

# INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## El impacto de la crisis

**Guillem López i Casanovas**

Catedrático de Economía de la Universidad Pompeu Fabra

**Gabriel Ferragut Ensenyat**

Profesor asociado del Departamento de Economía y Empresa  
de la Universidad Pompeu Fabra

1. Introducción y estado de la cuestión.
2. Puntos fuertes y amenazas observadas en la situación creada.
3. Cambio de perspectivas en el contexto de recesión económica.
4. Las opciones de aminoramiento de los efectos de la crisis.
5. Los temas pendientes y su necesario abordaje.
6. ABC de un programa de inserción.
7. A vueltas con la mejor asimilación de la inmigración.
8. Algunas cautelas para la prognosis de cambios futuros.
9. Inmigración y política social.
10. Otros aspectos relevantes de la relación entre inmigración y Estado de bienestar.
11. Repensar algunos aspectos de nuestra política inmigratoria.

El presente capítulo valora la importancia de la inmigración española, en la situación pasada y presente, dentro del contexto de la política económica general, centrando el foco en los impactos de su evolución que más inciden sobre la política social, con algunas referencias expresas a la sanidad en particular. A partir de las valoraciones efectuadas se comentan algunos aspectos que pueden ayudar a redefinir, a juicio de los autores, la política inmigratoria en España, o al menos coadyuvar a debatir algunos aspectos que, siendo trascendentales, han sido escasa o equívocamente tenidos en cuenta en el pasado reciente.

## **RESUMEN**

### **1. INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Cualquier análisis sobre las implicaciones económicas y sociales de la inmigración en un entorno de recesión económica debe partir primero de la observación de las características particulares que han descrito el fenómeno migratorio en España durante los últimos años, y del análisis de su alcance en la precedente etapa de expansión económica. No obstante, la masiva llegada de inmigrantes en la última década parece indisociable de la evolución que ha experimentado la economía española a lo largo de estos años, caracterizada por un crecimiento sostenido y a tasas

notablemente superiores a la media europea. Por lo tanto, el poder de atracción que han generado las nuevas oportunidades laborales en una población proveniente de países con un menor desarrollo económico que el español, necesaria para la generación de actividad en determinados sectores, cabe ser considerado en principio como efecto beneficioso, al menos a corto plazo, tanto para los colectivos que dejaron sus países como para el país que los ha acogido. Sin embargo, ello no deja de permitir entrever errores en la política inmigratoria que pueden acabar cuestionando su sentido (solidaridad efectiva y sostenibilidad económica) a largo plazo.

El impulso durante esta etapa expansiva de sectores como la construcción y los servicios, relacionados ambos con el auge del sector inmobiliario-residencial y el turismo, y caracterizados por ser demandantes intensivos de mano de obra, en su mayoría de escasa cualificación, coincidió temporalmente con la consolidación del particular proceso de cambio demográfico iniciado en España a finales de los años setenta con una importante caída de las tasas de natalidad e incremento de la esperanza de vida. Así el incremento de la demanda de trabajo, junto con la dificultad de encontrar mano de obra autóctona para ocupar estos nuevos puestos, ya sea por su escasez o por su falta de disposición a trabajar en estas ocupaciones, ha impulsado la entrada de más de cuatro millones de personas en un período aproximado de ocho años, la cual puede considerarse la más grande de la historia en un espacio temporal relativamente tan corto. El fenómeno migratorio puede considerarse, consiguientemente, como uno de los fenómenos sociales más importantes acaecidos en España durante las últimas décadas, y uno de los factores que más han incidido en el crecimiento de la población ocupada. Una muestra de ello es que durante el período 2001-2005 la mitad de los 2,6 millones de nuevos puestos de trabajo creados fueron ocupados por inmigrantes (Oficina Económica del Presidente, 2006), coincidiendo además con una notable incorporación de la mujer al mercado laboral (pasando de una tasa de ocupación femenina del

31,1% en 1995 a una del 51,2% en 2005) y una fuerte caída de la desocupación (del 22,8% en 1995, al 9,1% en 2005). En este sentido, algunos autores (Conde-Ruiz *et al.*, 2006) han señalado los efectos positivos que se han derivado de la incorporación de los inmigrantes sobre la reducción de los desajustes en el mercado laboral español, como factor que ha permitido disponer de trabajadores para todas las categorías laborales, reduciendo asimismo el desajuste entre vacantes y oferta de trabajo, e introduciendo un mayor grado de flexibilidad en el mercado laboral, dada la mayor propensión de estos trabajadores a la movilidad geográfica y adaptabilidad laboral y salarial. La ampliación de la oferta de trabajo pudo así afectar momentáneamente a la moderación de las presiones salariales, lo cual evitó temporalmente la pérdida de competitividad de algunas ramas productivas, sin generar hasta el presente fricciones sociales, ya que ni los niveles salariales ni las tasas de ocupación de los autóctonos se vieron perjudicadas, generando por lo demás un efecto de movilidad ascendente sobre éstos.

## 2. PUNTOS FUERTES Y AMENAZAS OBSERVADAS EN LA SITUACIÓN CREADA

Una vez destacado el papel y la importancia que este fenómeno ha tenido sobre el desarrollo económico español reciente cabe preguntarse qué elementos particulares del mismo pueden convertirse, ante un cambio de ciclo económico, en debilidades que puedan generar un impacto negativo en términos sociales y económicos. A priori entre los factores más destacados cabe señalar la alta concentración de los inmigrantes tanto laboral, ocupados en sectores intensivos en mano de obra (mayoritariamente construcción y servicios), y puestos de baja cualificación, como geográficamente,<sup>1</sup> lo cual les hace ser muy sensibles a las variaciones locales o estacionales de la demanda de empleo.<sup>2</sup> También cabe destacar que la incorporación masiva de trabajadores en sectores intensivos en mano de obra ha dado lugar a una disminución de la productividad aparente del trabajo, y a un

<sup>1</sup> En España casi el 60% de los inmigrantes residen en tres comunidades autónomas (Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana).

<sup>2</sup> El alto índice de irregularidad y temporalidad en los sectores referidos aumenta también el grado de exposición de los trabajadores inmigrantes al cambio de ciclo.

estancamiento de la renta per cápita, sobre todo en las regiones en las que la inmigración ha tenido una mayor incidencia (Conde-Ruiz *et al.*, 2008). A parte de los efectos observados sobre la productividad de la economía, la baja cualificación o nivel formativo de esta población supone ahora unas mayores dificultades de recolocación de estos trabajadores en otros sectores u ocupaciones. Como consecuencia de estas dificultades, la alta temporalidad de los inmigrantes también ha caracterizado la situación laboral de muchos de estos trabajadores, puesto que en su mayoría no trabajaban todo el año, sino que intercalaban períodos de trabajo con períodos de desempleo, aunque no excesivamente prolongado, hasta encontrar un nuevo trabajo.<sup>3</sup>

Otro de los elementos destacados es el alto índice de irregularidad que se ha mantenido a lo largo del período, a pesar de los distintos procesos de regularización llevados a cabo con el objetivo de disminuir el número de indocumentados en el país y aflorar relaciones laborales en regla. Los procesos de regularización discrecional basados en la demostración de integración ex-post, constituyen un incentivo para la entrada en el país por vías irregulares para poder posteriormente acceder a los canales legales. Esta situación constituye un problema que puede explicar el menor rendimiento salarial de los inmigrantes o el grado de asimilación económica, en tanto que éstos llegan sin empleo y sin evaluar con precisión sus perspectivas en el mercado laboral del país de acogida, puesto que quien toma la decisión de emigrar no es quien se adapta mejor a las habilidades del puesto de trabajo que se le puede ofrecer, sino quien se atreve a ello o quien puede hacerlo, ya que dispone de los recursos o redes sociales, etc. En este sentido, alternativamente, los elementos de solidaridad que hubiera de reflejar la inmigración respecto de los más pobres o necesitados de países de origen, también son más que dudosos. Además el trabajo sin contrato laboral expone, al igual que las anteriores características comentadas, a estos trabajadores a unas mayores condiciones de vulnerabilidad.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El ratio de temporalidad de los trabajadores inmigrantes es superior y se mantiene en el tiempo, a pesar de la acumulación de años de residencia en el país por encima de la media observada en promedio para los trabajadores españoles (Fernández y Ortega, 2006).

