la evolución demográfica de España durante los próximos 45 años. Empezaremos demostrando que en gran medida desconocemos la dirección que tomará la demografía del país en el futuro. Para ello, basta con comparar dos previsiones demográficas: una elaborada por EUROSTAT y la otra por el Instituto Nacional de Estadística español. La diferencia entre las estimaciones finales de ambas instituciones en cuanto a la población de España en 2050 es nada menos que de 13 millones de personas. Si bien las previsiones de esta naturaleza son habitualmente imprecisas, una diferencia de 13 millones prácticamente imposibilita poder realizar ningún tipo de planificación social y en gran medida nos impide conocer cuáles son los retos económicos provocados por la demografía a los que habría que hacer frente, sobre todo teniendo en cuenta que las dos instituciones que suministran los datos son las fuentes oficiales de datos de la Unión Europea y de España, respectivamente. Para poder tener una imagen más precisa del futuro que le espera, España debe comenzar por abordar sus necesidades de inmigración de forma más explícita y, lo que es más importante, el país debe iniciar el difícil proceso de decidir acerca de dónde desearía estar en cuestión de inmigración en el futuro. La inmigración a gran escala podría ser muy beneficiosa para el crecimiento económico y reduciría la presión demográfica que se está haciendo sentir en la sociedad española. Sin embargo, tiene un inconveniente. ¿Cuánta inmigración está dispuesta a aceptar la opinión pública española? Considero que la necesidad de inmigración puede no coincidir con el deseo de recibir inmigración en el futuro. Si es este el caso, España se estaría enfrentando a un desarrollo demográfico mucho más complicado de lo previsto por su agencia estadística nacional. Por ello, es de una enorme trascendencia para España conocer mejor la forma en que se produce el fenómeno de la inmigración y qué políticas pueden ayudar en el futuro a impedir un conflicto entre la necesidad y el deseo de inmigración

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

Análisis: El sábado 7 de mayo de 2005 España finalizó lo que probablemente es una de las mayores campañas de regularización extraordinaria de inmigrantes irregulares llevada a cabo hasta la fecha a nivel mundial. Todavía queda por ver cuál será el resultado final del proceso, pero se han presentado cerca de 700.000 solicitudes, lo cual indica que la cifra de solicitudes aprobadas puede superar en número a las de todas las anteriores campañas de regularización extraordinaria en España juntas. Lo que es más, una vez que se concede el estatus de inmigrante regular a los solicitantes, cabe esperar que sus familiares obtengan permisos de residencia. El ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ha mencionado que hasta 400.000 personas podrían recibir un permiso de residencia en esta "segunda oleada" de la campaña de regularización.

Aunque probablemente no es demasiado difícil recibir muchas solicitudes de regularización en un país en el que el *stock* de inmigrantes irregulares se ha estimado en torno al millón de personas, lo que hace que el número de solicitudes presentadas resulte asombroso es la metodología empleada en el proceso de regularización: el objetivo de la campaña no ha sido la regularización de los inmigrantes irregulares, sino que ha sido la eliminación de la contratación ilegal de los mismos. ¿Qué quiere decir esto?

En principio, la metodología del proceso consiste en dar a todo empresario interesado en contratar de forma legal a un inmigrante irregular concreto la oportunidad de poder pedir a las autoridades que regularicen la situación de éste último. Es decir, es el empresario, y no el inmigrante irregular, el que debe y tiene que solicitar la regularización mediante un compromiso formal de contratar al inmigrante irregular. En ausencia de tal compromiso el inmigrante irregular no puede obtener un permiso ni de trabajo ni de residencia. Puesto que cabe esperar que un amplio porcentaje de los empresarios dispuestos a emprender este proceso esté manteniendo ya algún tipo de relación económica "ilegal" con el inmigrante a quien desea regularizar, la campaña de regularización extraordinaria ha sido fundamentalmente un proceso extraordinario de lucha contra la creciente economía sumergida.

