

**Cinco buenas razones**  
**para aprobar una regularización**  
**extraordinaria de migrantes**  
**sin papeles**

Este informe ha sido escrito por Gonzalo Fanjul e Ismael Gálvez-Iniesta. Las historias personales han sido recogidas por José Bautista y Patricia Macías. Parte de su contenido actualiza datos publicados en los informes *Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España* (porCausa, junio de 2020), *The Size, Socio-Economic Composition and Fiscal Implications of the Irregular Immigration in Spain* (Ismael Gálvez) y *Crecer sin papeles en España* (porCausa y Save the Children, febrero de 2021). Los autores agradecen las valiosas contribuciones de Victoria Columba, Yeison García, Ana González-Páramo, Jorge Jareño, Brenda Navarro, Lucila Rodríguez-Alarcón y Sara Selva.

Un informe realizado por:

**por Causa**  
Investigación, periodismo y migraciones

Con la colaboración de :



Para el movimiento:

**esenciales\***

**esenciales\***

Cinco buenas razones para aprobar una regularización  
extraordinaria de migrantes sin papeles

MARZO DE 2022



# Contenido

Resumen	7
Introducción	13
Primera razón: Demasiado grande para ignorarlo	17
Segunda razón: Es lo decente	25
Tercera razón: Nos beneficia al conjunto de la sociedad	33
Cuarta razón: Fortalece la seguridad sanitaria	39
Quinta razón: Se ha hecho antes	43
En una situación como esta, existen pocas alternativas a la regularización	47
Anexo metodológico	51



# Resumen

De acuerdo con una encuesta reciente, una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles sería apoyada por más del 70% de los ciudadanos y ciudadanas españoles, distribuidos en un espectro amplio del abanico de ideologías, edades y lugar de residencia. Sus razones son tan diversas como la propia sociedad, y van desde los argumentos legales —la migración es un derecho fundamental del ser humano—, a los éticos —la regularización disminuiría la pobreza y explotación de centenares de miles de personas— y de interés propio —la irregularidad es una innecesaria carga fiscal para el conjunto de la sociedad—.

Cada uno de estos argumentos cuenta y todos ellos han sido validados durante los dos últimos años, en los que una pandemia devastadora ha demostrado la vulnerabilidad extrema de los inmigrantes en situación administrativa irregular, pero también su papel insustituible en sectores de la economía como la agricultura y los cuidados. El desajuste obscuro entre derechos y responsabilidades dio lugar a un movimiento social para pedir una regularización extraordinaria similar a la que tuvo lugar hace casi dos décadas y a las que se aprobaron en Portugal e Italia durante la pandemia. Lamentablemente, la respuesta del Gobierno fue muy limitada.

Es hora de retomar esta conversación. Por esa razón, más de medio millar de organizaciones sociales, empresariales, eclesiales, sindicales, académicas y políticas de nuestro país nos hemos unido alrededor de la campaña esenciales. Esta campaña promueve una iniciativa legislativa popular (ILP) que fuerce al Congreso de los Diputados a debatir la pertinencia y los contenidos de una regularización de inmigrantes en situación

administrativa irregular. 500.000 firmas para sacar de la sombra a 500.000 seres humanos.

Los argumentos de este informe son una contribución a esta iniciativa, de cuyo grupo promotor forma parte la Fundación porCausa. En ellos es posible encontrar una batería de razones éticas y prácticas que permiten pensar que la regularización es una idea razonable, pertinente y urgente:

## **Primera razón: Un desafío demasiado grande para ser ignorado.**

Entre 475.000 y 514.000 migrantes residían sin papeles en España a finales de 2020. Esto significa que en torno al 14% de los migrantes extracomunitarios que viven en nuestro país están en situación administrativa irregular. Las cifras absolutas han crecido un 16% en el último año, a pesar del frenazo de llegadas de los primeros meses de la pandemia. La composición de este colectivo muestra una mayoría amplia de latinoamericanos (solo el 11% de los migrantes irregulares son africanos), con preeminencia de mujeres, jóvenes y con niños. Cerca de 12.000 ciudadanos de Ucrania se encuentran en la irregularidad, uno de cada diez empadronados y el doble que en 2014.

Los datos de empleo más recientes sugieren que la mayor parte de las personas adultas en situación administrativa irregular están trabajando. Dos sectores concentran más de la mitad de la informalidad: las actividades del hogar (27% del empleo informal) y la hostelería (24%). Les siguen el sector manufacturero y los servicios sanitarios y sociales.

Las personas en situación irregular viven mayoritariamente en poblaciones urbanas y en co-

munidades autónomas con mayor densidad de población. La experiencia sugiere que una regularización les permitiría moverse con mucha más libertad por todo el territorio nacional.

**Segunda razón: Es lo decente.**

La irregularidad constituye un poderoso factor de vulnerabilidad y un determinante de los derechos más básicos de las personas. Impide el adecuado acceso a la justicia para las víctimas, limita el derecho a la salud y la educación, multiplica las posibilidades de vivir en la pobreza y deja al trabajador desprotegido frente a la explotación. Una de cada tres personas extranjeras está en riesgo de exclusión social severa, una proporción tres veces más alta que la de los nacionales. La tasa de riesgo de pobreza en los hogares de migrantes con menores a cargo es del 60%; para los hogares españoles, esta tasa es del 20%.