Es igualmente una cuestión importante, a efectos de considerar el grado de integración de los inmigrantes, el análisis del patrón de asimilación salarial de éstos con relación a los trabajadores nativos, una vez van acumulando experiencia en España. Aunque no hay un análisis sistemático sobre la asimilación salarial en los países OCDE, existen diversos estudios que reflexionan sobre ello en la mayoría de estos estados. En un primer intento de analizar esta cuestión por parte de la OCDE para los países con mayor tradición migratoria, se llega a la conclusión de que tanto los hombres como las mujeres inmigrantes tienen unos ingresos salariales significativamente inferiores a los trabajadores nativos con unas características socioeconómicas similares, pero que este diferencial tiende a ser menor que la diferencia

## **LA ALTA CONCENTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES LABORAL Y GEOGRÁFICAMENTE PUEDE CONVERTIRSE, CON EL CAMBIO DE CICLO ECONÓMICO, EN DEBILIDADES QUE GENEREN UN IMPACTO NEGATIVO EN TÉRMINOS SOCIALES Y ECONÓMICOS**

salarial entre géneros (en promedio el diferencial nativos/inmigrantes es menor al 8%, mientras que el diferencial de género supera el 14%) (OCDE, 2008). Otras de las conclusiones que se desprenden de este estudio son que los salarios de los inmigrantes tienden a incrementarse de manera más lenta, con los logros formativos, que los salarios de los nativos, y que las diferencias en los niveles educativos de los inmigrantes, versus los nativos, sólo explican una pequeña parte de las diferencias salariales. El elemento que contribuye a reducir este *gap* de forma más significativa, al igual como señalan otros estudios, es la experiencia en el mercado laboral doméstico; o sea, los años de residencia de los trabajadores en el país. Así puede afirmarse que los problemas relacionados con la integración en el mercado laboral se deben principalmente a las diferencias en habilidades o las dificultades de adaptación

---

<sup>4</sup> Por ejemplo no dando derecho a prestaciones por desempleo.

del capital humano adquirido por los trabajadores inmigrantes en sus países de origen respecto al entorno laboral que encuentran en los países de acogida (conocimiento de tecnologías, organizaciones empresariales propias del país de acogida, servicios de ocupación, idioma, etc.). Según la literatura empírica la tasa de asimilación a la que se produce la convergencia salarial, una vez los trabajadores inmigrantes acumulan experiencia laboral en el país de destino, varía de forma notable en función de los países analizados.<sup>5</sup>

### **AUNQUE LOS DATOS SON CONTROVERTIDOS, TODO APUNTA A QUE LOS INMIGRANTES RECIBEN UN SALARIO UN 30% INFERIOR AL DE UN TRABAJADOR DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA DE SIMILARES CARACTERÍSTICAS EDUCATIVAS Y PROFESIONALES**

En el caso español, según Simón *et al.* (2008) utilizando datos de la Encuesta de Estructura Salarial (2006), los inmigrantes que llegan a España reciben, en promedio, un salario alrededor de un 30% inferior al de un trabajador de nacionalidad española de similares características educativas y experiencia profesional. Un informe más reciente del Banco de España (2009), que utiliza datos de la Muestra continua de vidas laborales,<sup>6</sup> obtiene resultados similares.<sup>7</sup> La evolución del diferencial salarial estimado a lo largo de los años de residencia indica que al cabo de 10 años la brecha salarial se reduce en torno del 15%, lo que supone una velocidad de convergencia cercana a los 2 pp por año estimada para otros países. A corto plazo la asimilación salarial es incluso más rápida, ya que en los cuatro primeros

años se reduce en casi 15 pp. A largo plazo, una vez pasados los primeros 10 años, el diferencial salarial no se elimina por completo, sino que permanece estabilizado en torno del 15% (Banco de España, 2009). Realizando un análisis desagregado según la procedencia de los inmigrantes, con el objetivo de analizar si la similitud en conocimientos lingüísticos (latinoamericanos) o nivel formativo (Europa del Este) respecto de los autóctonos puede generar un perfil de asimilación más favorable que otros colectivos, como por ejemplo los africanos, se observa que durante los primeros cinco años el comportamiento es similar, mientras que a partir de ese momento el colectivo africano parece estancarse sin alcanzar reducciones adicionales del diferencial salarial. Así parece claro que la experiencia laboral en el país de acogida es un elemento clave que acelera la integración de los inmigrantes, ya que les permite adquirir o adaptar los conocimientos necesarios para desarrollar su asimilación laboral y social, a la que también contribuye una mayor movilidad laboral de estos trabajadores,<sup>8</sup> mientras que a largo plazo persisten las diferencias salariales a causa probablemente de las diferencias en sectores u ocupaciones en los que se emplean los trabajadores inmigrantes.

### **3. CAMBIO DE PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE RECESIÓN ECONÓMICA**

Con el cambio de ciclo económico iniciado a mediados de 2007 la situación de los trabajadores inmigrantes se ha agravado notablemente. En España la crisis está incidiendo especialmente sobre el empleo, cuatro de cada 10 nuevos parados son extranjeros, el doble de lo que les correspondería por su peso en la población ocupada, concentrándose en los sectores de la construcción y en los servicios,<sup>9</sup> precisamente los sectores que impulsaron el crecimiento económico en la etapa precedente y que fueron aumentando su

<sup>5</sup> Algunos ejemplos de países desarrollados son Lubotsky (2007) que estima una tasa de asimilación salarial de 1,5 pp por año en el caso de Estados Unidos, similar a la de Suecia (Edin *et al.*, 2000), mientras que para Alemania, según Constant y Massey (2002), el diferencial sólo empieza a reducirse a partir de los 15 años de residencia en el país de acogida.

<sup>6</sup> Esta base de datos combina información procedente de los registros administrativos de la Seguridad Social, de la Agencia Tributaria y del Padrón.

<sup>7</sup> Para un inmigrante que entró en España entre 1996 y 2000 sin experiencia laboral previa, el salario de entrada en el mercado de trabajo es alrededor de un 35% inferior respecto al de un trabajador nacional con la misma edad y experiencia laboral.

<sup>8</sup> En Banco de España (2009) se sitúa la mayor movilidad de los trabajadores inmigrantes, tanto laboral como geográfica, como responsable de un tercio de la asimilación producida, mientras que los dos tercios restantes se corresponderían con la adquisición dentro de una misma empresa de habilidades y conocimientos específicos del mercado laboral español.

<sup>9</sup> Más de 300.000 parados en 2008 y 303.200 nuevos parados, respectivamente, comparando los datos del cuarto trimestre de 2008 con los del primer trimestre

dimensión ocupando una cantidad de trabajadores extranjeros muy importante. Así, ya en 2007 los datos sobre incremento del paro reflejan que los inmigrantes superan a los trabajadores nacionales en el número de nuevos parados en términos absolutos (sobre todo debido a la caída de la construcción). En 2008 el incremento de parados se multiplica por 10 (provenientes ya en su mayoría del sector servicios), aumentando por primera vez de forma significativa el número de parados en las mujeres y generando unas diferencias entre españoles y extranjeros más que notables (en el cuarto trimestre con una tasa media del conjunto de la población del 13%, la tasa para los españoles era del 12,5% mientras que para los extranjeros llegaba hasta el 21,3%).<sup>10</sup>

La incidencia del paro presenta notables diferencias según el origen de los inmigrantes, puesto que mientras para los europeos y los latinoamericanos se mantiene respecto a la media de todos los extranjeros, para el caso de los marroquíes, mayoritariamente ocupados por la construcción y de perfil poco cualificado, los índices de desempleo aumentan y se alejan considerablemente de la media (Pajares, 2009). La caída de la ocupación en el sector servicios también ha afectado de manera muy notable a los extranjeros, debido a la disminución de la demanda de empleadas del hogar, la caída de la hostelería que ha supuesto un aumento considerable de la temporalidad (muchos inmigrantes no trabajan más de tres meses por año), y también la caída de la contratación en las grandes cadenas de distribución, realizada tradicionalmente en origen. Sin embargo, al parecer, el empleo irregular y de servicios femenino «aguanta» mejor que el masculino (de la construcción y auxiliares), lo que tiene efectos sociales y en las culturas familiares de algunos grupos étnicos concretos.

Otra de las consecuencias por destacar de esta crisis de empleo es que, a pesar de que el paro incide mayormente en los trabajadores con menor nivel formativo,<sup>11</sup> se está produciendo a su vez un incremento del desempleo en

---

<sup>10</sup> La destrucción de puestos de trabajo en la construcción no ha tenido la misma incidencia en nativos o extranjeros. Mientras el 16,2% de los parados españoles proceden de este sector, en el caso de los extranjeros es del 24,7%.

<sup>11</sup> Para los inmigrantes, con datos del 4.º trimestre 2008: analfabetos 35,6%; estudios primarios 27%; Educación secundaria segunda etapa 19,6%; educación superior 14,9%.

trabajadores cualificados que llevaban ya bastante tiempo en España, evidenciando un cambio en el tipo de inmigrantes con problemas de empleo que acuden a las entidades de ayuda a la emigración. También se ha observado un nuevo comportamiento entre las mujeres que habían adquirido la autorización de residencia por procesos de reagrupación familiar, especialmente en determinados colectivos como el magrebí, paquistaní, etc. Éstas, a pesar de llevar tiempo en España, optaban por no insertarse en el mercado laboral. Ahora, con la pérdida del trabajo de los maridos (especialmente en la construcción) están mostrando un mayor interés por hacer cursos de idioma o de otro tipo y realizan consultas sobre empleo para poder ocuparse y mantener una fuente de ingresos en la familia.

