

De la “producción institucional de la irregularidad” a la “irregularidad sobrevenida”: diez años de políticas migratorias en España.

Gabriel Echeverría

Palabras clave. Irregularidad, políticas migratorias, políticas de control, crisis económica, estimaciones de la irregularidad, inmigración en España.

Resumen. El documento avanza un análisis de las complejas interacciones que se producen en España entre las dinámicas económicas internas y globales, los sistemas de control migratorio diseñados y puestos en marcha por el Estado y el proceso migratorio mismo. En particular, a partir de un estudio específico de la irregularidad, se desea evaluar la eficacia del régimen migratorio establecido a partir del 2004 y las consecuencias que la crisis económica ha tenido sobre éste. Algunos de los interrogantes que se desean explorar son: ¿Qué peso ha tenido la irregularidad dentro del fenómeno migratorio español y por qué razón? ¿Cuáles han sido las respuestas institucionales y qué grado de eficacia han tenido? ¿Cuáles han sido los efectos de la crisis económica sobre el cuadro general y en particular con respecto al control de la irregularidad?

Introducción

A partir de mediados de los años 1980, momento en el que España se transforma en un país receptor neto de personas migrantes, el gobierno nacional ha recurrido a seis procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes. Ésta, como ha señalado Joaquín Arango, es quizás “la mejor prueba” del “carácter estructural y crónico” que la irregularidad ha tenido en el panorama de la inmigración en España, deviniendo de esta un “aspecto definitorio”¹. Las razones que han determinado esta condición son complejas y, desde cierto punto de vista, paradójicas. El crecimiento de los flujos migratorios, en efecto, ha estado acompañado por el paralelo aumento de la preocupación por parte de las instituciones públicas, así como de sus esfuerzos por intentar limitarlos. Sin embargo, como los procesos extraordinarios de regularización han mostrado puntualmente, las políticas han fallado sistemáticamente en sus objetivos, y, adoptando una perspectiva restrictiva, no han hecho más que favorecer el desarrollo de la irregularidad como rasgo característico del régimen migratorio español.

¹ Arango, Joaquín (2005). “La inmigración en España: demografía, sociología y economía”, en Rafael del Aguila (ed.), *Inmigración. Un desafío para España*, Madrid, Pablo Iglesias, pp. 247-273.

El continuo crecimiento de los flujos migratorios que se observa a lo largo de los años 2000 hace cada vez más urgente una reforma integral. En el 2004, el gobierno español, confrontado por la gravedad del problema y por una serie de críticas internas e internacionales, pone en marcha una revisión global de las políticas de control migratorio. Sin embargo, en el año 2007, la economía española, en el contexto de la crisis económica global, entra en una fase de profunda recesión, la más grave desde la posguerra. Este evento conduce a una radical mutación en las condiciones económicas y del mercado de trabajo lo cual ha afectado fuertemente al proceso migratorio. Si bien resulta todavía difícil producir interpretaciones de más largo alcance, existe cierto consenso en torno a dar por terminada la *década prodigiosa* de la inmigración en España. La crisis parece entonces ser un “punto de inflexión o transición entre un periodo excepcional que ha llegado a su fin y otro cuya fisionomía aún no percibimos con nitidez”².

El objetivo de este trabajo es analizar la interacción entre las políticas de control y las complejas dinámicas que han caracterizado al fenómeno migratorio en la década concluida. En particular, a través del estudio del fenómeno de la irregularidad, se intentará interpretar la eficacia de las políticas desplegadas a partir del 2004 y discutir su pertinencia en el ámbito de los drásticos cambios introducidos por la crisis económica que golpea a España desde el 2007. Los interrogantes que serán indagados son: ¿Qué peso ha tenido la irregularidad dentro del fenómeno migratorio español y por qué razón? ¿Cuáles han sido las respuestas institucionales y qué grado de eficacia han tenido? ¿Cuáles ha sido los efectos de la crisis económica sobre el cuadro general y en particular con respecto al control de la irregularidad?

Elementos para comprender a la irregularidad

Mercados versus estados

La irregularidad, escribe Giuseppe Sciortino, “es un estatus jurídico que describe la relación social del inmigrante con uno o más estados”³. Esta no depende de los flujos

² Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso (2009) “Bajo el influjo de la crisis”; en Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso, eds.; *La Inmigración en tiempos de crisis*. Barcelona: CIDOB edicions. Pag. 11.

³ Sciortino, Giuseppe (2007). “Algunos elementos para comprender a los “irregulares””, *Vanguardia Dossier*, Numero 22, Enero-Marzo, Barcelona. Pag. 106.

migratorios en sí, “sino de la existencia de una tensión estructural entre las pre-condiciones sociales y las pre-condiciones políticas” que los determinan. El espacio social, según esta interpretación, ve interactuar en su interior a dos lógicas diferentes. Por un lado, la lógica propia de las interacciones socio-económicas, que, regida por el principio de la demanda y la oferta, apuntaría al libre movimiento de los factores de producción en el espacio en busca de su mayor rentabilidad. Por el otro, la lógica de los estados, construcciones político-jurídicas, histórica e ideológicamente constituidas, que pretende delimitar el espacio y regular el movimiento de los factores a través de él. La irregularidad sería entonces el resultado de la discordancia entre estas dos lógicas que genera una diferencia numérica entre los migrantes que entran en el espacio estatal, determinados por la primera, y los migrantes que son aceptados dentro de ese espacio, determinados por la segunda.

Si bien la diferencia entre estas dos lógicas tiene un carácter ontológico, su conflictividad se vuelve particularmente relevante en la actual época de la globalización. En fases históricas diferentes, como aquella que precedió a la presente, el “espacio social” tenía la tendencia a coincidir mayormente con el “espacio político”. En ese contexto, la mayoría de las interacciones sociales relevantes se realizaban al interior de los estados, mientras aquellas que traspasaban sus fronteras eran limitadas y por lo tanto más fácilmente controlables. La movilidad humana, que también en ese entonces implicaba a grupos relevantes, se efectuaba como máximo a través de los canales que los estados establecían y bajo su propio auspicio. Las políticas de control de la inmigración, hasta mediados de los años 1970, “apenas existían y, si existían, apenas había interés por llevarlas a cabo: la libre circulación de las personas era la norma, por lo menos en la práctica”⁴.