La irregularidad se ceba con las mujeres y los niños. Seis de cada diez migrantes sin papeles en nuestro país son mujeres. Estas trabajadoras están sobrerrepresentadas en algunos sectores donde la explotación laboral y el acoso sexual está a la orden del día. Para cerca de 125.000 niños y niñas que viven en España, la irregularidad es una trituradora de derechos fundamentales como la educación, la salud, la vivienda digna y la protección de la justicia. La irregularidad dispara la exposición a patologías psicológicas y psiquiátricas como la depresión, la ansiedad, la psicosis, el estrés postraumático e incluso el suicidio.

**Tercera razón: Nos beneficia al conjunto de la sociedad.**

Los trabajadores y trabajadoras en la irregularidad pagan impuestos indirectos a través de su consumo. Sin embargo, el empleo en la economía sumergida les impide realizar aportaciones fiscales directas a través del impuesto sobre la renta y las contribuciones sociales. Nuestra estimación sugiere que una regularización incrementaría la aportación fiscal neta media de cada inmigrante regularizado en más de 3.500 euros por año. Los programas de regularización tienen el efecto económico añadido de impulsar el con-

sumo agregado y, por extensión, el conjunto de la actividad económica y la creación de empleo.

Algunos empresarios deshonestos aprovechan la irregularidad para establecer una competencia obscena entre trabajadores de la que no sale ganando nadie más que ellos. La regularización ayudaría a poner freno a estos desmanes y esta es una razón adicional para que los trabajadores españoles y sus representantes apoyen un proceso de este tipo.

Las pensiones del conjunto de la sociedad dependen, en parte, de que lleguen más migrantes. Europa y España envejecen a pasos acelerados, lo que supone un riesgo para la sostenibilidad del sistema de pensiones y el crecimiento de la productividad. La inmigración con derechos puede contribuir a paliar ambos problemas.

**Cuarta razón: Fortalece la seguridad sanitaria.**

La población inmigrante sin papeles se encuentra entre los potenciales grupos de alto riesgo por las vulnerabilidades sanitarias previas, incluyendo la prevalencia de enfermedades como la tuberculosis o el VIH. Vivir en la irregularidad también es un factor de alto riesgo epidemiológico en un contexto como el de la Covid-19, debido al miedo a ser identificados y deportados, o la arbitrariedad de algunas administraciones sanitarias. Esto se ha trasladado a las campañas de inmunización, donde los gobiernos prefieren mantener un lenguaje vago cuando se trata de la vacunación de personas indocumentadas. Una buena política de salud pública se ve lastrada por una mala política migratoria. La regularización de los trabajadores sin papeles y sus familias es una vía eficaz de reducir el impacto sanitario y socioeconómico de las enfermedades, empezando por la Covid-19.

**Quinta razón: Se ha hecho antes.**

Las regularizaciones forman parte de la caja de herramientas políticas de un país. Son de todos los colores ideológicos y se realizan en todas partes, aunque suelen ser excepcionales y limitadas en el tiempo y los beneficiarios. Solo en la UE, entre 1996 y 2008 se llevaron a cabo 43 programas

de regularización en 17 Estados miembros. España es, junto a Italia, el país que más programas de regularización ha realizado en Europa. Pero el Gobierno perdió la oportunidad en 2020 de realizar una regularización que protegiese a uno de los grupos sociales más vulnerables y reconociese de paso su contribución durante la crisis.

En lo que se refiere a la UE, los programas de regularización son de competencia estatal y parece improbable que veamos un marco legislativo común a corto plazo. La Comisión puede mostrarse más o menos partidaria de una medida de este tipo, pero en ningún caso puede impedirlo, como se ha sugerido recientemente en el debate español. Casi todos los países se enfrentan, antes o después, a la necesidad de resolver el desafío de la inmigración irregular. Y muchos de ellos incluyen en su respuesta la posibilidad de una regularización total o parcial. Esto ha ocurrido en Europa, Estados Unidos, América Latina, África y Asia, con medidas de distinto alcance. Algunas de estas regularizaciones son recientes, como los casos de Portugal, Italia, Colombia o Marruecos.

La perpetuación de bolsas amplias de inmigración irregular constituye, a todos los efectos prácticos, una forma moderna de segregación que debilita las raíces morales de la sociedad y ofende los fundamentos de un Estado de derecho. Esta excepcionalidad democrática nunca debería ser normalizada. La pregunta más difícil de responder no es por qué regularizar, sino cómo no hacerlo. Las alternativas se reducen a perpetuar la distorsión ética y práctica de un volumen creciente de inmigración sin papeles; o embarcarse en deportaciones masivas y brutales que pondrían contra las cuerdas la humanidad de las instituciones. Una regularización no supone el fracaso de una democracia, sino de una política. Y la capacidad de reconocer ese fracaso y utilizar herramientas democráticas para corregirlo no hace sino fortalecer la convivencia y la eficacia de las políticas públicas.