Los problemas asociados a la pérdida de ocupación o al aumento del paro prolongado en colectivos importantes de inmigrantes, vinculados también a las condiciones de irregularidad y temporalidad en las que muchos de ellos han desarrollado su actividad laboral, está generando un agotamiento de las prestaciones, en los casos en que se ha tenido derecho a ellas, con lo cual se está produciendo una pérdida sensible de fuentes de recursos para la subsistencia. Además la prolongación de los períodos de desocupación ha hecho que en muchos casos se pierda la capacidad legal de renovación de las autorizaciones de residencia (Pajares, 2009). Ante esta situación, y la ausencia de un respaldo social, se está detectando un incremento importante de la economía sumergida como única opción para mantener alguna ocupación. Comparando los datos de ocupación de la EPA y las altas de Seguridad Social, encontramos que el diferencial entre ambas bases de datos es en el caso de los inmigrantes de aproximadamente un millón de trabajadores, con una evolución decreciente en el caso de los afiliados a la Seguridad Social y un comportamiento más estable en el caso de las estimaciones de la EPA.<sup>12</sup>

En un contexto de contracción de la demanda laboral queda claro entonces, que los empleadores pueden ejercer

---

<sup>12</sup> En el caso de los españoles esta diferencia es aproximadamente de 500.000 personas a favor de las estadísticas de la EPA.

una mayor capacidad de selección de sus trabajadores, y que con el objetivo de reducir los costes internos de formación (principalmente en forma de tiempo de adaptación de los empleados), o incluso con el objetivo de disminuir los costes salariales, estén optando por desocupar trabajadores inmigrantes. Y en algunas otras ocasiones, dada la desesperada situación de éstos, puede que incluso estén induciendo a que trabajen sin contrato laboral ni alta en la seguridad social.

Estas peores perspectivas para los trabajadores inmigrantes están provocando que algunas organizaciones internacionales, como la OCDE, y la mayoría de los países receptores, planteen y traten de llevar a cabo un ajuste de las políticas migratorias, basado principalmente en limitar el flujo de entrada de inmigrantes en sus países y animando el retorno de los inmigrantes desocupados, para evitar la posible conflictividad social asociada a tener a colectivos importantes de población en una situación de paro y sin fuentes de ingresos reconocidas y también para atenuar la percepción social de competencia por unos trabajos escasos que lleve a actitudes xenófobas.

Cabe decir, finalmente, que el empeoramiento de las perspectivas laborales en los países de acogida ha reducido notablemente, sin una significativa actuación política previa, la migración internacional y los flujos de entrada en estos países. Aunque estadísticamente aún no pueda visualizarse, dado el retraso con el que aparecen los inmigrantes en los registros demográficos y a que en determinados casos las autorizaciones de entrada concedidas actualmente fueron tramitadas con anterioridad a la generalización de la crisis. En países como Estados Unidos la caída de autorizaciones laborales temporales han caído un 16% en 2007 y 2008; en Australia con una política inmigratoria aún más restrictiva orientada hacia la entrada de trabajadores cualificados, las solicitudes de trabajo temporal disminuyeron un 11% en febrero de 2009 respecto al año anterior; y en Europa la tendencia decreciente también se ha notado de forma destacada en Gran Bretaña, donde las solicitudes inicialmente aprobadas para la autorización de trabajadores provenientes de los nuevos miembros comu-

nitarios de la Europa del Este cayeron un 54% en el primer trimestre de 2009 respecto al mismo trimestre del año anterior, similar al caso de Irlanda (OCDE, 2009b). España también aparece como uno de los países en los que la caída del flujo migratorio ha sido mayor, aunque como hemos comentado el retraso con que los inmigrantes se inscriben en los registros poblacionales desvirtúa la precisión temporal de las estadísticas demográficas. Fijándonos en este caso en la variación de la población extranjera, que puede incluir no sólo la inmigración laboral, sino también una significativa entrada por reunificación familiar (más dependiente del proceso de tramitación que de las oportunidades laborales), observamos un crecimiento para 2008 de la estadística de empadronados extranjeros y en el adelanto de las estimaciones de población actual, que puede corresponderse con el registro de inmigrantes llegados en años precedentes, alejándose aparentemente de la realidad, marcada por una sensible caída.

#### **4. LAS OPCIONES DE AMINORAMIENTO DE LOS EFECTOS DE LA CRISIS**

La opción del retorno migratorio una vez que los trabajadores inmigrantes han sobrepasado el período autorizado de empleo temporal, o cuando han perdido sus puestos de trabajo y no son capaces de recolocarse en nuevas ocupaciones, es una de las opciones que está tomando cada vez más atención por parte de los responsables políticos y de la opinión pública; aunque hasta el momento, las diferentes iniciativas políticas llevadas a cabo ofrecen una escasa incidencia en la realidad de los colectivos inmigrados. Básicamente, estas iniciativas se pueden estructurar en tres tipos de programas: la contratación mediante contratos temporales, los programas de retorno voluntario asistido y el recientemente implementado pago del derecho de prestación para desempleados. El primero de ellos consiste en articular un sistema de contrataciones temporales en origen para la realización de una actividad laboral concreta en destino, la mayoría de ellas de carácter estacional, lo cual permite cubrir necesidades temporales en determinados sectores de actividad. Para garantizar que estos contratos cumplen con los objetivos propuestos y no se

convierten en una mera puerta de entrada al país receptor o como una forma de precarización de una posible relación laboral posterior, estas actividades deben tener un carácter temporal y asegurar cierta periodicidad, para así poder introducir los incentivos necesarios para el cumplimiento del retorno (asegurando contrataciones durante los posteriores ejercicios, concediendo permisos de residencia estables tras el cumplimiento reiterado de las condiciones establecidas en relaciones previas, prohibiendo futuras entradas en caso de incumplimiento,...). La aplicación de medidas que incrementen la temporalidad de los visados evitaría la existencia de períodos prolongados de desocupación en los trabajadores inmigrantes, ya que los flujos se adaptan a las necesidades y/o complementariedades del mercado de trabajo autóctono, pudiendo mejorar el control en la entrada irregular de inmigrantes con una mayor selección en origen –desincentivando la vía de entrada irregular, de los que entran ilegalmente y malviven sin regresar a sus países por la dificultad de volver a entrar, presionando a favor de sucesivas regularizaciones–, así como también aumentaría las oportunidades para más candidatos a migrar, e incrementaría potencialmente las oportunidades de desarrollo en los países emisores debido a un mayor retorno en forma de remesas y al menor desarraigo del capital humano existente en estos países (*brain drain*) y a una mejora del *know how* de los trabajadores, que repercuta positivamente tras su retorno.

Los programas de retorno voluntario asistido, por ejemplo el PREVIE,<sup>13</sup> consisten, en términos generales, en la concesión de determinadas ayudas económicas para hacer frente al coste del viaje y cubrir algunos gastos de reinstalación en el país, así como también ofrecer orientación sobre el retorno y ayudar a la tramitación de la documentación necesaria. Los beneficiarios de estos programas son principalmente personas que se encuentran en una situación extrema de vulnerabilidad, en su mayoría en situación irregular, que han tomado la decisión previa de retornar, pero que no tienen

<sup>13</sup> Actualmente, los dos programas de este tipo existentes en España son el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes en situación de Vulnerabilidad Social y el Programa de Retorno Voluntario Asistido con Reintegración.

recursos para hacerlo. La incidencia de estos programas como instrumentos de regulación de los flujos migratorios es más bien escasa, representando las personas que se acogen a estos programas una porción muy limitada del conjunto de inmigrantes que deciden volver, o aquellos que se encuentran sin trabajo en el país de acogida o en situación irregular. La lentitud en la tramitación (aproximadamente unos seis meses) para la concesión de estas ayudas y el escaso alcance de los incentivos al retorno los convierten en unas ayudas de carácter primordialmente humanitario.