Respecto a esta configuración del espacio social y político, la globalización ha significado una radical puesta en cuestión. La creciente liberalización del intercambio de informaciones, bienes y capitales, así como la reducción de los costos y de los tiempos de la movilidad humana, han significado un crecimiento acelerado de las interconexiones entre individuos y sociedades en todo el planeta. Esto ha determinado una inversión de tendencia en lo que refiere a ese proceso de aproximación entre el “espacio social” y el “espacio político”, lo que ha revelado nuevamente la conflictividad de sus lógicas.

⁴ Arango, Joaquín (2005). “Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración”, *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXI, 713 Mayo-Junio, Pag. 17.

Paradójicamente, son los mismos estados los que han estimulado la globalización de las interacciones socio-económicas aunque su deseo hubiera sido el de limitarlas únicamente al ámbito de los capitales, de las mercancías y de las informaciones. Sin embargo, el desbordamiento del “espacio social” por fuera del “espacio político” ha determinado también un poderoso estímulo a la movilidad humana. Este aumento de los flujos migratorios y de la presión en las fronteras ha llevado, entonces, a un rápido y difuso despliegue por parte de los estados, de políticas de control inmigratorio. La contradicción entre estos dos procesos ha sido eficazmente sintetizada por James Hollifield con la expresión “*mercados versus estados*”. Douglas Massey, a su vez, ha hablado de una “paradoja post-moderna” ya que se observan, al mismo tiempo, “global forces” y “restrictive policies”⁵. Es en el ámbito de esta paradoja que la irregularidad encuentra terreno fértil, puesto que los determinantes sociales de la movilidad chocan con la voluntad política de la inmovilidad. El *mismatch* entre la demanda de trabajo foráneo y las políticas restrictivas del Estado hace que una importante parte de las personas inmigrantes viva y trabaje en condiciones de irregularidad. Esto conlleva un grave perjuicio no solo para los migrantes, que se ven expuestos a la explotación, a la precariedad y a la incertidumbre, sino también para las sociedades y estados receptores.

La ecuación de la irregularidad

Si a nivel teórico la irregularidad puede ser explicada por el conflicto que hemos descrito entre mercados y estados, la realidad, como siempre sucede, ofrece un cuadro más complicado en el que intervienen una diversidad de factores. Aproximándose a esta complejidad de determinantes, Joaquín Arango ha hablado de una “ecuación de la irregularidad”. Los principales elementos a tener en cuenta, además de los que hemos considerado, son: los poderosos factores *push* que afectan a las sociedades de envío, ante todo, pobreza y desempleo; la proximidad geográfica entre los países de origen y los países receptores; la presencia de una floreciente y accesible economía informal en los países receptores; la estructura del mercado de trabajo en los país receptores y las características y desarrollo del Estado de bienestar; la efectividad de los controles fronterizos e internos; la actitud social en el país receptor hacia la irregularidad; y el papel de las industrias del tráfico de personas. El peso y la difusión de la irregularidad en una sociedad sería entonces

⁵ Massey Douglas (1999), International Migration at the Dawn of the 21st century: The Role of the State, in: Population and Development Review, 25:2, 303-322.

el resultado de la compleja y dinámica interacción entre todos estos factores. Cabe aquí resaltar, sin embargo, el peso y el carácter determinante que tiene la economía informal para la generación de irregularidad⁶. Si consideramos que la gran mayoría de los migrantes contemporáneos son migrantes económicos, resulta evidente que su movilidad, que implica para ellos enormes sacrificios, depende, en primer lugar, de la expectativa concreta y real de encontrar trabajo en el país de destino. Si dicha expectativa es válida, aún cuando se acceda o se viva en estado de irregularidad, ello depende de la existencia de un mercado de trabajo informal que demanda trabajadores irregulares.

⁶ Reyneri, Emilio (2003). "Illegal migration and the underground economy", *National Europe Center Paper N.66*, University of Sydney.

La migración en España: de la “década prodigiosa” a la “gran recesión”

*La inmigración inesperada*⁷

La transformación de España en un país de inmigración neta ocurre a mediados de los años 1980, tras siglos de historia emigrante. Se trata, sin embargo, de una transformación que, en un primer momento, pasa inadvertida tanto por la opinión pública como por la mayoría de las instituciones. Baste pensar que, en la negociación para la entrada de España en la Comunidad Europea, tanto los negociadores españoles como los comunitarios, temiendo que la apertura de las fronteras hacia Europa habría determinado una “hemorragia” de trabajadores españoles, acuerdan adoptar un régimen transitorio que limitaba la libre circulación de éstos en el nuevo espacio común. Contrariamente a cuanto se habría esperado, la entrada en la Comunidad Europea el 1 de enero 1986 no lleva a ninguna emigración masiva, sino, por lo contrario, coincide con el histórico cambio de signo de flujos netos. A partir de ese momento, la inmigración crece rápidamente pero los volúmenes, al menos hasta finales de los años noventa, se mantienen lejos de aquellos experimentados por los tradicionales países europeos de inmigración⁸. Es en los últimos años del siglo, y de manera aún mayor en los años 2000, que las migraciones hacia España consiguen volúmenes espectaculares, determinado un cambio radical en la composición de la sociedad. El 1 de enero del 2010 los extranjeros inscritos en el Padrón superan ya los 5 millones y medio y constituyen un porcentaje superior al 12% del total de la población. Tan rápido y voluminoso crecimiento, sostenido por el poderoso desarrollo de la economía y del empleo interno, colocan a España, entre 1997 y 2008, en el primer puesto como país de inmigración en Europa y en el tercero a nivel mundial, solo por detrás de los Estados Unidos y la Confederación Rusa.

*La “producción institucional de la irregularidad”*⁹

Como se ha visto, el fenómeno migratorio embiste por primera vez y de forma inesperada a la sociedad española a mediados de los años ochenta. Es en el contexto del proceso de entrada en la Comunidad Europea, y como parte de los requisitos impuestos por el mismo, que el Estado español adopta su primera Ley de Extranjería en 1985, la Ley

⁷ Izquierdo, Antonio (1996), *La inmigración inesperada*. Madrid: Editorial Trotta.

⁸ Finotelli, Claudia (2009). “Regularization of Immigrants in Southern Europe: What can be learned from Spain?”, (forthcoming publication).

⁹ Cachón, Lorenzo (2009), *La “España Inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Editorial Anthropos, Barcelona.