## ¿Sabías que...?

- La regularización de 2005 —la más numerosa, con 550.000 personas beneficiadas en España— fue un éxito por varias razones, según el Consejo de Europa: surgió del consenso de las fuerzas sociales, existía una demanda real de regularización por todas las partes interesadas y respondía a las necesidades de la sociedad y del mercado de trabajo.
- La mayor regularización de Italia, que se aplicó a 635.000 personas, fue aprobada por el gobierno Berlusconi a través de una ley promovida por el histórico líder de la Liga Norte, Umberto Bossi.
- España necesitará 700.000 trabajadores más en el sector de la construcción para hacer frente a los proyectos Next Generation.
- Si hablamos de la financiación de las pensiones, menos del 1% de la inmigración irregular tiene más de 65 años; en el caso de los españoles, esta franja de edad representa casi el 20% de la población total.
- La regularización supondría un beneficio de al menos 950 millones de euros por año para las arcas públicas, suficiente para financiar una pauta completa de vacunación covid para toda España.
- La garantía del acceso universal a la sanidad fue retirada por un período de seis años (entre 2012 y 2018). En esos años, la mortalidad entre la población migrante se incrementó un 15%.
- Por cada euro gastado en la protección de la población regularizada más vulnerable a través del Ingreso Mínimo Vital, el Estado recibiría 2,2 euros en forma de impuestos y cotizaciones sociales de los demás inmigrantes regularizados.
- Colombia, la nación de la que proceden más inmigrantes irregulares en España, realizó su propio proceso de regularización en 2021, concediendo la residencia a 1,7 millones de ciudadanos extranjeros, la mayor parte procedentes de Venezuela.
- Gobiernos del PP y del PSOE han realizado regularizaciones frecuentes en el pasado, pero los primeros ganan por la mínima: cinco frente a cuatro.
- De las cuatro regularizaciones aprobadas por Luxemburgo desde 1986, una fue solo para regularizar a más de un millar de españoles y portugueses que residían sin papeles en su territorio.





# Introducción

La Covid-19 ha tenido efectos paradójicos sobre la población en situación administrativa irregular y la percepción que la sociedad tiene de ella. La extrema vulnerabilidad social y legal de este colectivo impidió su adecuada protección frente al contagio, disparó sus niveles de pobreza y les excluyó de algunas de las medidas más relevantes de protección social. Al mismo tiempo, el estado de emergencia puso de manifiesto el papel insustituible que estas trabajadoras y trabajadores cumplen en sectores esenciales de nuestra sociedad como la agricultura, los cuidados y el reparto a domicilio.

Tal vez por estas razones, la sociedad española puede estar orgullosa de no haber respondido a la crisis con las mismas pulsiones xenófobas que hemos visto en lugares como el Reino Unido o el este de Europa. Un comportamiento social que, lamentablemente, no se ha extendido a nuestros líderes e instituciones. A pesar de la creciente demanda pública y de la iniciativa de algunas formaciones políticas, el Gobierno y los principales partidos del Parlamento se negaron en 2021 a ir más allá de algunas medidas limitadas de integración que ignoraban las aspiraciones amplias de la población sin papeles.

Lamentaremos esta oportunidad perdida. El desafío de la inmigración irregular supera ya el medio millón de personas, según las estimaciones actualizadas que ofrecemos en este informe. La mayoría son mujeres. Una de cada cuatro son niños. Los números se acercan progresivamente al máximo histórico que conoció nuestro país a mediados de la primera década de este siglo, cuando se hizo necesaria una regularización extraordinaria de cerca de 550.000 ciudadanos ex-

tranjeros. Aquel proceso supuso un éxito, fruto del consenso entre agentes sociales —incluyendo organizaciones de migrantes—, la demanda de la ciudadanía y las necesidades del mercado de trabajo.

Hoy es posible identificar en el contexto económico, político y social muchos de estos mismos elementos. Eso ha llevado a parte de nuestra sociedad a reclamar un nuevo proceso extraordinario de regularización. Durante los últimos meses hemos conocido medidas parciales en esta dirección, como la reforma del Reglamento de Extranjería para favorecer la integración de menores extutelados o la extensión de visados para trabajadores del sector agrario. Más recientemente, el Gobierno ha anunciado un proceso extraordinario para regularizar la situación de los ucranianos y ucranianas que se encuentran en nuestro país sin permiso legal, como muestra de solidaridad ante la agresión de Rusia.

Estas medidas son apreciables y ayudarán mucho a algunos individuos, pero su alcance queda muy lejos de la magnitud del desafío al que hacemos frente. Una respuesta de amplio espectro se ajustaría mejor a una situación que ya hemos vivido en el pasado.