A pesar de las críticas de numerosas instituciones, y también de la oposición, el hecho es que 700.000 inmigrantes irregulares se encuentran en proceso de convertirse en inmigrantes regulares con un contrato laboral legal y esto supone un duro golpe para la economía sumergida. Desde este punto de vista resulta muy difícil no reconocer el éxito de la campaña. Además, esta campaña también ha mostrado que los empresarios españoles prefieren ampliamente contratar mano de obra extranjera de forma legal en vez de ilegal, siempre y cuando se les dé la oportunidad de acceder a mano de obra inmigrante regular.

Dada la metodología aplicada en la campaña, cabe aprender algunas lecciones importantes del proceso, y en concreto de los asombrosos resultados obtenidos. Uno de los objetivos principales de la política española en materia de inmigración durante los últimos cuatro años ha sido proporcionar eficazmente un número de inmigrantes regulares como para satisfacer las necesidades de mano de obra extranjera de los empresarios españoles y de la economía española. La razón, por supuesto, es que la inmigración supone un recurso humano importante que puede ayudar a generar un crecimiento económico mayor y más rápido del país y evitar que se produzcan déficit de contratación en ocupaciones afectadas por escasez de mano de obra.

No obstante, si éste ha sido uno de los objetivos principales de las políticas de inmigración existentes, ¿cómo se explica que los empresarios españoles estén dispuestos de repente a contratar a 700.000 inmigrantes irregulares con la condición de que estén regularizados? Y lo que es más, ¿cómo se explica que dichos empresarios probablemente hubiesen estado dependiendo de los servicios laborales de esos 700.000 inmigrantes irregulares de una forma u otra antes de comenzar la campaña?

Claramente, esta súbita demanda de regularización de inmigrantes irregulares y su contratación legal constituye una prueba irrefutable de que los mecanismos para generar oportunidades de inmigración regular en niveles a la par con la demanda de mano de obra inmigrante han sido subdimensionados y extremadamente ineficaces en los últimos años. La ecuación es sencilla: si las leyes y los reglamentos que regulan los flujos inmigratorios hubiesen logrado satisfacer la demanda de inmigrantes en España, probablemente ningún empresario español se habría molestado en llevar a cabo el trabajo de regularizar a inmigrantes irregulares, que tanto tiempo y esfuerzo conlleva, ya que sus necesidades de mano de obra extranjera con estatus regular se habrían visto ya satisfechas por los mecanismos legales en vigor.

Este argumento, y dada la metodología aplicada en la campaña, sugiere que cuanto mayor es el número de inmigrantes irregulares regularizados en la campaña, mayor es el fracaso de las políticas de inmigración en vigor. Es decir, el resultado de la campaña facilita la información necesaria para cuantificar en que medida las políticas de inmigración en los últimos años han sido incapaces de generar inmigración regular.

Si presuponemos que un inmigrante irregular que hubiese llegado a España antes de febrero de 2002 ya habría regularizado su situación mediante el procedimiento de "arraigo laboral", tal y como esta previsto en la legislación española, entonces lo más probable es que los 700.000 inmigrantes irregulares en proceso de regularización hubiesen llegado a España entre el 7 de febrero de 2002 y el 7 de agosto de 2004 (siendo la primera fecha la del inicio de la campaña y la última la fecha límite para ser admitido al proceso de regularización; el "arraigo laboral" estipula básicamente que cualquier extranjero que puede certificar haber residido en España durante tres años consecutivos y que puede certificar que tiene una oferta de trabajo, tiene el derecho a un permiso de trabajo y residencia. Este procedimiento es prácticamente idéntico al aplicado en la campaña de regularización extraordinaria, con la diferencia de que el "arraigo laboral" es un procedimiento de regularización permanente y continuo).