Orgánica 7/1985. Dicha ley, que acoge las exigencias restrictivas demandadas por países miembros, está dirigida a la reglamentación administrativa de las entradas y de la residencia y no al efectivo gobierno de la migración. Su lógica imita aquella de los regímenes migratorios de los países del norte de Europa y se inspiraba en el paradigma *inmigración cero*. La coyuntura de aquellos países, sin embargo, es muy diferente a aquella que se iba configurando en la nueva *España Inmigrante*. “La LOE se dirigía realmente a detener la inmigración, pero no tanto pensando en España, que no tenía, como en el resto de Europa, que no deseaba incrementar su volumen”¹⁰

Las nuevas disposiciones crean “la situación jurídica de “inmigrante” y generan, al no posibilitar la regularización de la mayoría, la categoría del “inmigrante ilegal” (Solé 1997)”¹¹ “Las condiciones para inmigrar a España legalmente, al exigir el visado obtenido en el país de origen, suponían que el trabajador extranjero recibiera en su país un contrato de trabajo enviado por un empresario español, lo que resultaba prácticamente imposible, porque en aquel momento no existían relaciones suficientes para que los empresarios entraran en contacto con los trabajadores extranjeros. La vía legal para la inmigración era pues inexistente y solo cabía, en todo caso, la entrada ilegal o como turista.”¹² La nueva ley, además, no contempla la reunificación familiar y no prevé la posibilidad de residencia permanente.

El régimen migratorio configurado por la nueva ley choca frontalmente con los crecientes flujos migratorios que se dirigen a España atraídos por los puestos de trabajo que el sostenido crecimiento económico esta creando. La consecuencia fundamental del desajuste entre el mercado y las políticas migratorias, como previsto por la teoría, es el de favorecer a la irregularidad. Los migrantes acceden en su gran mayoría, con visas de turistas, para sucesivamente permanecer una vez caducada la misma. De esta manera se configura de manera ejemplar esa “producción institucional de irregulares” planteada por Garson¹³. Como señalado por Arango y Jachimowicz (2005), se pueden distinguir cuatro razones estructurales para explicar la importancia que asume la inmigración irregular en

¹⁰ Aja, Eliseo (2006). “La evolución de la normativa sobre inmigración” en: Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (Eds.) (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Fundació CIDOB, Barcelona.

¹¹ Citado por: Cachón, Lorenzo (2009), *La “España Inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Editorial Anthropos, Barcelona. Pag. 131.

¹² Aja, Eliseo (2006). “La evolución de la normativa sobre inmigración” en: Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (Eds.) (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Fundació CIDOB, Barcelona. Pag. 21.

¹³ Citado por: Cachón, Lorenzo (2009), *La “España Inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Editorial Anthropos, Barcelona. Pag. 131.

España a partir de los años noventa: la importante demanda de mano de obra extranjera de baja cualificación; la importancia de la economía sumergida, una de las mayores de Europa; la estrechez de la “puerta principal” para la entrada de inmigrantes; y, finalmente, las dificultades para controlar los flujos y los stocks de irregulares.

Si bien el fenómeno de la irregularidad encuentra las condiciones para su desarrollo en la Ley del 1985, este se hace socialmente visible solo después del 1991, cuando la introducción del visado para los marroquíes desata la llegada de las “pateras”. A partir de este momento, y de forma creciente, el problema de la inmigración y el de la irregularidad, erróneamente asociados, entran en el debate político español y en las agendas de los gobiernos. Esto conduce a la adopción de una serie sucesiva de reformas, inspiradas por la alarma social y por el modelo restrictivo, tanto de los Reglamentos de actuación (1996) como de la misma Ley de Extranjería (2000, 2000, 2003) que, sin embargo, resultan ineficaces y siguen favoreciendo el crecimiento de la irregularidad.

Las regularizaciones extraordinarias

La incapacidad (o poca voluntad) de construir un régimen migratorio eficaz conduce, como veremos al analizar las cifras, a un rápido crecimiento de los migrantes irregulares. “En este contexto, las regularizaciones extraordinarias parecían representar la forma más adecuada de “reparar” al discordancias estructurales del régimen migratorio español en el que irregularidad e informalidad se alimentaban recíprocamente”.¹⁴ A partir de 1985, los gobiernos nacionales ponen en marcha seis programas de regularización extraordinaria, respectivamente en 1985/86, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005. Cada uno de ellos se presenta como una medida excepcional, *una tantum*, que, no obstante, en el espacio de pocos años es seguida por una nueva iniciativa similar. La adopción de este tipo de política, de alguna manera, es la demostración más clara del fracaso de la política migratoria y de la cronicidad de la irregularidad.

Un nuevo régimen migratorio

La adopción de frecuentes regularizaciones extraordinarias y el crecimiento desmedido que la irregularidad alcanza en los primeros años del 2000 producen una serie de críticas a los gobiernos españoles tanto internas como desde Europa. Estas críticas y la

¹⁴ Finotelli, Claudia (2009). “Regularization of Immigrants in Southern Europe: What can be learned from Spain?”, (forthcoming publication).

creciente relevancia que el tema migratorio va adquiriendo hacen que el nuevo gobierno socialista se empeñe, pocos meses después de la subida al poder, en un programa de políticas dirigidas a reformar el régimen migratorio y a controlar definitivamente la inmigración irregular. Por un lado, se procede a modificar las modalidades de entrada y de estancia (Real Decreto 2393/2004). En esta dirección dos son las medidas fundamentales. La primera: crear canales de ingreso legal efectivos. A este propósito se reabre y simplifica la contratación por vía ordinaria, no contingentada, de extranjeros en el exterior y se adopta, para hacerla efectiva, un “Catalogo de ocupaciones de difícil cobertura”. Por otra parte se restableció el Contingente, se creó la Oficina para las grandes empresas y se reglamentó la Reagrupación Familiar. La segunda: crear modalidades de regularización individual. A este propósito se restablece la figura del arraigo y se definieron dos procedimientos para su obtención, el arraigo social y el arraigo laboral. Por otro lado, se refuerza el control de fronteras y se procede a la europeización de la política de control. Se reforma el Código Penal adoptando medidas más apropiadas con respecto al combate del tráfico de personas. Finalmente, se inaugura un nuevo programa de inspecciones laborales, basado en los datos obtenidos en las regularizaciones extraordinarias, y se amplían los efectivos del Ministerio de Trabajo.

Además, se establece la adopción de una nueva regularización extraordinaria, la Normalización del 2005, dirigida a reducir drásticamente el stock de inmigrantes irregulares acumulado en los 4 años precedentes.

La Gran Recesión: crisis económica e inmigración

Estos importantes cambios están acompañados por una nueva actitud por parte de las instituciones públicas hacia la inmigración. El énfasis restrictivo y a la preocupación exclusiva por los temas relativos al control son substituidos por una visión más global de la cuestión migratoria que, a la vez que deja de negar la existencia de una poderosa demanda de migrantes, empieza a plantearse el problema de la integración.