### LOS INCENTIVOS MONETARIOS SON HOY INSUFICIENTES PARA DIRIGIR AMPLIOS FLUJOS MIGRATORIOS DE RETORNO

La última iniciativa desarrollada en España, el Programa de Retorno Voluntario para inmigrantes acogidos al Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros (APRE), implementada en diciembre del 2008, constituye un intento para evitar la acumulación de un importante stock de trabajadores inmigrantes desocupados de larga duración sin una perspectiva a corto y medio plazo de recolocación. El programa va dirigido a aquellas personas inmigrantes, que habiéndose quedado en paro, deciden capitalizar la prestación por desempleo a la que tienen derecho y retornar a sus países de origen (se les abona un 40% en España en el momento de la concesión y el 60% restante en su país de origen, una vez han demostrado que se encuentran allí). Con la materialización de este derecho los beneficiarios asumen la pérdida del derecho de residencia, y la de sus familiares dependientes, y además se comprometen a no solicitar ninguna nueva autorización de residencia o trabajo en los tres años siguientes a la fecha de la concesión.<sup>14</sup> La problemática que surge con esta iniciativa es que debido a la temporalidad observada de los trabajadores inmigrantes, el derecho de la prestación de desempleo, y su corres-

<sup>14</sup> Si la petición se produce a los cinco años de haberse acogido a este retorno, el Gobierno central se compromete a darle prioridad en los programas de contratación en origen y a recuperar la condición administrativa que tenía antes de su repatriación.

pondiente cuantía, puede estar limitado a pocos meses y por lo tanto la capitalización de esta prestación puede ser insuficiente para desarrollar cualquier proyecto en el país de origen, o para afrontar unas peores perspectivas laborales. Los últimos datos indican que sólo 4.000 inmigrantes desocupados han accedido a este programa mientras que las personas elegible eran 80.000 (OCDE, 2009b).<sup>15</sup>

**LA INMIGRACIÓN FLEXIBILIZÓ ALGO NUESTRO RÍGIDO MERCADO LABORAL, A LA VEZ QUE MANTUVO SECTORES QUE NECESITABAN UNA DRÁSTICA RECONVERSIÓN**

Desde una perspectiva social parecería razonable que además de la posibilidad de capitalizar esta prestación se incluyera también un mecanismo bilateral con los países de origen para que otras prestaciones relacionadas con derechos meritados en el país de destino (como las cotizaciones sociales para las pensiones de jubilación) pudieran ser también reembolsadas en el país de origen, y que por lo tanto los inmigrantes que decidieran regresar no se vieran penalizados por esta decisión. Nótese que tal como se estructuran nuestros estados de bienestar, los impuestos y cotizaciones pagados se «amortizan» mejor en la medida en que se mantiene la permanencia en el país de destino y se normalizan los ratios entre activos y pasivos (por ejemplo, con el reagrupamiento familiar), hoy mucho más favorables para los inmigrantes. Este «anclaje» es bastante insolidario con los países de origen de nuestros inmigrantes, reduciendo en el tiempo el envío de remesas de moneda y disminuyendo las posibilidades de retorno de un capital humano que en su día emigró, por ser más capaz, joven, sano, y que ahora con una mayor formación no va a contribuir al desarrollo de sus conciudadanos que se quedaron.

<sup>15</sup> Datos de mediados de marzo de 2009.

En todo caso la impresión sobre la eficacia de todas estas alternativas, que en su concepción se plantea también como medida que podría contribuir potencialmente al desarrollo de los países emisores, es de que se trata de una opción minoritaria, ya que la opción del retorno (cuando se restringen las posibilidades de volver al país de acogida en un momento dado de mejora de las expectativas laborales) no es una opción que contemple la mayoría de los inmigrantes, puesto que las expectativas en sus países de origen pueden ser aun peores. Además la lentitud del proceso administrativo desincentiva la canalización del retorno por estas vías, con lo cual los beneficiarios se limitan a quienes probablemente tenían la decisión del retorno tomada y que ven en estos programas una ayuda para su materialización. Así, contrariamente a los planteamientos y al diseño de estas iniciativas, lo que se observa es que buena parte de las personas que están retornando son personas que ya tienen la nacionalidad española (Pajares, 2009) y que por lo tanto podrán regresar en cuanto las perspectivas sean más favorables o en el caso de que el retorno no haya sido satisfactorio, con lo cual parece que los incentivos monetarios son insuficientes para dirigir amplios flujos migratorios de retorno.

## **5. LOS TEMAS PENDIENTES Y SU NECESARIO ABORDAJE**

El ajuste de las políticas migratorias, limitando el flujo de entrada y animando el retorno de los inmigrantes desocupados, convive con las necesidades que pueden presentarse a largo plazo o cuando la economía experimente un repunte, ya que los problemas que la importante entrada de trabajadores inmigrantes ayudó a solventar durante la fase expansiva, contrarrestando el envejecimiento de la población y cubriendo necesidades específicas del mercado laboral siguen estando presentes. La mayor capacidad de selección del mercado laboral obliga igualmente a un mayor selectivismo en las políticas inmigratorias y a la implementación de programas formativos que permitan adaptar las habilidades de los trabajadores inmigrantes a las necesidades del entorno laboral del país que los acoge. Facilitar la rápida integración de los inmigrantes recién lle-

gados en el mercado laboral se contempla como uno de los determinantes clave para la integración a largo plazo de los inmigrantes. Esto es aun más importante durante el período de recesión para evitar así la persistencia de efectos adversos. En el contexto internacional se han llevado a cabo programas exitosos relacionados con la adquisición de los conocimientos lingüísticos básicos a través de la experiencia laboral (Suecia) y ofreciendo una introducción gradual en el mercado laboral mediante la formación práctica, subsidiando ocupación y, finalmente, ofreciendo ocupación regular (Dinamarca y Suecia) (OCDE, 2009b). Reforzar la formación profesional, las habilidades lingüísticas de estos trabajadores y mejorar el proceso de homologación de los títulos académicos, permitiría familiarizar los trabajadores extranjeros recién llegados con el país de acogida, preintegrándolos, y así reduciendo los problemas para adaptar sus conocimientos o evaluar su cualificación por parte de los ocupadores.

En España se están implementando algunas iniciativas innovadoras en este sentido, siendo la Ley de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña la más pionera y ambiciosa. Esta ley tiene el objetivo de agilizar y facilitar que los inmigrantes adquieran las habilidades y el capital humano necesario para aumentar su adaptación laboral e inserción social en el nuevo entorno, además de asegurar que los trabajadores tengan información adecuada para acceder a la educación y a la experiencia laboral de los países que los acogen. Propone principalmente la creación de un «servicio de primera acogida», encargado de desarrollar acciones formativas en los campos de la promoción de competencias lingüísticas básicas, conocimientos laborales (y servicios ocupacionales) y el conocimiento de la sociedad de acogida y de su marco jurídico. También plantea el marco para la coordinación y el desarrollo de programas de acogida especializada en diferentes ámbitos sectoriales (salud, educación, formación de adultos, administración de justicia, etc.). Los usuarios de este servicio deben estar empadronados o tener una autorización administrativa de residencia otorgada en origen, y la realización de las actividades formativas dan derecho a la acreditación de una certificación oficial que puede tener

eficacia jurídica en los procedimientos de extranjería y en el ámbito competencial de la Generalitat y los entes locales catalanes, vinculando así, en cierta manera, el aprovechamiento de estas actividades formativas con los permisos de autorización de residencia. A pesar de que su aprobación como proyecto de ley es muy reciente (2 de junio de 2009) y su implementación será progresiva hasta 2015, cuando se habrán desarrollado todas sus disposiciones, en López-Casasnovas *et al.* (2008), se realiza una evaluación *ex-ante* sobre los efectos económicos esperados de este programa, de los cuales a continuación se detallarán los principales resultados y los aspectos metodológicos más destacados, para así concretar empíricamente los efectos positivos que hemos descrito con anterioridad asociados a determinadas políticas de integración, y que, a pesar de haber sido estimados a partir de los datos observados en Cataluña, pueden ser extrapolables al conjunto del país.