Esto significa que en los últimos dos años y medio la demanda real de mano de obra extranjera regular por parte de los empresarios españoles ha sido de 700.000 personas, o alrededor de 280.000 al año. Al mismo tiempo, la nueva inmigración "regular" anual, mediante los mecanismos previstos en la ley, apenas supuso algo más de 30.000 inmigrantes al año, incluyendo a los trabajadores temporales. Es decir que, en general, las políticas de inmigración españolas han subestimado la demanda de inmigrantes regulares en alrededor de 250.000 personas al año. Se mire por donde se mire esto supone una gran discrepancia entre las previsiones y la demanda real. En consecuencia, al tener que hacer frente al déficit de inmigración regular, los empresarios españoles (forzados por las circunstancias, y dada la buena disposición a transformar sus contratos ilegales en contratos legales que han mostrado cuando se les ha dado la oportunidad de hacerlo) han satisfecho mientras tanto su necesidad de trabajadores inmigrantes mediante la contratación ilegal de inmigrantes irregulares, con todas las consecuencias negativas que este tipo de enfoque de *laissez-faire* conlleva.

Como ocurre normalmente, evaluar cómo resultan en la práctica las presunciones teóricas de una ley solo es posible después de un tiempo más bien amplio. Hoy, cinco años después de la introducción del marco legal existente en materia de inmigración, existen pruebas sólidas de que la ley actual no ha conseguido satisfacer las necesidades españolas de inmigración de forma regular y ordenada, a pesar de las buenas intenciones inherentes en la ley. De haber funcionado de acuerdo con las intenciones del legislador, la campaña extraordinaria de regularización no habría sido necesaria. En vista de esta indiscutible situación, probablemente sea el momento oportuno de pensar en dar

un enfoque distinto a la inmigración si se desea eliminar la causa de la inmigración irregular en el futuro.

Así, en lo que deberían centrarse el Gobierno y la oposición (y de hecho cualquier actor interesado en la inmigración) no es en si la campaña de regularización extraordinaria ha supuesto un éxito o un fracaso. El Gobierno actual tan sólo ha hecho lo que cualquier Gobierno, antes o después, habría tenido que hacer. Ha reducido una parte muy considerable de un problema creado por una legislación ineficaz. Muchos considerarán que el Gobierno eligió atajar el problema de la forma quizá no más adecuada. Aunque es difícil pensar en alternativas convincentes capaces de sacar a la superficie alrededor de 700.000 puestos de trabajo de una economía sumergida y eliminar al mismo tiempo una parte muy considerable del número de inmigrantes irregulares en el país. Independientemente de si la elección del método empleado fue o no la adecuada, el asunto del método ha recibido una atención excesiva. Lo que debería tratarse es más bien la causa del problema de la inmigración irregular y la forma de evitar dicho problema en el futuro. El no hacerlo supone sencillamente correr el riesgo de tener que necesitar otra campaña de regularización extraordinaria en tan sólo unos cuantos años.

Ya se han dado pasos importantes en esta dirección. La mayor diferencia entre la situación anterior y el modo en que España enfocará el problema de la inmigración tras la introducción de los nuevos reglamentos será en el trato otorgado a la contratación ilegal de inmigrantes irregulares. La idea es que, al hacer mucho más difícil y costosa la contratación ilegal de inmigrantes irregulares, la demanda de este tipo de inmigrantes disminuirá, así como los incentivos para inmigrar a España de forma irregular. La nueva estrategia se basará en un aumento de las inspecciones laborales, junto con la imposición de multas mayores para los que contratan inmigrantes de forma ilegal. La experiencia de otros países sugiere que éste es un método eficaz de luchar contra la inmigración irregular, de ahí que, si la estrategia se implementa de forma satisfactoria, la inmigración irregular debería pasar a ser menos frecuente. Obviamente esto es algo bueno, ya que parece existir un consenso político en torno al hecho de que debería evitarse la inmigración irregular, así como la contratación ilegal.

Por último, el nuevo reglamento sobre cómo implantar la ley de extranjería y los procedimientos de inmigración regular también introducen algunas modificaciones. No obstante, estos cambios son, hasta cierto punto, de importancia menor, ya que en la práctica el nuevo reglamento sólo modifica el modo en que se está ejecutando la legislación ya existente y no la ley en sí. O dicho de otro modo, la ley sigue siendo la misma, como también lo son los principales mecanismos para generar inmigración regular. Es decir, que la contratación en el país de origen y el "arraigo laboral", que han sido los principales mecanismos para la inmigración regular durante los últimos cuatro años, se mantienen por el momento, con tan sólo ligeras modificaciones (cabe destacar que el "arraigo laboral" supone que el inmigrante tiene que pasar por un período –un año según el nuevo reglamento– como inmigrante irregular, lo cual es contraproducente si el objetivo es acabar con el fenómeno de la inmigración irregular).