Sin embargo, como se anticipó en la introducción, a escasos dos años de la intervención del gobierno, cuando se hace posible una primera evaluación de los efectos de la reforma, empiezan a evidenciarse los primeros efectos de la crisis económica que, a partir de ese momento y con violencia creciente, afecta a España. La crisis impacta de manera particularmente grave y profunda a la economía española puesto que en ella

confluyen a la vez los efectos determinados por la crisis financiera global, y aquellos internos, generados por el estallido de la burbuja inmobiliaria que había sido el motor principal del espectacular crecimiento económico de los últimos años. Esto conduce a que en el 2008, el Producto Interno Bruto caiga respecto al año anterior en un 1,4%, para marcar en 2009, el año más delicado, una caída ulterior del 3%. En lo que refiere al empleo, la crisis determina una destrucción sostenida de los puestos de trabajo, lo que conduce, en el espacio de tres años, a un aumento de la tasa de paro en torno a los 10 puntos porcentuales.

Si la explosión inmigratoria española encuentra gran parte de su explicación en el acelerado crecimiento económico registrado entre finales de los noventa y principios del nuevo siglo, y en el peculiar modelo económico intensivo en trabajo que la había sostenido¹⁵, no es difícil imaginar que la crisis de dicho modelo tiene efectos importantes en el proceso migratorio. Como señala Joaquín Arango, cuatro razones hacen esta intuición particularmente cierta: la especial gravedad de la crisis en términos de desempleo; la excepcional intensidad de los flujos en los años inmediatamente anteriores a la crisis y por lo tanto la alta proporción de inmigrantes con situaciones escasamente consolidadas; la relevancia del componente laboral en el proceso migratorio; y, finalmente, el destacado peso del sector de la construcción en el crecimiento de la economía y del empleo. En el Gráfico N.1, es posible observar la relación entre la dinámica económica y aquella de la inmigración.

Veamos entonces los efectos principales de la crisis sobre la inmigración. Un primer dato interesante reside en el *lag temporal* que se observa entre el inicio de la crisis y el cambio de las pautas migratorias. Si, en efecto, el empeoramiento de los índices económicos se hace evidente ya a finales del 2007, “las repercusiones de la crisis sobre la inmigración no adquieren plena carta de naturaleza hasta bien entrada la segunda mitad del 2008, y no alcanzan su máxima intensidad hasta el primer trimestre del 2009”¹⁶. Una vez presentes, dichas repercusiones se manifiestan de manera acelerada y violenta. Baste pensar que entre octubre del 2008 y marzo de 2009 el mercado de trabajo español pierde cerca de 1.300.000 puestos de trabajo, determinando una tasa de paro de los migrantes

¹⁵ Arango Joaquín (2009) “Después del Gran Boom. La inmigración en la bisagra del cambio”; en Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso, eds.; La Inmigración en tiempos de crisis. Barcelona: CIDOB edicions.

¹⁶ Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso (2009) “Bajo el influjo de la crisis”; en Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso, eds.; La Inmigración en tiempos de crisis. Barcelona: CIDOB edicions. Pag. 11.

entorno al 27%. Este acelerado incremento del desempleo, y es el segundo dato importante que cabe resaltar, resulta “más del continuado crecimiento de la población activa inmigrante que de la destrucción de puestos de trabajo ocupados por trabajadores foráneos”¹⁷. Un dato que refleja dos tendencias importantes. Por un lado, la menor destrucción neta del empleo inmigrante respecto al empleo autóctono, debido a la mayor movilidad geográfica, a la mayor empleabilidad de los trabajadores extranjeros y al paso de estos a los sectores informales. Por otro, el notable retraso registrado entre el impacto de la crisis y la desaceleración de los flujos migratorios. En efecto, es solo a partir de la segunda mitad del 2008 que los datos reflejan una disminución de los nuevos ingresos, lo cual no impide que ese año se registre un aumento de la población inmigrante cercana a las 380.000 personas. Hay que esperar el 2009 y el 2010 para que los datos evidencien de forma clara una reducción de los flujos, con registros respectivamente de +100.000 y -20.000 migrantes. Como señalado por diversos autores este retraso responde no tanto a la falta de información por parte de los migrantes, cuanto al peso de la reagrupación familiar y a otras posibles inercias. Algo que nos advierte en contra de una correlación automática entre el ciclo económico y los flujos migratorios.

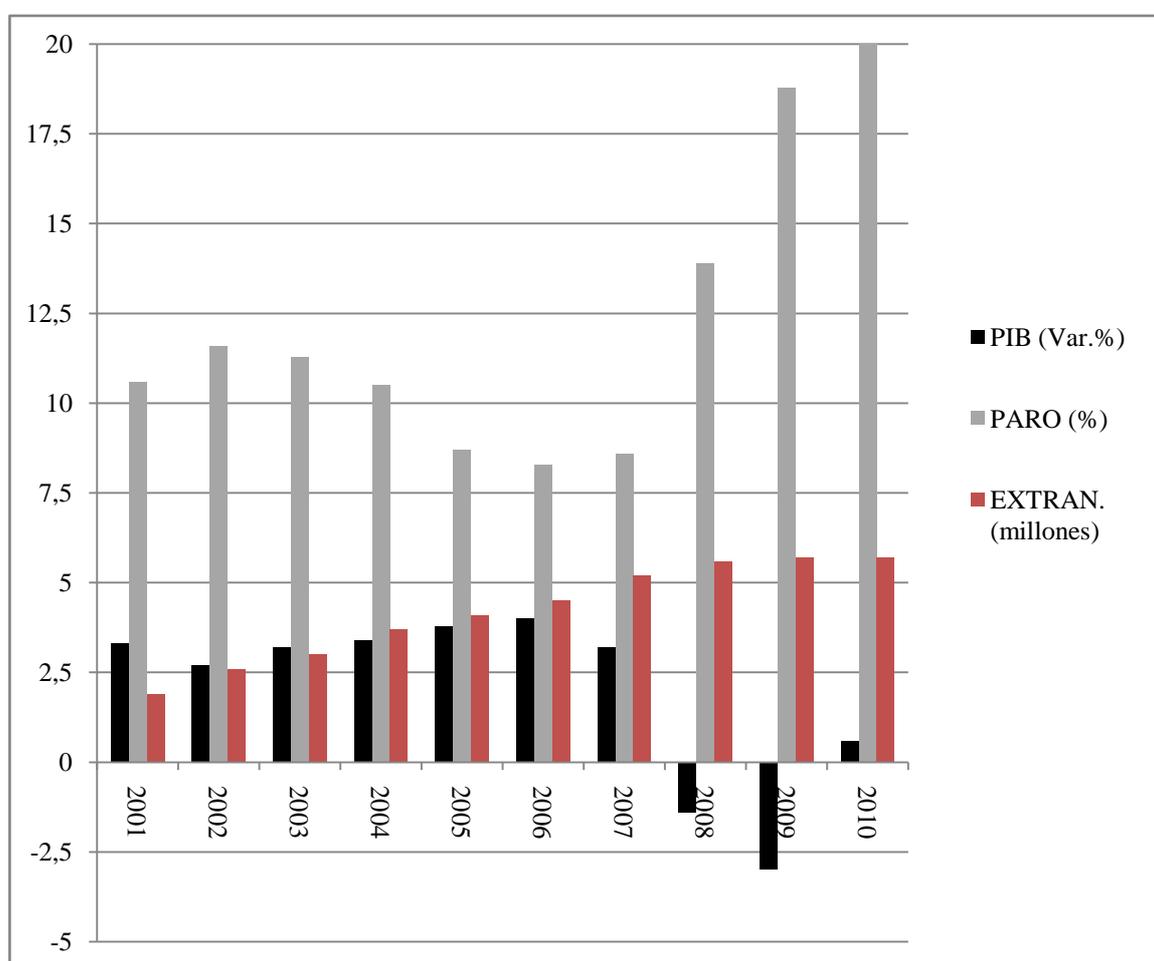
Un fenómeno que resulta, hasta el momento, de difícil interpretación es el de los retornos, puesto que “constituyen un área de penumbra estadística”. Los datos existentes, relativos a los dos programas de Retorno Voluntario diseñados por el gobierno español, registran incrementos importantes en los últimos años y pueden ser indicativos de una tendencia más generalizada. El programa PREVIE (Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España) ha pasado de los cerca de 1000 inmigrantes registrados en 2006 a los más de 4000 para el 2009. Por su parte el Plan APRE (Programa abono anticipado de prestación a extranjeros), activo desde octubre del 2008, ha registrado poco más de 7.000 adhesiones en 2009 y más de 11.000 en 2010.