## 6. ABC DE UN PROGRAMA DE INSERCIÓN

Los beneficios sociales de este programa se corresponden principalmente con ganancias directas, monetizadas en el mercado de trabajo y apropiadas por parte de los beneficiarios del programa que se encuentran en disposición de obtener esta prima, asociada a su mayor productividad en el trabajo. Estas primas salariales se conseguirían básicamente mediante: i) el impacto de la mejora en el conocimiento básico de la lengua, tal como es reconocido por el mercado de trabajo y reflejada en la correspondiente prima salarial; esta prima se observa empíricamente sobre los salarios iniciales que resultan de este conocimiento entre trabajadores que tienen conocimientos del castellano (aproximado según el país de origen) y los que carecen de ellos; ii) el conocimiento del entorno, valorado como prima de asimilación reflejada en el aumento salarial derivado de la permanencia del trabajador en el país; se observan aspectos como el conocimiento del marco social, el mercado laboral y el desarrollo de redes de contactos profesionales, así como la información sobre acceso a servicios públicos en tanto que usuarios potenciales, que pueden contribuir a mejorar el proceso de asimilación

económica e integración social de los usuarios del programa. Esta prima se computa a partir de lo que se constata actualmente como incremento retributivo después de unos años determinados de permanencia en el país. También se estiman ganancias en términos sociales que se derivarían de la mejora sobre el conjunto de la economía producida por un menor deterioro del capital social de la comunidad autónoma analizada, a partir del análisis correspondiente al efecto observado sobre el deterioro del capital social y el crecimiento económico con relación a variaciones en el stock de inmigrantes en las provincias españolas.<sup>16</sup>

Para los dos primeros efectos comentados, construyen los autores un modelo con datos del registro de la Muestra continua de vidas laborales (de forma similar al informe del Banco de España comentado anteriormente, pero en este caso utilizando una submuestra de trabajadores residentes en Cataluña), a partir de la función de rendimiento del capital humano (Mincer, 1974) utilizada a menudo en estudios sobre salarios en el mercado laboral inmigrante,<sup>17</sup> pero en este caso ampliándola con una variable de años de estancia en el país de destino (refleja la adquisición de habilidades a través del entrenamiento formal e informal en el trabajo y a través del hecho de vivir en el país de acogida). A partir de este modelo se examina si los individuos con un idioma similar al propio del país, en este caso individuos de procedencia latinoamericana que se dieron de alta a la Seguridad Social por primera vez el año 2004,<sup>18</sup> entran en el mercado laboral con un sueldo más alto respecto a los que previsiblemente no tienen estos conocimientos, en este caso inmigrantes de procedencia africana.<sup>19</sup> De la estimación se deriva que entre suramericanos y africanos, llegados en el mismo momento y con las mismas características, existe una diferencia salarial del 4,1%. La parte correspondiente a las dotaciones es igual al -9%, es decir, si los africanos tuvieran las mismas características que los suramericanos recibirían un salario inferior, mientras que

el efecto de la discriminación, debido seguramente a la diferencia lingüística, es positivo e igual al 13%, demostrando que cuando los africanos encuentran una ocupación en el mercado laboral por primera vez, reciben un salario un 13% inferior al que les correspondería respecto a los suramericanos.

Para analizar el segundo componente de la estimación, la prima de asimilación, se extrae una nueva muestra compuesta por trabajadores suramericanos y africanos que cotizaron en la Seguridad Social por primera vez en 2001 y que tienen una fecha de baja de ésta posterior a 2004, para así acotar el período temporal de aprendizaje. Se detectan individuos que han tenido más de un trabajo en estos años –seguramente han salido del mercado de trabajo alguna vez y han vuelto– y que, por lo tanto, son individuos que han estado en contacto con el mercado laboral como forma de socialización. Utilizando el mismo método de estimación que en el caso anterior, resulta que las diferencias salariales han aumentado un 3% respecto a la estimación de la prima lingüística y se sitúan en el 7%. Así se desprende que después de cuatro años, los suramericanos se han situado mejor en el mercado de trabajo que los africanos, aunque la diferenciación disminuye, ya que es del 9%, y también se reduce la diferencia entre las características de los dos colectivos (-2%), a pesar de que continúa siendo negativa para los trabajadores africanos.

Para encontrar un valor concreto de la tasa de crecimiento para un mismo colectivo sobre su salario inicial (y no un diferencial entre colectivos), se realiza el siguiente ejercicio:

- Africanos con africanos: se selecciona una muestra representativa de los inmigrantes africanos que el año 2004 se dieron de alta en la Seguridad Social por primera vez y que cotizaron durante el 2005, para contraponerla con la anterior muestra, africanos que cotizaron por pri-

<sup>16</sup> A partir de los indicadores de capital social desarrollados por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y la Fundación BBVA.

<sup>17</sup> Consiste en el logaritmo natural de la renta laboral de un individuo «i», controlando por las variables años completos de escolarización y experiencia laboral acumulada.

<sup>18</sup> Primer ejercicio para el cual existen datos en la Muestra continua de vidas laborales.

<sup>19</sup> Se compara estos dos colectivos, en lugar de utilizar como referencia la mediana de la población residente, ya que existe un mayor grado de similitud en todas sus características, menos en el conocimiento de la lengua.

mera vez en 2001 y que tienen una fecha de baja posterior a 2004, es decir, que han estado en el mercado de trabajo al menos durante cuatro años. Aplicando el nuevo modelo, ajustado por el mismo vector de características, para así neutralizar otras diferencias que no sean las que se deben al diferencial de tiempo (la variable que se utiliza como aproximación a la prima de asimilación), se obtiene que la diferencia salarial entre los africanos que han estado en contacto con el mercado de trabajo durante cuatro años y los que han cotizado sólo un año es del 24,5%. De este porcentaje el 15% correspondería a las ventajas obtenidas con la permanencia en el mercado laboral, en términos de mayor capacidad productiva (experiencia, formación, etc.).

- Suramericanos con suramericanos: de manera similar, siguiendo los mismos pasos que en el análisis anterior, se obtiene que la diferencia salarial entre los suramericanos que han estado en contacto con el mercado de trabajo durante cuatro años y el colectivo recién incorporado es del 27,8%, siendo el 11,5% el porcentaje correspondiente a la capacidad desarrollada con los años de permanencia en el mercado laboral del grupo con mayor experiencia.

Por lo tanto cualquier actuación derivada del Programa encaminada a acelerar el conocimiento del entorno laboral y social produciría un rendimiento medio anual entre poco más de un 2,9% y un 3,75%. Casualmente, la prima de asimilación a cuatro años equivale a la del conocimiento lingüístico (en torno al 13% como media ponderada en ambos casos).

También se realiza un análisis a los efectos de la duración sobre la probabilidad en la ocupación de trabajadores con una mayor experiencia laboral en el país de acogida. A partir de los datos para Cataluña de la muestra anónima del 5% del censo de 2001 del Instituto Nacional de Estadística (INE), para una franja de edad comprendida entre

los 16 y los 65 años, y considerando los que están trabajando o estudiando versus los inactivos, pensionistas o parados.<sup>20</sup> Se observa que durante los primeros tres años desde el momento de la llegada, la ocupación crece un 5,7% por año. De acuerdo con los datos disponibles sobre el efecto de la estancia en el nivel de ocupación de los inmigrantes para el período 1999-2001,<sup>21</sup> y bajo el supuesto de que el programa de orientación laboral y de conocimiento de la sociedad catalana otorga unos conocimientos o una experiencia efectiva equivalentes a un año de estancia en Cataluña, la inversión en este apartado puede suponer un aumento de la ocupación del 5,6%.<sup>22</sup>

**LOS RETOS DE LA SANIDAD ESPAÑOLA  
RESPECTO A LA INMIGRACIÓN SON TENER  
PRESENTE LAS CONDICIONES DE VIDA Y  
LABORALES Y LAS CONSECUENCIAS DEL  
CAMBIO GEOGRÁFICO Y SOCIAL QUE SUFRE  
EL INMIGRANTE**

De cualquier modo, el diferencial para los hombres respecto de los nativos, en la probabilidad de empleo para inmigrantes de fuera de la Unión Europea (UE), es de un 17% (los africanos se sitúan por debajo de la media, con un 10%), siempre entre individuos comparables. No se detecta, por lo tanto, en este caso, una prima general de entrada por conocimiento del idioma. La composición por edad y género podría explicar la diferencia (con menos reagrupamiento familiar, más ocupación media para este grupo). Para las mujeres es al revés. Las de procedencia latina tienen un diferencial de 10 puntos y no de 16, que es la media total respecto de los nativos. La asimilación hace que, en cinco años, la media general del diferencial baje de 17 puntos a tres, y que durante el primer año de residencia se produzca la reducción más significativa del diferencial: en un año se pasa de 17 a seis puntos porcen-

<sup>20</sup> Los pensionistas que cobran una pensión por invalidez son eliminados de la muestra.

<sup>21</sup> En la muestra censal de 2001 para Cataluña.

<sup>22</sup> Aunque como es previsible una parte de este efecto se solapa con el beneficio por la adquisición del idioma.

tuales de diferencial, de manera que cualquier incidencia del Programa que se produzca en el primer año tiene una rentabilidad muy alta. Los análisis muestran que los dos primeros años son decisivos para cerrar el diferencial. En este sentido, los africanos son los que asimilan a unas tasas más bajas –en cinco años mantienen todavía un diferencial de cinco puntos–, y se puede decir que son las variaciones en habilidades el factor que lo explica. En cuanto a las mujeres inmigrantes, su nivel de ocupación en cinco años acaba siendo superior en el caso de las de procedencia latina, incluso más alto que en las nativas, aunque en grados de rango de ocupación muy bajos. Esto no ocurre en el caso de las mujeres africanas, que mantienen unos diferenciales tan elevados como los hombres africanos. Las diferencias en habilidades, más que la prima del conocimiento lingüístico y la prima de la realidad del país, por este orden, pueden ser las causas.