Lo que sí demuestran es que no existe ningún impedimento formal a la regularización por parte de la UE, en contra de lo que han declarado algunos responsables políticos. Tampoco parece haber un impedimento social. De acuerdo con una reciente encuesta realizada por la organización More in Common,<sup>1</sup> una medida de este tipo sería apoyada por más del 70% de los ciudadanos españoles, distribuidos en un espectro amplio del abanico de

---

1. More in Common (2021). Navegando la incertidumbre: Actitudes sobre la migración en España. <https://www.moreincommon.com/>

ideologías, edades y lugar de residencia. Las razones son tan diversas como la propia sociedad. Para algunos, la posibilidad de vivir y prosperar en un país extranjero es un derecho inalienable del ser humano que ningún Estado puede cercenar. Para otros, la regularización permitiría proteger a algunos sectores de nuestra sociedad —como los niños y las trabajadoras en situación vulnerable— que sufren pobreza y explotación por el hecho de vivir sin papeles. Otros, en fin, ven en la regularización una oportunidad fiscal y un modo de equilibrar los derechos y obligaciones de cualquier ciudadano que viva en nuestra sociedad.

Cada una de estas razones es respetable. Cada una cuenta.

Es hora de considerar seriamente esta posibilidad. Por esa razón, más de medio millar de organizaciones sociales, empresariales, eclesiales, sindicales, académicas y políticas de nuestro país nos hemos unido alrededor de la campaña Esenciales.<sup>2</sup> Esta campaña promueve una iniciativa legislativa popular (ILP) que fuerce al Congreso de los Diputados a debatir la pertinencia y los contenidos de una regularización de inmigrantes en situación administrativa irregular. 500.000 firmas para sacar de la sombra a 500.000 seres humanos.

Los argumentos de este informe son una contribución a esta iniciativa, de cuyo grupo promotor forma parte la Fundación porCausa. En ellos es posible encontrar una batería de razones éticas y prácticas que permiten pensar que la regularización es una idea razonable, pertinente y urgente. La primera es que este asunto ha adquirido ya una envergadura alarmante y no tiene ningún viso de reducirse en los próximos años; la segunda apela a la decencia colectiva, la vigencia del Estado de derecho y la obligación de proteger a quienes se encuentran en una situación vulnerable; la tercera explica por qué la regularización constituye una verdadera oportunidad para nuestra economía y para la sostenibilidad del Estado de bienestar; la cuarta argumenta los beneficios de una medida de este tipo para proteger la seguridad sanitaria; finalmente, la última

sección ofrece un ejercicio de *realpolitik* para constatar lo evidente: por todo lo anterior, las regularizaciones son una herramienta habitual de la política pública, dentro y fuera de nuestro país.

Cada una de estas razones justificaría por sí misma una medida como la que reclama Esenciales. Juntas, conforman un argumentario incontestable que merece la consideración más seria por parte del Parlamento y otras instituciones del Estado. La perpetuación de un sistema que condena a una ciudadanía de segunda clase a medio millón de personas constituye una catástrofe ética y práctica que debe ser corregida cuanto antes. En este tiempo de encrucijadas democráticas, conviene recordar que existe un riesgo existencial en negar a los demás los derechos que son irrenunciables para ti.

---

2.. <https://Esenciales.info/>

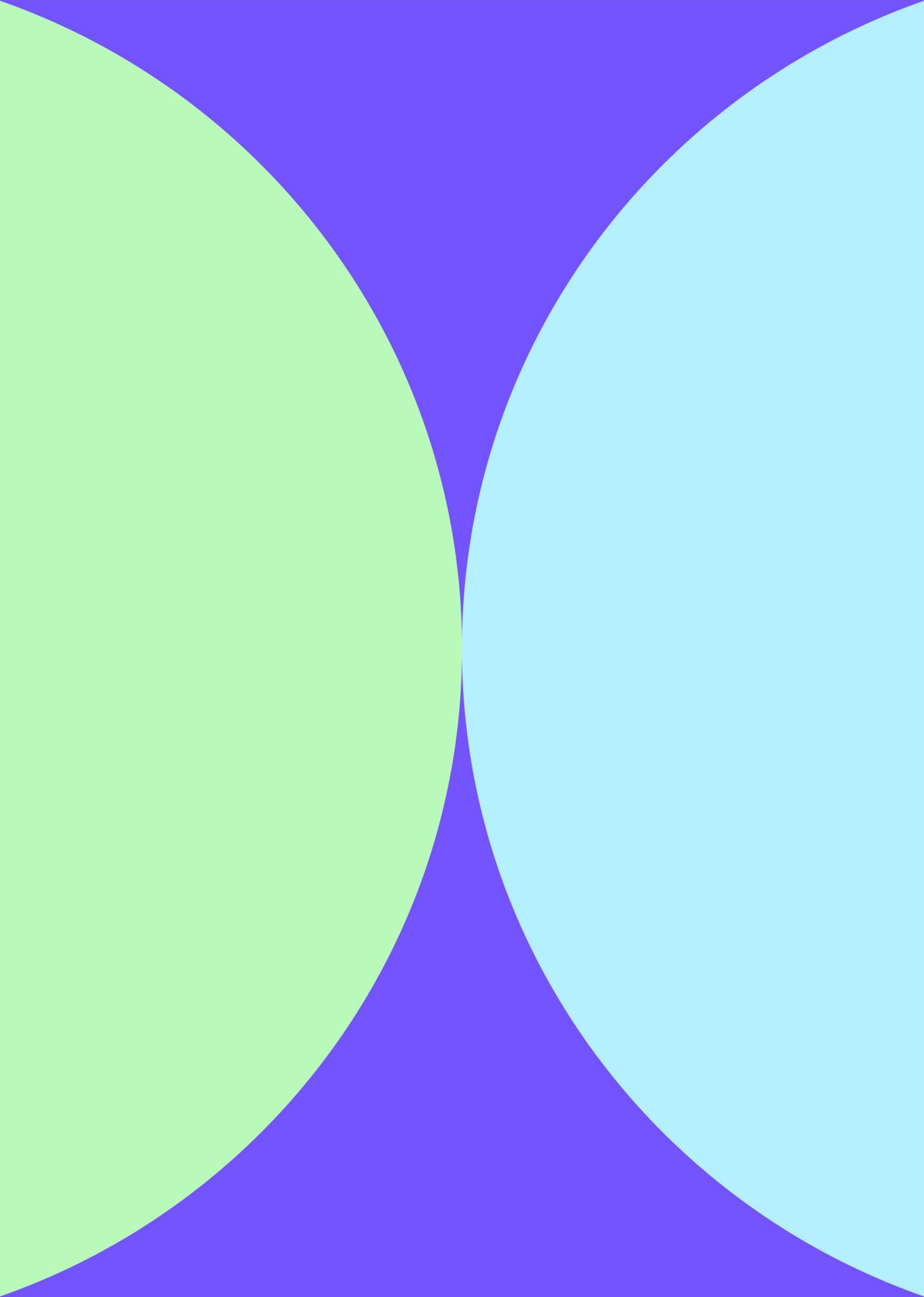
## 1. Las historias de Karla, Samuel, Diana y Marina.