Otros efectos importantes de la crisis sobre la inmigración que cabe resaltar, pero respecto de los cuales los datos no permiten todavía una estimación precisa, refieren a las condiciones de estancia de los migrantes. Por un lado, el desempleo prolongado está conduciendo muchos migrantes a perder el permiso de residencia configurando un nuevo tipo de irregularidad, aquella sobrevenida. Por otro, la comparación entre los datos de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social que han caído notablemente y aquellos de los

¹⁷ Arango Joaquín (2009) “Después del Gran Boom. La inmigración en la bisagra del cambio”; en Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso, eds.; La Inmigración en tiempos de crisis. Barcelona: CIDOB edicions. Pag. 58.

trabajadores ocupados que en cambio se han mantenido, sugiere el posible paso de muchos de ellos a la economía sumergida o a formas de trabajo temporal. Se registra también la variación de las pautas de distribución territorial de los migrantes que, de forma contraria a los años anteriores, parece mostrar ahora una tendencia a la dispersión y al re-equilibrio entre las grandes ciudades y las áreas más periféricas. Finalmente cabe resaltar una serie de indicadores que muestran la negativa incidencia social de la crisis sobre los migrantes: el aumento de la demanda de asistencia social, las crecientes dificultades para hacer frente a las hipotecas, la venta de casas o el alquiler de aquellas adquiridas en tiempo de bonanza que certifican un “retroceso en las trayectorias de progreso residencial”¹⁸.

Gráfico N.1 - Producto Interno Bruto, Paro y Población Extranjera¹⁹.



Fuentes: I.N.E. (Instituto Nacional de Estadística). Elaboración Propia.

¹⁸ Ibidem. Pag. 62

¹⁹ En el gráfico los tres tipos de datos ofrecidos son diferentes pero resultan comparables. Para cada uno los valores en la escala a la izquierda tienen un significado diferente. El PIB está representado en su variación proporcional respecto al año anterior, el PARO en términos de porcentaje sobre el total de la población activa, los EXTRANJEROS en millones de personas.

Estimaciones de la irregularidad: stocks y flujos

Flujos y stocks de irregulares

La irregularidad, como se ha dicho, está determinada por una serie de factores, descritos por la “ecuación de la irregularidad”, que concurren dinámicamente a su mayor o menor relevancia en las sociedades receptoras de inmigración. Respecto a la multiplicidad de factores implicados en dicha ecuación, existen algunos, como la proximidad geográfica, o los factores push en los países emisores, respecto a los cuales los estados receptores no pueden hacer mucho, al menos en el corto plazo. Las políticas de ingeniería migratoria de los estados receptores, vistas esquemáticamente, pueden actuar de manera efectiva en tres ámbitos principales. La entrada en la irregularidad, la salida de la irregularidad y los factores estructurales que favorecen a la irregularidad. Refiriéndonos solo a las políticas principales, podemos decir que al primer grupo pertenecen las políticas de control de las fronteras, de control de las entradas y de control de las estancias. Al segundo, las políticas de expulsión, las políticas de regularización individual y las políticas de regularización extraordinaria. Y, finalmente, al tercero, las políticas de control del mercado del trabajo. Por otra parte, entre las políticas que hemos considerado, algunas son eficaces respecto al control de los flujos de inmigrantes irregulares y otras con respecto al control de los stocks. Un régimen inmigratorio es eficaz en la gestión de la irregularidad cuando es capaz, por un lado, de reducir los flujos, y por otro, de controlarlos dinámicamente. El caso español muestra de manera clara esta afirmación. Las políticas adoptadas entre 1985 y 2004 se basan esencialmente en el control de las fronteras, parcialmente en el control de las entradas, y en políticas de regularización extraordinaria. La poca atención reservada a las políticas de control de las estancias, de control de las entradas y, sobre todo, de control del mercado de trabajo determina el mantenimiento de los flujos hacia la irregularidad y por tanto la necesidad de recurrentes y masivas políticas de reducción del stock.

A este propósito, el programa de políticas de inmigración desarrollado a partir del 2004 se plantean el objetivo de elaborar una estrategia integral de control de la irregularidad intentando revertir la tendencia anterior. La crisis, sin embargo, en el espacio de pocos años, genera una serie importante de cambios en la estructura económica española y en las pautas de inmigración que pueden haber modificado las condiciones de generación de la irregularidad. A continuación presentamos un ejercicio de análisis cuantitativo de los datos disponibles respecto al fenómeno. La intención es la de indagar

respecto a los efectos que tienen las diferentes políticas puestas en marcha, a la vez que observar cómo la crisis afecta a todo el proceso.