## REPENSAR LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DEBERÍA IMPLICAR UNA MAYOR TEMPORALIDAD DE LOS VISADOS DE INMIGRACIÓN

En cuanto al tipo de trabajo, ajustado por la caracterización, los individuos, los rangos retributivos en los que entran los inmigrantes en su conjunto (los de todos en general) son más bajos que los de los nativos (un 40% de los inmigrantes se concentran en las cinco ocupaciones peor pagadas). Pero la movilidad alcanzada en el tiempo (cinco años) para los latinos es bastante elevada. Aquí la razón no puede ser la lengua (ya la conocían), sino la interacción social, no sucede así para el caso de los inmigrantes africanos, que tienen menor movilidad, especialmente en el caso de las mujeres, para las cuales incluso no se detectan cambios de rango, lo cual debería convertir a las mujeres africanas el primer objetivo del Programa de Acogida por las ganancias potenciales alcanzables.

### 7. A VUELTAS CON LA MEJOR ASIMILACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

Resumiendo, este tipo de programas de integración, según nuestro análisis empírico, permite generar unas rentas

salariales adicionales significativas (mayores retribuciones derivadas de una productividad más alta) que favorecen la asimilación o integración económica de los inmigrantes (reducen los diferenciales retributivos respecto de los trabajadores nativos), generando además un incremento de la recaudación de las diferentes administraciones, proveniente de una mayor tributación de estos nuevos trabajadores (imposición sobre la renta, cotizaciones sociales, etc.), derivada de los aumentos salariales experimentados y también de la incorporación al mercado laboral de población que se encontraba inicialmente inactiva o en situación irregular, que permitiría que el sector público recuperara una parte significativa del coste del programa.

Otros efectos que se podrían considerar, pero que tienen un análisis empírico más complejo, limitado también por la escasez de datos estadísticos y una serie temporal más amplia, serían los efectos combinados de los diferentes factores positivos que el Programa puede crear, no sólo con la incorporación de más pasivos en el mercado de trabajo, sino también en la efectividad del alcance del Programa por encima de lo que hemos contemplado, como: la aparición de bases fiscales más elevadas derivadas de la emergencia de economía sumergida; una presión fiscal más normalizada en cuanto a tipos efectivos de los inmigrantes respecto a la del conjunto de la ciudadanía, etc.; también habría que añadir la recaudación adicional que generaría en imposición indirecta y en tributación local (en consumos, generales y especiales, bienes inmuebles, ahorros, remesas, etc.), asociada al crecimiento de la retribución de los beneficiarios; o como beneficios globales para el conjunto de la comunidad, en forma de externalidades positivas, es decir, los beneficios indirectos que recibirían los ascendientes y descendientes de los usuarios del Programa, como un mejor bienestar (mejor empleo y más retribución para los activos significa también mejor calidad de vida para los pasivos: capital humano con más y mejor atención a la educación de los niños, más cuidado del entorno social contra la exclusión de las personas menos favorecidas, etc.). También podría valorarse adicionalmente el beneficio para el resto de la sociedad de todos aquellos factores no considerados en los indicadores de capital so-

cial utilizados en la metodología IVIE, como una menor precariedad, menos necesidad de actuaciones públicas y privadas en situaciones de emergencia social, etc.

Consecuentemente, tal como hemos intentado demostrar en el análisis empírico anterior, las políticas de integración y de regulación de flujos mediante éstas pueden ser una estrategia favorable a los objetivos generales de las sociedades, tanto emisoras como receptoras, en relación con la inmigración. El tipo de formación, nivel de cualificación profesional, la edad o el conocimiento del idioma, son aspectos fundamentales en tanto que su concreción afecta de una manera muy directa en un mejor acceso a puestos de trabajo por parte de los trabajadores inmigrantes, incidiendo así en la mejora de la productividad y la retribución, tanto propia como de los nativos. Además reduce a medio plazo la dependencia de los recién llegados a las redes sociales preexistentes en origen o formadas por un componente étnico o residencial, las cuales pueden ser una ayuda a corto plazo, pero se pueden convertir en un lastre a medio y largo plazo para consolidar el proceso de integración y asimilación económica, así como también en las dificultades de la segunda generación (hijos y nietos de los inmigrantes) para alcanzar niveles educativos y laborales similares a los nativos.<sup>23</sup>

## 8. ALGUNAS CAUTELAS PARA LA PROGNOSIS DE CAMBIOS FUTUROS

En general la inmigración ha sido, por su importancia y por la rapidez con la que se ha producido, el fenómeno más disruptivo del orden económico y social de nuestro país en la última década. Nada es como antes: desde nuestro

---

<sup>23</sup> En el informe del Banco de España (2009) se analiza el comportamiento educativo de los hijos de inmigrantes con relación a los nativos como aproximación a la asimilación de la segunda generación de inmigrantes. Las conclusiones de este análisis aprecian diferencias notables entre el grado máximo de estudios alcanzados por nativos e inmigrantes a los 22 años, debido sobre todo a un abandono temprano de la escolarización y, por lo tanto, a una menor tasa de escolarización en educación secundaria. Los factores más significativos a la hora de explicar estas diferencias son la menor educación de los padres, compartir hogar con sólo uno de los progenitores, o una incidencia elevada del paro entre los demás miembros del hogar, así como también una entrada en el sistema educativo a edades más tardías.

mercado de trabajo hasta las finanzas públicas. Sin embargo, analizar lo que supone la inmigración de modo correcto, para acertar después en su prognosis, obliga al rigor. Los estudios y contrastes se suceden, pero los datos son deficientes y no siempre se utilizan bien, por lo que los diagnósticos no pueden ser muy concluyentes. Por ejemplo, no parece que, por el momento, los nuevos inmigrantes hayan afectado en negativo el empleo de los autóctonos ni sus salarios, aunque el salario real per cápita de todos parece empeorado relativamente. Para que ello sea así, la desigualdad en la distribución de renta tendrá que haber aumentado, así como también puede que lo hayan hecho algunos otros indicadores sociales (en salud, rendimiento educativo). Y aun así parece atrevido afirmar que haya empeorado con ello el bienestar social.

En cualquier caso, los trabajos empíricos no disponen aún de una serie estadística suficiente larga que incluya en el registro los efectos económicos y sociales tras una fase de ciclo económico bajista, por lo que no está claro hoy si el crecimiento es realmente a la inmigración (efecto llamada) lo que la inmigración es al crecimiento (contribución positiva al crecimiento total de la renta). Además, las encuestas con datos relevantes (como por ejemplo la de estructura salarial) llevan cierto retraso (la última es de 2007), o se basan, como la de afiliados de la Seguridad Social, sólo en la inmigración regular. Tampoco permite «afinar» mucho el diagnóstico, la propia definición tomada de «inmigrante», ya sea identificando un cambio de residencia permanente, como recogen las estadísticas de las Naciones Unidas, alguien «nacido fuera del país» o según se tenga o no la condición de «extranjero» (lo que depende de las leyes de naturalización de cada estado), ni el escaso detalle con que se cuenta, para entender lo que mueve al inmigrante a emigrar y definir políticas coherentes con ello desde el primer mundo, sobre zonas de origen y provincia o país de destino, dada la elevada movilidad y rotación laboral observada en el inmigrante.

Aclarado lo anterior, no parece oportuno realizar el análisis para la prognosis, y así la elaboración de políticas sociales coadyuvantes a las nuevas situaciones que puedan surgir

en un contexto de crisis como el actual, manteniendo la categorización de «nativos» e «inmigrantes». Al fin y al cabo, todos han pasado a ser ciudadanos si la ley les reconoce dicha condición. De ahí que en políticas de inmigración, las categorías se deben utilizar *ex ante* en su elaboración, pero una vez definida la acogida, no en su implementación *ex post*. Mantener dichas diferencias con los nuevos ciudadanos estigmatiza y dificulta, más que favorece, la cohesión social del país. El foco de la política social debe depender de la condición socioeconómica de cada cual, sin distinguos entre tipos de ciudadanos según su historial de procedencia anterior, irrelevante al ser acogidos como ciudadanos propios del país.