¿Cómo te cambia la vida tener papeles? **Karla Girón** (antigua trabajadora del hogar, interna) lo expresa así: «La vida te cambia, dejas de estar todo el tiempo asustada por lo que pueda pasar, si te agarran un día cualquiera y te expulsan, ganas tranquilidad... sí, sí, mucha tranquilidad... puedes viajar, puedes comprarte una casa o pedir un préstamo, al final solo se trata de vivir una vida normal». Karla trabaja ahora en una residencia de ancianos: «Como tenía toda mi documentación en regla pude estudiar, dejé el empleo del hogar y ahora trabajo como cocinera profesional en una residencia de ancianos... antes cuidaba a las reliquias jóvenes de España [los niños] y ahora cuido a las reliquias mayores».

**Samuel**, venezolano, tiene papeles desde que llegó, pero trabajaba en un sector atravesado por la irregularidad: los *riders*. La mayoría de sus compañeros y compañeras no contaban con la documentación. «Tener papeles cambia todo, puedes tener una cuenta bancaria, alquilar una casa, tener un seguro, optar a más trabajos... Suena a poco porque son cosas que damos por sentadas, pero es muchísimo. Sin ello tu vida se vuelve mucho más compleja, a lo que hay que sumar las dificultades que de por sí migrar implica a nivel emocional y vital».

**Diana** (nombre ficticio) es de Honduras, vive en Barcelona y está en situación irregular desde hace 5 años. Lleva dos años esperando la resolución de su solicitud. Es limpiadora del hogar eventual, sin contrato. Ahora no puede trabajar porque su hija Isabel tiene una discapacidad y es dependiente. Su hija pequeña, Cristina, comenzó a ir a la guardería este año, pero tuvo que sacarla porque le denegaron la ayuda y no puede asumir ese gasto. «¿Cómo voy a encontrar trabajo si tengo que cuidar a una persona dependiente? No podemos pagar por ese tipo de atención, pero tampoco puedo permitirme estar en casa sin trabajar. Todo es más complicado sin mis papeles. Con ellos creo que podría encontrar un trabajo mejor y permitirme la guardería o los cuidados que necesita Isabel por su enfermedad», explica.

**Marina** lleva 9 años en situación irregular. «Nadie me quiere hacer un contrato, siempre me dicen "uf, qué follón eso, muy complicado", y ahora aún más porque tras la pandemia he tenido que cambiar las casas donde trabajaba —muchos murieron o se les cambió la situación— y es más difícil pedir algo así cuando hay menos confianza y no te conocen tanto». Marina trabaja en varias casas limpiando y cuidando a personas dependientes. En total, logra unas 25 horas semanales. Tiene una hija de diez años y viven en una casa que apenas pueden permitirse. «Logramos mantenernos gracias a la comprensión del casero, que entiende y conoce nuestra situación y nos ayuda cuando no llego a tiempo en algún pago».



# Primera razón: Demasiado grande para ignorarlo

España se convirtió en un país de inmigración a finales de los años 90. Atraída por las oportunidades de empleo, los extranjeros pasaron de ser el 1,8% del total de la población en 1999 al 11,5% en 2020, una cifra similar a la de países de nuestro entorno como Francia o Alemania. La ausencia de vías legales para la llegada a nuestro país hizo que buena parte de estos flujos se estableciese sin un permiso de residencia y trabajo. En 2005, en torno al 40% de la población extracomunitaria que residía en España lo hacía de forma irregular.