*Estimaciones de la irregularidad*²⁰

En las Tablas N.1, proponemos una estimación de la irregularidad basada en el método que hemos descrito. Los datos ofrecidos representan la cifra máxima posible de irregulares por cada año. Como podemos ver, el stock de irregularidad alcanza su cifra más alta en 2005, con 1.439.359 irregulares estimados. Dicha cifra es el resultado de un crecimiento continuo y sostenido que se mantiene a partir del 2001. A partir del 2006, se observa una reducción drástica del stock de irregulares. La tasa de variación que hemos estimado supone un descenso de alrededor de el 30% anual en 2006 y de casi un 40% en 2007. De esta forma el stock pasa a ser respectivamente de 1.019.000 y 622.000 irregulares. Entre el 2007 y el 2008, momento en que los efectos de la crisis se evidencian en el ámbito económico, el stock vuelve a crecer, aunque de manera limitada en un 10%. En 2009, cuando ya la crisis empieza a afectar al proceso migratorio, observamos nuevamente un descenso mínimo, que se hace contundente el año sucesivo, registrando un -34%. El último dato que hemos podido elaborar, señala para el 2010, un stock de irregulares de 431.000 inmigrantes.

En lo que refiere a la tasa de irregularidad, ésta alcanza su máximo en el año 2003, cuando los irregulares representan el 51.7% de total de los inmigrantes extra-comunitarios. Dicha proporción se mantiene, más o menos invariada, en 2004 y 2005, y comienza a reducirse a partir del 2006. Respectivamente en 2006, 2007, 2008 y 2009, la tasa de irregularidad es del 32%, 22%, 22%, 19% y 12%.

²⁰ El caso español, como han señalado diferentes autores, Cebolla/González 2008, González-Enríquez (2009), Cachón (2009), ofrece una posibilidad sensiblemente mayor que otros países de hacer estimaciones en torno a la irregularidad. En efecto, la posibilidad por parte de los inmigrantes irregulares de inscribirse en el Padrón Municipal y así acceder de forma gratuita y sin consecuencias legales a los principales servicios sociales, brinda la oportunidad de acceder a una cuantificación más o menos precisa de su número. Si se compara el número de los empadronados con el número de residentes legales a los que se añaden los residentes con permisos de estudio, es posible obtener una aproximación bastante realista, aunque un poco sobredimensionada, del número máximo de irregulares en España. No me detendré aquí en la interesante discusión metodológica, ni en aquella relativa a la validez o menos de la aproximación descrita. Baste aquí decir que, en relación con los objetivos de este trabajo, o sea los de observar las dinámicas y tendencias generales de la irregularidad en los últimos años, los datos obtenidos, basándonos en los estudios citados y en las metodologías allí descritas, pueden considerarse confiables.

Tabla N.1 – Estimaciones de la irregularidad: stocks y tasa (2001-2009)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Extra. no comunit. en el Padrón	943	1,479	2,063	2,391	2,954	3,225	2,811	3,166	3,375	3,397
Δ		57%	40%	16%	24%	9%	-13%	13%	7%	1%
2. Extra. no comunit. con permiso de residencia	584	777	961	1,229	1,495	2,169	2,182	2,432	2,679	2,918
Δ		33%	24%	28%	22%	45%	1%	11%	10%	9%
3. Extra. no comunit. con permiso de estudio	28	29	23	30	36	30	33	42	41	44
Δ		2%	-19%	27%	21%	-16%	9%	29%	-2%	6%
4. Demandas de Asilo	7	9	6	5	5	5	5	7	4	3
Δ		20%	-34%	-6%	-6%	-5%	1%	45%	-41%	-34%
Total Irregulares (1-2-3-4)	322	662	1,072	1,126	1,416	1,019	622	682	649	431
Δ		106%	62%	5%	26%	-28%	-39%	10%	-5%	-34%
% Tasa de irregular.	34%	45%	52%	47%	48%	32%	22%	22%	19%	12%

Fuentes: Padrón Municipal (www.ine.es), Ministerio de Trabajo e Inmigración (www.mtin.es). Elaboración propia.

Repatriaciones y Arraigo

En la Tabla N.2 recogemos los datos publicados por el Ministerio de Interior con respecto a las Repatriaciones²¹ entre 2005 y 2010. Los datos que interesan para nuestro análisis son aquellos relativos a las Expulsiones y a las Readmisiones ya que son los procedimientos que tiene un efecto sobre el stock de irregularidad. Los Retornos y las Devoluciones, por su parte, son procedimientos que anteceden la entrada en la irregularidad. Como podemos observar, las Readmisiones muestran cifras importantes entre 2005 y 2006. En esos años se trató, en gran medida, de inmigrantes irregulares rumanos, para los cuales, antes de la entrada en la Comunidad Europea, en 2007, existía y funcionaba un acuerdo bilateral de readmisión²². A partir del 2007, éstas se reducen drásticamente y de forma continuada. En particular, a partir del 2009, la caída es severa,

²¹ RETORNOS: Personas rechazadas en los puestos fronterizos habilitados, habitualmente, puertos y aeropuertos. EXPULSIONES: Repatriados en virtud de las causas recogidas en la Ley de Extranjería a través de expedientes administrativos. DEVOLUCIONES: Personas que trataron de entrar en España por puestos no habilitados como fronteras. READMISIONES: Expulsados de España en virtud de acuerdos de readmisión con terceros países.

²² Ministerio de Interior, *Balance de lucha contra la inmigración ilegal*, 2007, 2008, 2009. www.mir.es

mostrando de forma clara una reducción de los intentos de ingreso irregular. En lo que refiere a las expulsiones, estas, a partir de 2005 hasta el 2008, mantienen una cifra anual cercana a las 10.000, para reducirse ligeramente en los dos años sucesivos.

Tabla N. 2 - Repatriaciones

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Retornos	15.258	19.273	24.355	17.317	12.226	9.453
Readmisiones	52.010	47.389	6.248	6.178	5.099	1.959
Expulsiones	11.002	11.567	9.467	10.616	7.526	7.297
Devoluciones	14.368	21.216	15.868	12.315	13.278	11.454
Total Repatriaciones	92.638	99.445	55.938	46.426	38.129	30.163

Fuentes: Ministerio de Interior (www.mir.es). Elaboración propia.