El problema es que dificultar la contratación ilegal de los inmigrantes irregulares representa tan sólo una parte de un problema bastante complejo. Independientemente del grado de éxito que consiga el Gobierno en la lucha contra la contratación ilegal, esta medida no está dando respuesta ninguna a la demanda general de mano de obra extranjera regular.

Suponiendo que el grado de éxito de la implementación de las medidas de lucha contra la contratación ilegal fuese del 100%, el resultado sería que los empresarios españoles se abstendrían de contratar de forma ilegal a cualquier persona, ya fuese inmigrante irregular o no. Esto, a su vez, impide el acceso de los inmigrantes irregulares al mercado

laboral español, ya que estos sólo pueden acceder al mismo a través de contrataciones ilegales. Bajo este escenario, los empresarios españoles solo podrían satisfacer su necesidad de contratación de mano de obra extranjera contratando a inmigrantes regulares. Por tanto, la capacidad de los empresarios españoles de contratar inmigrantes regulares dependería no solo de sus propias necesidades y recursos sino también de la capacidad de generar inmigración regular mediante los mecanismos estipulados en la ley actual. Si los mecanismos existentes son incapaces de satisfacer la demanda de contratación de mano de obra inmigrante regular por parte de los empresarios nos encontraremos con una de estas dos posibles situaciones:

- (1) Las empresas españolas que demandasen mano de obra inmigrante regular, pero que no viesen forma de satisfacer dicha demanda, se verían obligadas a no poder operar a pleno rendimiento.
- (2) Las empresas españolas que demandasen mano de obra inmigrante regular, pero que no viesen forma de satisfacer dicha demanda y no estuviesen dispuestas a no poder operar a pleno rendimiento, reevaluarían los riesgos y costes inherentes a la contratación ilegal de inmigrantes irregulares impuestos por las autoridades españolas y reanudarían las contrataciones ilegales.

Sobra decir que ambas situaciones dañarían la economía española y sus perspectivas de crecimiento económico. Además, la segunda opción implicaría sencillamente volver a la situación anterior, que tarde o temprano requeriría una nueva campaña de regularizaciones extraordinarias.

Puesto que los mecanismos para la inmigración regular son en general los mismos que los de los cuatro últimos años, la pregunta es: ¿existen motivos para creer que la metodología de generar inmigración regular vaya a ser más eficaz a partir de ahora de lo que lo ha sido en el pasado? Considero que no es el caso. Por supuesto, podría ajustarse al alza el contingente anual de contratos en origen y podría aumentarse el número de los denominados “visados de búsqueda de trabajo” de tres meses para ciertos empleos. Pero, de nuevo, esto podría haberse hecho hace años, cuando el problema de la inmigración irregular comenzaba a ser un problema y la economía sumergida comenzaba a florecer. Y sin embargo, no se hizo nada. ¿Por qué? En algún otro documento hemos discutido en cierta profundidad que es el propio mecanismo de generar inmigración regular el que impide una evaluación correcta de la demanda nacional de inmigración regular (véase *Inmigración: prioridades para una nueva política española*, Informe del Real Instituto Elcano, 2004).