La tasa de irregularidad se desplomó a partir de 2005 y hasta 2014. En parte, por las diversas regularizaciones realizadas por los gobiernos del Partido Popular y el PSOE en la primera década de este siglo. En parte, por la recesión económica que sufrió España entre 2008 y 2013, que provocó el retorno de muchos trabajadores extranjeros y sus familias.

La tendencia volvió a cambiar con la recuperación de las oportunidades de empleo y la inestabilidad política y económica de algunos países de origen con facilidad para llegar a España como turistas o solicitantes de asilo. En la medida en que los incentivos a la movilidad humana se reactivaban y la puerta para la migración legal permanecía entrecerrada, las tasas de irregularidad volvieron a crecer de manera acelerada.

La pandemia frenó el movimiento temporalmente, pero los flujos migratorios se están reactivando con rapidez.

Esta sección proporciona una fotografía rigurosa y actualizada de la inmigración en situación administrativa irregular en España. La magnitud y la composición de estos números —cuya metodología está disponible en el anexo del documento— sugieren un argumento por encima de cualquier otro: **nuestra sociedad tiene ante sí un desafío demasiado grande para ser ignorado.**

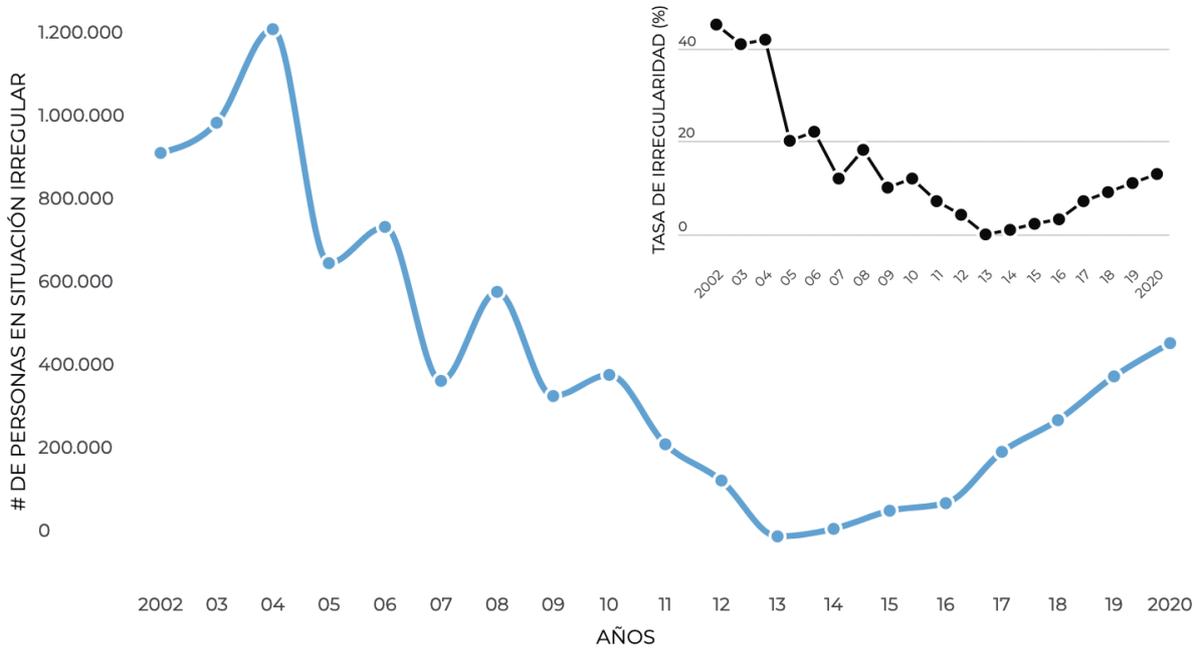
## Medio millón de migrantes en situación administrativa irregular.

Nuestra estimación es que entre 475.000 y 514.000 migrantes residían sin papeles en España a finales de 2020. Esto significa que en torno al 13,4%-14,5% de los migrantes extracomunitarios (8,7%-9,5% sobre el total de inmigrantes) que viven en nuestro país están en situación irregular.

## Evolución de la irregularidad: del mínimo a uno de los máximos históricos en menos de una década.

Los últimos años han visto una escalada de la inmigración irregular en nuestro país. Las cifras actuales son, en términos relativos, diez veces más altas que las de 2013, mínimo histórico reciente, y creciendo con rapidez. Solo en el último año, el volumen absoluto de población sin papeles ha crecido un 16%.

Gráfico 1-2. Evolución de la inmigración irregular en España (2002-2020).



Fuente: Elaboración propia (ver detalles en anexo metodológico).

**Nada sugiere que esta tendencia vaya a cambiar en el futuro próximo (más bien lo contrario).**

La pandemia podría tener un doble efecto al alza sobre el volumen de población sin papeles. Por un lado, la recesión de 2020 ha destruido millones de empleos y empujado a la irregularidad administrativa a muchos trabajadores y trabajadoras cuyo permiso de residencia estaba asociado a un contrato laboral. La crisis de 2008, por ejemplo, provocó la irregularidad —denominada sobrevenida— de unos 200.000 migrantes.<sup>3</sup> A pesar de medidas como los ERTE, es previsible que la crisis derivada de la Covid-19 genere un aumento de la irregularidad en los próximos meses.