En lo que refiere al Arraigo incluimos en la Tabla N.3 la cifra conjunta (arraigo social y arraigo laboral) de inmigrantes que a los que fue concedido. Como se evidencia los números adquieren relevancia con el pasar de los años. De las 7.244 en 2006 se llega a las 70.281 de 2010.

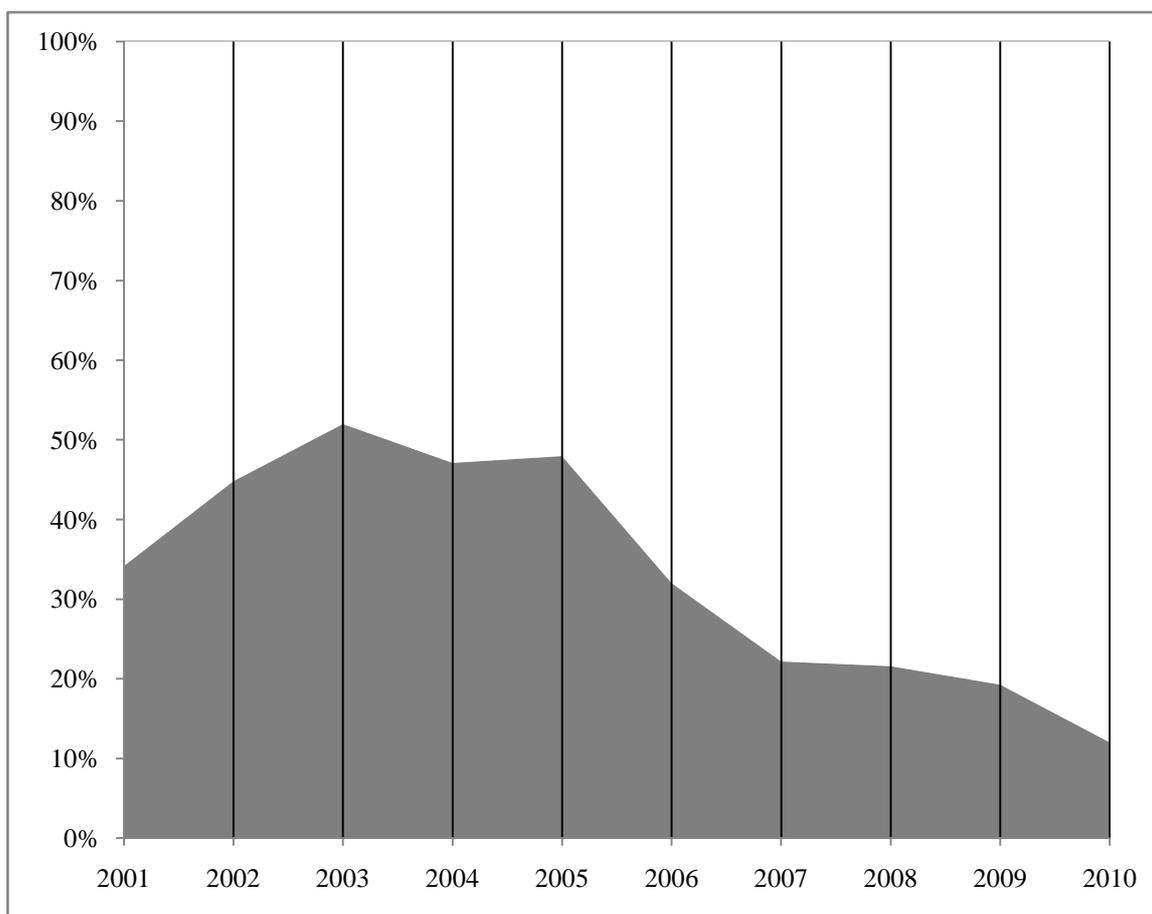
Tabla N.3 - Arraigo

	2006	2007	2008	2009	2010
Arraigo	7.244	28.193	62.294	75.325	70.281

Fuentes: Datos difundidos por el Ministro del Trabajo, en prensa.

A la luz de estos datos, observando el gráfico N.2, se pueden avanzar algunos puntos. En primer lugar, la importante reducción del stock entre 2005 y 2006, y entre 2006 y 2007, depende en buena parte de dos eventos extraordinarios, la Regularización de 2005 y la salida de la irregularidad de los inmigrantes rumanos en 2007. En segundo lugar, a partir del 2007, el stock parece estabilizarse o incluso reducirse ligeramente entre 2008 y 2009. Finalmente, en 2010, el stock sufre una nueva reducción.

Gráfico N.2 – Porcentaje de irregulares respecto al total de inmigrantes no comunitarios



Fuentes: I.N.E. Elaboración propia.

Discusión y conclusiones

En relación a los interrogantes planeados en la introducción, el análisis avanzado hasta aquí nos permite formular algunas hipótesis que podrían contribuir a la búsqueda de respuestas.

En primer lugar, se ha podido observar cómo la irregularidad ha tenido un carácter muy marcado en el proceso migratorio en España. Algo que ha respondido de manera ejemplar a las previsiones de la teoría. Por un lado, en efecto, el rápido desarrollo económico registrado en la década entre 1997 y 2007, el peculiar modelo de crecimiento altamente intensivo en mano de obra no cualificada y el estancamiento demográfico han generado una poderosa demanda de trabajadores extranjeros. Además, la existencia de una importante economía sumergida ha hecho posible el empleo continuado de un gran número de migrantes sin papeles. Por otro, sin embargo, las políticas migratorias, inspiradas por paradigmas fuertemente restrictivos, han desconocido esta realidad y han intentado bloquear las entradas, configurando por ende de manera ejemplar un proceso de “construcción legal de la irregularidad” que ha sido posible solventar solo recurriendo a recurrentes regularizaciones masivas.

En segundo lugar, el análisis de las políticas adoptadas por el gobierno español a partir del 2004 muestra, en general, su eficacia. En particular, el stock de inmigrantes irregulares, una vez recortado por la Normalización del 2005 y por la salida de los rumanos en 2007, parece haberse estabilizado y mostrar una tendencia a la reducción sobre todo en el último dato disponible, el de 2010. En este sentido, el conjunto de políticas puestas en marcha a partir del 2004, que han apuntado a: establecer canales de ingreso regular; a controlar de mejor manera las entradas y las estancias (visas y mayor eficiencia de las administraciones); a establecer mecanismos de regularización individual (arraigo); y, finalmente, a ejercer un mayor control sobre la economía informal (controles laborales), parece haber dado resultados positivos.