La contratación en el país de origen y la emisión de visados de búsqueda de trabajo limitados a determinadas ocupaciones dependerán siempre de una valoración de las intenciones contractuales de los empresarios que potencialmente vayan a realizar contrataciones. Probablemente esto sea método eficaz en el caso de ocupaciones altamente cualificadas para las cuales los empresarios estén dispuestos a esperar a que aparezca el candidato adecuado. Pero cuando se trata del tipo de ocupaciones a las que aspiran la mayor parte de los inmigrantes que acuden a España (servicio doméstico, restaurantes y hoteles o empresas de construcción), nos enfrentamos a un mercado laboral de elevada volatilidad y tasas de rotación ocasionalmente extremas, en el que resulta necesario resolver las necesidades de mano de obra de un día para otro. La intervención por parte de las autoridades como agente intermediario que evalúe las necesidades contractuales y al mismo tiempo proporcione la mano de obra hace que el proceso sea ineficaz y rígido. Además, la contratación en origen requiere una planificación de medio o largo plazo. La mayor parte de los empresarios en los sectores en los que trabajan la mayoría de los inmigrantes no disponen de la información necesaria para predecir sus necesidades de mano de obra futura, aun para un futuro muy próximo. Así, aunque es posible que exista una demanda, no resulta probable que ésta

se manifieste simplemente porque el tiempo entre la petición y la incorporación de un inmigrante contratado en origen resulta demasiado largo y el proceso demasiado complicado para que el procedimiento resulte atractivo. Como resultado, es muy probable que las autoridades responsables de fijar los cupos de contratación en origen terminen subestimando las necesidades contractuales reales y, en consecuencia, el número de inmigrantes regulares que deben ser capaces de proporcionar.

Conclusión: La campaña de regularización extraordinaria proporciona pruebas sólidas del fracaso de las prácticas españolas en materia de inmigración regular durante los últimos cuatro años. El principal fracaso ha sido la continua y considerable subestimación de la demanda real de mano de obra inmigrante regular. He sugerido que la causa de este problema concreto es el método elegido para generar inmigración regular en la actual ley de extranjería. También he dejado claro, de forma implícita, que la inmigración irregular casi incontrolada ha sido posible gracias a una actitud excesivamente laxa de cara a la contratación ilegal de inmigrantes irregulares.

Estos dos factores están altamente interrelacionados entre sí, y ambos dan lugar a un aumento de la inmigración irregular. Así, para reducir de forma eficaz la inmigración irregular en el futuro las autoridades deben considerar no sólo la imposición de incentivos negativos dirigidos a la contratación ilegal de inmigrantes irregulares (como ya han anunciado al comenzar la regularización extraordinaria) sino también la posibilidad de generar inmigración regular de un nivel que esté de acuerdo con la demanda real de inmigrantes económicos en el país. Y aquí está el problema. Generar una inmigración regular a la altura a los niveles demandados por la sociedad española probablemente no es compatible hoy por hoy con el deseo de contratar a los inmigrantes en sus países de origen. Sin duda, el fracaso de los últimos cuatro años a la hora de igualar oferta y demanda, revelado por la campaña extraordinaria, es prueba más que suficiente de ello.

Soluciones

Si las autoridades españolas desean proporcionar una inmigración regular que satisfaga la demanda nacional, probablemente sea necesario relajar el vínculo existente entre las oportunidades de inmigración regular y las ofertas previas de empleo. Un enfoque más efectivo consistiría en formular un objetivo de inmigración anual (o incluso mensual, si fuera necesario) basándose en una evaluación continua de la capacidad de absorción de mano de obra inmigrante del mercado de trabajo español. Esto exigiría un sistema de, por ejemplo, visados generales de búsqueda de trabajo junto con un riguroso seguimiento del progreso de los inmigrantes en busca de trabajo, preferiblemente a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Por motivos evidentes el seguimiento también debería diseñarse de tal forma que considerase soluciones para aquéllos que no consigan integrarse en el mercado laboral español, tales como una repatriación organizada al vencimiento del visado. O dicho de otro modo, el objetivo de las futuras políticas de inmigración debería ser proporcionar mano de obra inmigrante en vez de proporcionar puestos de trabajos para los inmigrantes potenciales, como es el caso actual.

Para finalizar: tan sólo haciendo más difícil la contratación ilegal de los inmigrantes irregulares y más fácil y accesible la inmigración regular para los potenciales inmigrantes podemos evitar el descontrol del fenómeno de la inmigración irregular en el futuro.

Rickard Sandell

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