Por otro lado, y en un plazo más largo, los flujos migratorios internacionales irán respondiendo a la recuperación económica, que ya demanda

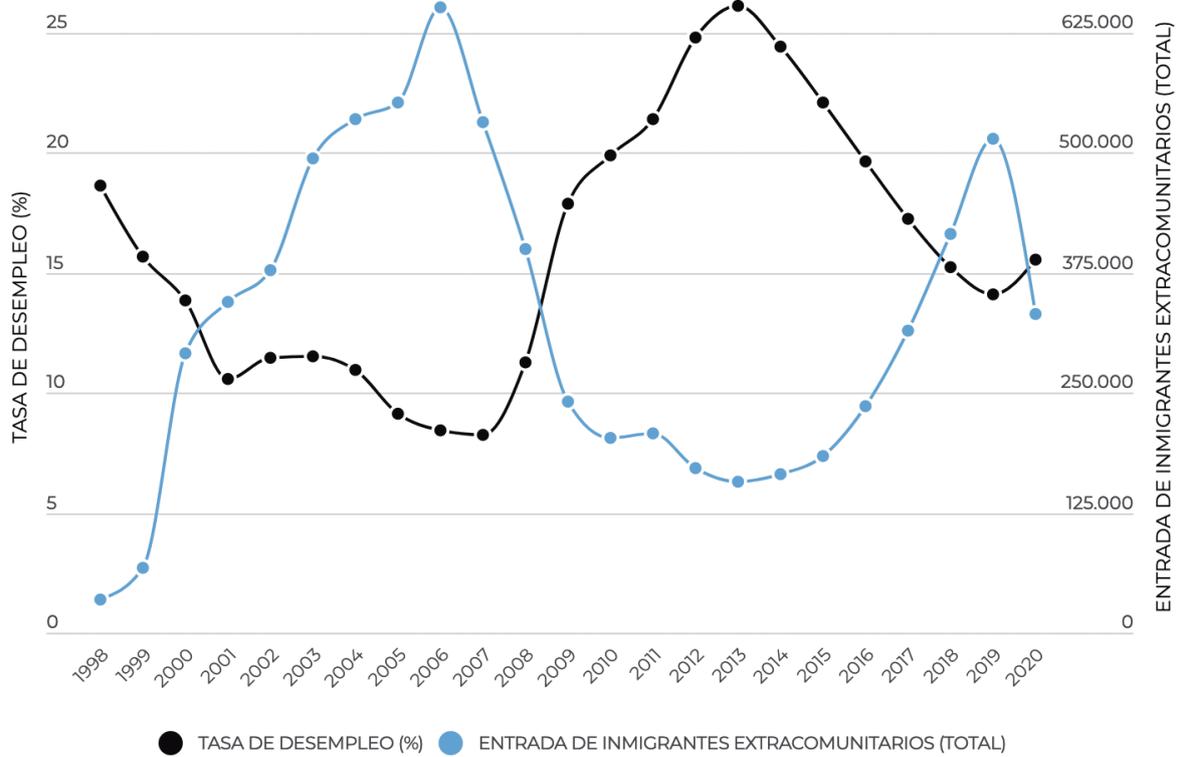
en muchos países más trabajadores de los que las empresas pueden encontrar en casa (porque no están disponibles, porque no quieren ocupar esos empleos o porque no tienen la formación para ello). A esto se unen los factores de empuje en origen: sociedades más jóvenes y más inestables política y económicamente.

La experiencia de estos años demuestra que las migraciones laborales siguen un proceso lógico y sujeto a incentivos reconocibles. La prosperidad de muchas economías, como la española, solo es posible con la llegada de fuerza laboral extranjera; al mismo tiempo, ese dinamismo económico es el principal factor de atracción para los migrantes. Esta es la paradoja contraintuitiva del fenómeno de la inmigración irregular: el único modo de reducirla es garantizando un sistema más abierto y con más flexibilidad para adaptarse a las señales de los mercados de trabajo.<sup>4</sup>

3. Metodología disponible en el anexo del informe Crecer sin papeles en España, publicado por Save the Children y la Fundación porCausa. <https://porcausa.org/articulo/infancia-sin-papeles/>

4. Fernández-Huertas, Jesús (2021). Inmigración y políticas migratorias en España (No. eee2021-10). FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-10.pdf>

Gráfico 3. Entradas de inmigrantes extracomunitarios y evolución de la tasa de desempleo en España (1998-2020).



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Fotografía actualizada de la inmigración irregular en España.

### 1. Una historia de América Latina.

La mayoría de los flujos de migración irregular tienen su origen en América Central y del Sur. Siete de cada diez personas sin papeles provienen de esta región. Uno de cada cuatro procede de Colombia; uno de cada ocho, de Honduras. Del resto de regiones, la Europa no comunitaria representa un 10% de los casos, y Asia un 3%.

A pesar de los estereotipos, África juega un papel menor en este fenómeno: solo el 11% de los migrantes irregulares son africanos, a pesar de que esta región aporta el 34% del total de extranjeros en España. Marruecos es el principal país de la región, con el 6% de las personas en situación administrativa irregular.