La inmigración, como hemos visto, ciertamente ha «flexibilizado» nuestro mercado de trabajo: más movilidad geográfica, rotación laboral, más contratación eventual y parcial, e incluso ha ofertado trabajo irregular allá donde el empresario no ha querido o podido asumir cotas de riesgo y responsabilidad más elevadas. A la vez, todo ello puede haber retardado la reconversión de alguno de nuestros sectores productivos que ha encontrado, en la menor remuneración relativa del inmigrante, el antídoto para el mantenimiento a corto plazo de una actividad con una productividad que a coste salarial de los nativos le expulsaba del mercado competitivo. Haber retardado la solución del problema no implica que se haya superado, e incluso puede que lo haya empeorado. La inmigración se ha asociado y/o contribuido al crecimiento de la renta. El PIB total ha crecido coetáneamente con la inmigración a ritmos nunca vistos. Inmigrantes jóvenes, con formación media razonable, han aceptado los empleos que los nativos han dejado o no cubrían, deslizándose de éstos hacia otros trabajos de mayor productividad o calidad. Sin embargo, en términos de renta per cápita (no en valores totales absolutos de renta, sino relativos a la población y al número de ocupados), las tasas de variación han sido negativas, manteniéndose estancados o disminuyendo los salarios reales por hora trabajada. Más población en el denominador y un menor nivel de renta para la inmigración, con productividades por puesto de trabajo también previsiblemente por debajo de la media, explican dicho

resultado. La «tarta» total de renta ha aumentado, pero con más «comensales». Todo apunta a que para los nativos, continuando la metáfora, el que haya más con quienes compartir no les ha afectado el tamaño absoluto de su porción, ya que los entrantes nuevos comen, en media, menos que los anteriores. «Comen menos», pero «mucho más» de lo que ellos comían antes en sus países de origen. Impecable desde el punto de vista de bienestar (nadie pierde y alguien gana), aun al coste del aumento de las desigualdades en renta. Incluso otros indicadores sociales pueden ver aumentadas las diferencias: fracaso escolar, deterioro de índices de capital humano, de algunos indicadores de salud en consumo de servicios o en esperanza de vida. Esto no puede ser una sorpresa: a más libertad, más desigualdad. A más libertad, más apertura de fronteras, más inmigración. Más decilas pobres en país de destino («ricas» en referencia a sus países de origen).<sup>24</sup> Sin embargo, reconocido lo anterior, y dada la dualización observada, resulta difícil vencer la tentación para algunos de instrumentar políticas para que los inmigrantes continúen «comiendo aparte» (políticas sectoriales de diferenciación más por inmigrantes que por una situación socioeconómica compartida con los nativos).

La inmigración, por el momento en que se ha producido, ha coadyuvado a salarios de entrada más bajos para los colectivos potencialmente competidores: para las mujeres, que con la inmigración han podido abandonar algunos cuidados informales domiciliarios (buenas noticias en su momento para las arcas públicas: más cotizaciones e IRPF) y para nuestros jóvenes, con múltiples demandas de trabajo a mil euros («mileuristas»). Dichos nuevos entrantes han sido las franjas de edad más similares a las de los inmigrantes, legales o no, que han ayudado a deflactar en su caso las ofertas salariales. Para dichos colectivos, la edad (la antigüedad) y su mayor formación pesarán en menor

<sup>24</sup> En este sentido, Dinamarca restringe la inmigración y preserva en mayor medida para los propios su Estado de bienestar: menos desigualdades son esperables. Birmania, Cuba, Corea del Norte, con fronteras cerradas, cuentan con menor desigualdad: todos más iguales («iguales de pobres»).

medida para aumentos futuros de renta en su ciclo vital, dado su inferior nivel de renta de partida.<sup>25</sup>

## 9. INMIGRACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

Hasta hace muy poco, no ha sido nada difícil argumentar, por parte de algunos empresarios, que ha faltado mano de obra en algunos sectores económicos. En realidad, como hemos comentado, lo que se quería decir es que nuestra competitividad era muy débil por la poca calidad de valor añadido de algunos productos y servicios, y que debía apoyarse en una contención de costes: sueldos y salarios que no aguantaban el nivel de vida y los precios de la población autóctona, y que sólo algunas formas de inmigración de gran precariedad estaban dispuestas a aceptar. Si muchos han considerado que esto era bueno para la economía, también deberían ser responsables a la hora de apoyar todas las consecuencias colaterales que han emergido, y que probablemente deberán atenuarse mediante una mayor incidencia de las políticas sociales como socialización de los beneficios que han generado y que el mercado naturalmente no contempla: desigualdad, precariedad laboral, situaciones de emergencia social.

Las políticas de salud son uno de los componentes de este gasto social, sus limitaciones se utilizan a menudo como argumentos contra la inmigración. En realidad todo apunta a que el inmigrante hoy no sería una carga para el sistema sanitario si la financiación autonómica recogiera correctamente el impacto de la variación poblacional que la misma inmigración supone (igualmente para el caso de la educación). El inmigrante es relativamente más joven que la población autóctona, suponiendo una ratio de «pasivos» menor que los nacionales, al menos hasta que se consoliden los diferentes procesos de reagrupamiento ya en

---

<sup>25</sup> En la última década, el empeoramiento no sólo parece que sea relativo respecto del resto de cohortes, sino incluso en términos absolutos si se mide en valores reales (capacidad adquisitiva): jóvenes entre 18 y 35 años de hoy comparados con jóvenes de entre 18 y 35 años de hace veinte años. También según los cálculos para mayores de cincuenta años no jubilados (entre hoy y hace unos años), ajustando por las cualificaciones respectivas, vista la evolución de sus estructuras salariales, por ejemplo entre 1995 y el 2002.

marcha. Su perfil de salud también parece en términos medios mejor que el del resto de la población, con unos consumos sanitarios que en su cómputo global no suponen un mayor coste unitario per cápita (respecto de la media poblacional), vistos los tipos de consumo cuando ajustamos por edad y género, que se caracterizan por: una frecuencia relativamente menor de especialistas, un menor gasto farmacéutico y de cuidados agudos, y, en cambio, un mayor consumo relativo de urgencias, una mayor utilización de servicios mentales, y también de obstetra y ginecología que la media (no así si contamos su mayor fecundidad), y en conjunto menos uso de servicios de mayor complejidad y por lo tanto más caros.

Los valores culturales que deben acompañar a las políticas de salud son también objeto de comentario. Sobre todo en cuanto a los derechos que han de tener como usuarios, debido a las diferencias culturales, religiosas o idiomáticas existentes. Menos controvertida debería ser, sin embargo, la apreciación de que no tiene lógica hacer políticas de salud específicas para la inmigración. Los inmigrantes deben tener en todo caso los derechos que les corresponden, como el resto de ciudadanos, de acuerdo a sus patologías, gradientes sociales y estilos de vida, de la misma manera como se han planteado estas políticas para el conjunto de la ciudadanía. Su acceso a los servicios de bienestar debe ser por pobreza, estrés social o enfermedad, no por ser inmigrante. De lo contrario, las políticas específicas que se suelen pensar desde el altruismo no son sino una identificación que estigmatiza al inmigrante y visualiza un efecto sustitución de servicios y programas para el resto de la población, que ni termina ayudando al inmigrante ni construye los puentes de solidaridad necesarios para una mayor cohesión social y de país.

A nuestro entender, los retos de nuestra sanidad española respecto a la inmigración son, en primer lugar, facilitar la regularización y el acercamiento de los inmigrantes en el núcleo social y familiar; tener presente las condiciones de vivienda y ser conscientes del cambio geográfico al que han sido sometidos. Se pueden tener en cuenta situaciones sociales que afectan de forma particular a muchos in-

migrantes, como la delegación del cuidado de los hijos cuando el cuidador principal es ingresado en un centro sanitario, o bien, en el caso contrario, cuando un hijo es ingresado, delegar el cuidado y el acompañamiento al personal sanitario, ya que deben incorporarse al trabajo, o el rechazo de ingresar en un hospital cuando es necesario, para no perder recursos económicos que devienen del trabajo. Sin embargo, no se ha demostrado de momento en nuestro país que existan factores concretos que conduzcan a la exclusión sociosanitaria de personas inmigrantes, aunque sí pueden ser más vulnerables a serlo.

## 10. OTROS ASPECTOS RELEVANTES DE LA RELACIÓN ENTRE INMIGRACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR

La inmigración se supone «atraída» por el bienestar del primer mundo. Pero no siempre está claro a qué tipo de primer mundo nos referimos. De entrada uno podría pensar que cuanto mejor fuese el Estado de bienestar en el país de destino, más atractivo resultaba dicho país para el inmigrante. Existe, sin embargo, evidencia de que el detalle del gasto social importa. Todo apunta a que entre renta monetaria a corto y renta diferida a largo (incluyendo la prestación gratuita en especie, sustitutiva de gasto privado), el inmigrante prefiere la primera; es decir, prioriza la renta libre de impuestos hoy, por encima de esta misma renta neta de tributos cargados para financiar derechos futuros (pese a que éstos sean generosos para ellos). Este es particularmente el caso en estados de bienestar de elevada presión fiscal, de corte universalista y de prestaciones no contributivas que garantizan unos mínimos, como el nuestro, que permiten además economía sumergida y cierto fraude empresarial. Son las redes sociales de sus propios conciudadanos las que mejor protegen sus necesidades más perentorias (vivienda, intermediación laboral, aspectos básicos de la vida cotidiana) más allá de una protección pública con circuito de acceso para ellos más burocratizado y complejo.