Finalmente, el análisis del impacto de la crisis en el proceso migratorio español y con respecto a la política migratoria nos ofrece un cuadro aún difícil de interpretar completamente. Por un lado, como se ha dicho, la reducción de la irregularidad parece mostrar el resultado de la eficacia de las políticas públicas. La estrecha relación introducida por la reforma entre el régimen de entradas y el mercado de trabajo no solo se ha demostrado eficaz con una alta demanda de inmigrantes, sino también en los momentos

de crisis. Por otra parte, sin embargo, es necesario introducir un elemento de cautela, ya que la crisis ha modificado substancialmente las condiciones que determinan el proceso migratorio. En particular, la demanda de trabajo inmigrante ha caído y consecuentemente las entradas se han reducido de manera contundente. Una evolución más precisa, por tanto, será posible solo en el mediano plazo, cuando, la economía se recupere y de la misma manera el empleo. A pesar de esto, partiendo de algunas señales presentes en la coyuntura actual, resulta difícil imaginar un retorno al contexto precedente. La existencia a finales del 2010, de cerca de un 1.300.000 migrantes parados, por ejemplo, plantea la posibilidad que muchos de ellos, en poco tiempo, pierdan el permiso de residencia, determinando un fenómeno importante de irregularidad sobrevenida. Por otra parte, existe constancia de un flujo voluminoso de migrantes sin trabajo hacia la economía sumergida, que sabemos es uno de los imanes más importantes de la inmigración irregular. Más allá de esto, a pesar del cuadro de incertidumbre, parece difícil que el mercado de trabajo recupere su estructura anterior a la crisis y que, en particular, el sector de la construcción pueda recuperar los niveles de empleo migrante. “Es improbable además que otros sectores de bajo valor añadido experimente aumentos ocupacionales relevantes. En consecuencia, es probable que la tendencia de la demanda de empleo hacia la terciarización y la creciente cualificación profesional y educativa observada en los últimos años se intensifique”²³. Por tanto, si la reforma adoptada en el 2004, que estaba pensada para controlar la inmigración y el problema de la irregularidad en el contexto precedente a la crisis, tuvo éxito, queda claro que el panorama después de ella presenta nuevos desafíos y puede requerir modificaciones.

Un último elemento que se desea destacar refiere al hecho de que la valoración de las políticas migratorias no puede basarse solamente en la medición de su capacidad de controlar los flujos y reducir la irregularidad. La relación entre mercados de trabajo e inmigración, compleja e interesante, muestra cómo las políticas migratorias pueden jugar un papel fundamental en configurar el desarrollo de un país y de sus modelos productivos, a la vez que configura las condiciones de acceso y asentamiento de los migrantes. En este sentido un buen régimen migratorio no es solo aquel que ofrezca un efectivo control sobre la cantidad de los flujos, sino también uno que resguarde la “calidad” de los flujos y su posibilidad de integración. En este sentido, el régimen español, exitoso en muchos

²³ Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso (2009) “Bajo el influjo de la crisis”; en Eliseo Aja, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso, eds.; La Inmigración en tiempos de crisis. Barcelona: CIDOB edicions. Pag. 11.

aspectos, basándose en gran medida en una vinculación directa entre inmigración y mercado de trabajo, deja el gobierno de un proceso social complejo, como es el de la inmigración, en manos de la economía y sus ciclos. Sin embargo, como la crisis ha puesto en evidencia, los migrantes son más que simplemente trabajadores y su existencia perdura también cuando estos ya no son necesarios. Si bien la discusión sobre este tema no ha sido desarrollada en este trabajo, creemos importante hacer referencia a ella, a la vez que señalar su lamentable ausencia hasta el momento en el grueso debate público.

Bibliografía

- Aja Eliseo, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso, eds. (2010). *Inmigración y Crisis Económica*. Barcelona: CIDOB edicions.
- Aja Eliseo, Joaquín Arango, Josep Olivier Alonso, eds. (2009). *La Inmigración en tiempos de crisis*. Barcelona: CIDOB edicions.
- Aja Eliseo y Arango Joaquín, eds. (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Arango, Joaquín (2005). "Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración". *Arbor, Ciencia pensamiento y cultura*, CLXXXI, 713 Mayo-Junio, Pag. 17-25.
- Arango, Joaquín (2005). "La inmigración en España: demografía, sociología y economía"; en Rafael del Aguila eds.; *Inmigración. Un desafío para España*, Madrid, Pablo Iglesias.
- Arango Joaquín and Jachimowicz Maia (2005) "Regularization and Immigration Policy Reform in Spain"; en Friedrich Heckmann y Tanja Wunderlich eds.; *Amnesty for Illegal Migrants?*. Bamberg (Germany): Europäisches Forum für Migrationsstudien.
- Baldwin-Edwards, Martin and Albert Kraler (2009) *REGINE Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularization of illegally staying third-country nationals in the Member States of EU*. Vienna: ICMPD.
- Baldwin-Edwards, Martin y Arango, Joaquín eds. (1999) *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. London and Portland: Frank Cass.
- Cachón, Lorenzo (2009) *La "España Inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Castles, S. and Miller, M. (2009) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* London: Macmillan.
- Cebolla Boado, Hector y Gonzalez Ferrer, Amparo (2008). *La inmigración en España (2000-2007)*. Madrid: CEPC.
- Echeverría Gabriel (2010) "L'immigrazione irregolare in Spagna: fra politiche di controllo e crisi economica. Uno sguardo ai numeri". Roma: Rivista Neodemos. www.neodemos.it
- Fasani, F. (2008) *Country Report Italy. Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data Trends across Europe*. European Union: Clandestino Project.
- Finotelli, Claudia (2009) "Regularization of Immigrants in Southern Europe: What can be learned from Spain?", (forthcoming publication).
- Finotelli, Claudia (2009) "The North-South Myth Revised: A Comparison of the Italian and German Migration Regimes". *West European Politics* (September).
- González-Enríquez, (2009) *Undocumented Migration. Counting the uncountable. Data and Trend across Europe. Country Report Spain*. European Union: Clandestino Project.
- Izquierdo, Antonio (1996) *La inmigración inesperada*. Madrid: Editorial Trotta.
- Izquierdo, Antonio (2006) "Cuatro razones para pensar en la inmigración irregular"; en Blanco, C. *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos.

- López Sala, Ana María (2005) *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona. Editorial Anthropos.
- Reyneri, Emilio (2003). “Illegal migration and the underground economy”; National Europe Center Paper N.66, University of Sydney.
- Sciortino, Giuseppe (2007) “Algunos elementos para comprender a los “irregulares””; *Vanguardia Dossier*, Numero 22, Enero-Marzo, Barcelona.