Hay que reconocer que la inmigración que ha impactado también en nuestro Estado de bienestar de modo significativo: más cotizaciones sociales hoy, menor consumo

relativo per cápita de asistencia sanitaria (ajustando por edad y género el tipo de consumo –urgencia ambulatoria y pediatría– es de coste inferior al medio) y acceso a servicios educativos y sociales muy diverso (por comunidad autónoma, tipo de inmigrante –país del Este, latinoamericano, subsahariano, etc.–). Sin embargo, con vistas al futuro es cierto un incremento del déficit de seguridad social (habiendo devengado pensión), un previsible mayor gasto sanitario (más ancianos por reagrupamiento), educativo (mayor natalidad), etc.

Es común entre nuestros gobernantes singularizar políticas específicas para los nuevos inmigrantes, para mostrar la atención con que se intenta su mejor inserción social. Pero ello se nos antoja inadecuado, tanto por tomar a toro pasado los flujos migratorios concretos de que se trata como por lo que pueda suponer de estigmatización de estos nuevos ciudadanos. Analizar políticas de inmigración es algo distinto a establecer políticas para inmigrantes una vez entrados en el país. Para la elaboración de las primeras, es preciso la claridad de ideas acerca de cómo proceder ante las presiones migratorias en un mundo tan global como dual; por ejemplo, para que resulten coherentes con las necesidades del mercado de trabajo y sean parejas a las posibilidades sociales de integración efectiva (equipamientos, capacidades financieras, evitando guetos en zonas de ubicación), ya sea a través de contingentes en origen o de visados temporales, según sea el objetivo de solidaridad que las sociedades tengan sobre estas cuestiones. Sin embargo, una vez que el inmigrante legal reside en el país de destino, las diferenciaciones deberían de ser mínimas. Las políticas públicas se tendrían así que basar en idénticas pruebas de necesidad y de medios para todo tipo de ciudadanos independientemente de su origen.

Ello implica que ni las políticas sanitarias para inmigrantes (ni los condicionantes geogenéticos han mostrado en este terreno relevancia para su diferenciación), ni los balances fiscales de grupo, ni las contabilidades generacionales tienen demasiado sentido. ¿Acaso la sociedad puede o quiere rechazar a un ciudadano por no «contribuir» a las finanzas públicas más que lo que potencialmente puede «detracer»?

¿Queremos con ello decir que seleccionamos «tipos» de inmigrantes, buscando para nuestro provecho entre los más productivos del tercer mundo y despreciando a los más desvalidos? ¿Utilizamos esta particular forma de evaluación económica «coste-beneficio» para otras categorías poblacionales «propias» (niños, amas de casa, ancianos)?

## 11. REPENSAR ALGUNOS ASPECTOS DE NUESTRA POLÍTICA INMIGRATORIA

Llegados a este extremo se hace necesario destacar que si lo que nos mueve es la solidaridad, no las necesidades exclusivas de nuestro mercado de trabajo ni la selección de los más capacitados o más productivos (*brain drain*), no deberíamos «anclar» a los inmigrantes a nuestro Estado de bienestar. Esto puede ser lo que, voluntariamente o no, estemos haciendo hoy al favorecer la permanencia y el reagrupamiento familiar como forma única de recuperar en gasto social los tributos pagados, desarraigándolos de sus países de origen.

Al contrario, repensar la política de inmigración quizás debiera de hacerse desde una mayor temporalidad de los visados de inmigración. Con lo que además de los efectos positivos descritos con anterioridad se favorecería el desarrollo de políticas sociales menos complejas (lingüísticas, culturales, de acceso al crédito, de inversión en bienes duraderos, de vivienda, etc.) sin forzar a que se «amorticen» con la utilización recurrente los impuestos y cotizaciones en su día abonados (por reagrupamiento para favorecerse de los beneficios de la educación en la medida que tengan aquí sus niños, de la sanidad para sus ancianos, etc.).

---

### BIBLIOGRAFÍA

AMUEDO-DORANTES, C.; DE LA RICA, S. «Labour Market Assimilation of Recent Immigrants in Spain». *British Journal of Industrial Relations*. No. 45:2, 2007. P. 257-284.

BERMANE *et al.* *Language-Skill Complementarity: Returns to Immigrant Language Acquisition*. Boston University, 2000.

BANCO DE ESPAÑA. «La asimilación salarial de inmigrantes en España». *Boletín Económico*, junio de 2009.

BORJAS, G. «The Economic Benefits from Immigration». *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 9. No. 2, 1995. P. 3-22.

--- *A les portes del cel*. Col·lecció La Mirada. No. 77. Barcelona: Editorial Proa, 2008.

CARRASCO, R.; JIMENO, J.F.; ORTEGA, A.C. «The impact of Immigration on the Wage Structure: Spain 1995-2002?». *Working Paper 08-06, Economic Series (03)*. Madrid: Departamento de Economía. Universidad Carlos III, 2008.

CHEONG, P. H.; EDWARDS, R.; GOULBOURNE, H.; SOLOMOS, J. «Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review». *Critical Social Policy*. No. 27, febrero de 2007. P. 24-49.

CHISWICK, B.R.; MILLER, P. «Language in the immigrant labor market». En: CHISWICK, B.R. (ed.) *Immigration, language and ethnic issues: Canada and the United States*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1992. P. 229-296.

CHISWICK, B.R.; MILLER, P.W. *The Economics of Language, International Analyses*. Routledge Studies in the Modern World Economy, 2007.

CONDE-RUIZ, J. I.; ESTRADA GARCÍA, A.; OCAÑA ORBIS, C. «Efectos económicos de la inmigración en España». En: DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (ed.) *Inmigración: crecimiento económico e integración social*. Santander: Universidad de Cantabria, 2006.

CONDE-RUIZ, J.; JIMENO, J.F.; VALERA, G. «Inmigración y pensiones: ¿Qué sabemos?». En: DOLADO, J.J.; VÁZQUEZ, P. (eds.) *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*. Madrid: FEDEA, 2007.

CONDE-RUIZ, J.I.; GARCÍA, J.R.; NAVARRO, M. «Inmigración y Crecimiento Regional en España». *Working Papers 2008-08*. FEDEA, 2008.

CONSTANT, A.; MASSEY, D.S. «Return Migration by German Guestworkers: Neoclassical versus New Economic Theories». *International Migrations*. Vol 40. No. 4. Malden, 2002.

EDIN, P., LALONDE, R.; ASLUND, O. «Emigration of Immigrants and Measures of Immigrant Assimilation: Evidence from Sweden». *Swedish Economic Policy Review*. Vol. 7, 2000. P. 163-204.

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN. Anuario estadístico de extranjería 2000-2006. Observatorio permanente de la inmigración. Consultado en junio de 2009.

DeVORETZ, D. «Immigration Policy: Methods of Economic Assessment». *International Migration Review*. Vol. 40. No. 2, 2006.

FERNÁNDEZ, C.; ORTEGA, C. «Labour Market assimilation of immigrants in Spain: Employment at the expense of bad job-matches?». *FEDEA Documento de trabajo 2006-21*, junio de 2006.

INE. Estadística de Variaciones Residenciales. Metodología, INEBASE, Web INE. Consultado en junio de 2009.

LÓPEZ I CASASNOVAS, G. (dir.) *Inmigración y transformación social en Cataluña (Vol I). Aspectos socioeconómicos del fenómeno inmigratorio: las cuestiones relevantes*. Fundación BBVA i Institut d'Estudis Autònoms, 2007.

LÓPEZ I CASASNOVAS, G.; FERRAGUT, G.; MOSTERÍN, A.; NICODEMO, C. «Avaluació dels costos i beneficis econòmics associats al programa proposat per la Secretaria per a la Immigració del Departament d'Acció Social i Ciutadana de la Generalitat de Catalunya per a la millora del coneixement del país d'acollida per part dels immigrants». Departament d'Acció Social i Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, 2008 (mimeo).

LUBOTSKY, D. «Chutes or Leaders? A longitudinal Analysis of Immigrant Earnings». *Journal of Political Economy*. Vol. 115. No. 5, 2007.

MINCER, J. *Schooling, Experience and Earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1974.

OECD. *International Migration Outlook: SOPEMI 2008*. OECD, 2008.

--- *International Migration Outlook: SOPEMI 2009*. Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis. OECD, 2009a.

--- «International Migration: Charting a Course through the Crisis». *Policy Brief*. OECD Observer, junio de 2009b.

OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE. *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*. Presidencia del Gobierno, 2006.

PAJARES, M. *Inmigración y mercado de trabajo informe 2009*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración Sociales, 2009.

SIMÓN, H.; SANROMÀ, E.; RAMOS, R. «Labour segregation and immigrant and native-born wage distributions in Spain: an analysis using matched employer-employee data». *Spanish Economic Review*. Vol. 10. No. 2, 2008. P. 135-168.