### 2. Más mujeres, jóvenes y con niños.

El 58% de las personas en situación administrativa irregular son mujeres. En el caso de los migrantes regulares, ambos grupos se dividen al 50%.

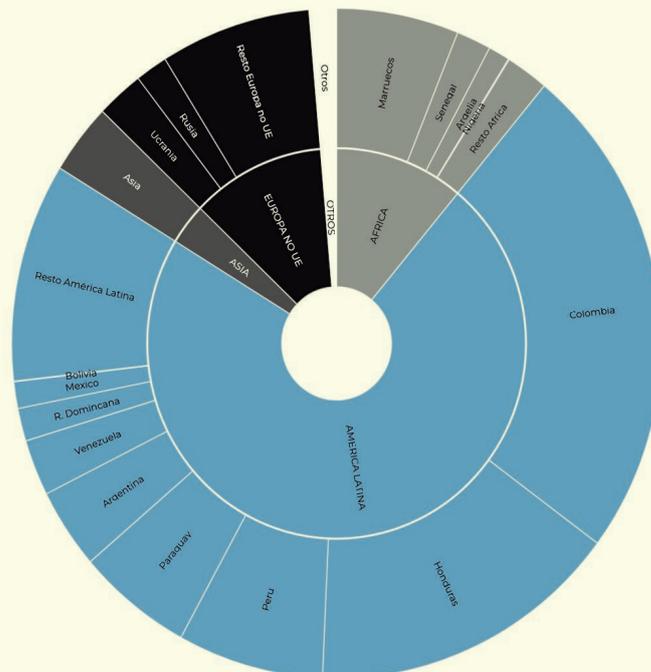
Quienes están en la irregularidad son significativamente más jóvenes que quienes gozan de un estatus administrativo regular.

Una de cada cuatro (25%) es menor de 19 años.

El 72% de la población irregular tiene entre 20 y 40 años. En el caso de los migrantes regulares y de los españoles, el peso de este grupo de población es del 48% y 30%, respectivamente.

Menos del 1% tiene más de 65 años, en claro contraste con los españoles, donde esta franja de edad representa casi el 20% de la población total.

Gráfico 4. Peso relativo de la inmigración irregular en España.



Fuente: Elaboración propia.

### 3. ¿Qué ha cambiado desde nuestro primer informe en 2020?

Las cifras absolutas han crecido alrededor de un 16% entre 2019 y 2020, a pesar del frenazo de llegadas de los primeros meses de la pandemia.

Se incrementa el número y el peso relativo de Colombia en el mapa de la irregularidad: de 93.800 a 124.000 personas en situación irregular, lo que equivale a un aumento porcentual del 32%. Su peso sobre el total pasa del 19% al 24%.

Al mismo tiempo, se produce una caída llamativa en el peso relativo de la irregularidad procedente de Venezuela: de 51.000 a 14.000 personas (descenso del 73%). Su presencia sobre el total pasa del 10% al 2,7%. Esta caída en la irregularidad se debe al gran aumento en el número de permisos de residencia temporales por razones humanitarias, que en 2020 alcanzaron los 80.800 (frente a los 31.000 de 2019).

Las tres nacionalidades con mayor incremento relativo son Colombia, Marruecos y Perú (subidas del 32%, 29% y 23%, respectivamente).

### 3. Ucrania y las historias de Svitlana, Oleksandr, Vlasta y Bougdan.

En su respuesta a la agresión militar rusa, los gobiernos europeos se han comprometido a facilitar la regularización de la población ucraniana sin papeles que reside en nuestros países. En el caso de España, y de acuerdo con nuestras estimaciones, este colectivo era al final de 2020 de entre 11.501 y 12.087 ucranianos en situación de irregularidad administrativa. Esto supone una tasa de irregularidad ligeramente por encima del 10% del total de los empadronados. Las cifras han crecido con rapidez hasta doblarse desde 2014, cuando el país fue víctima de la primera invasión rusa. Hoy uno de cada tres ucranianos en situación de irregularidad tiene 10 años o menos. El resto, casi en su totalidad, es población joven, menor de 44 años.

A pesar de la decisión del Gobierno español de regularizar a todas las personas de Ucrania, no todos están tranquilos porque siguen sin saber cuándo tendrán papeles. Svitlana, su hijo Oleksandr (10 años) y Vlasta y su hijo Bougdan (16) viven en Málaga y son solicitantes de asilo político por motivos de orientación sexual. Svitlana llegó en 2019. Su hermana, Vlasta, en 2017. Todos se encuentran en situación irregular. El peso de la incertidumbre forma parte de su día a día desde que salieron de su país. Les han recomendado pedir cita en las oficinas de Extranjería, pero no hay días libres. Svitlana y Vlasta no tienen trabajo y enfrentan todo tipo de dificultades. Vlasta padece fibromialgia, lo que le impide acceder a trabajos de cuidados y limpieza, los únicos que encuentra. Bougdan está haciendo un curso de peluquería y quiere trabajar. «Para mí es muy importante poder arreglar los papeles, si vuelvo a Ucrania puede que me manden a la guerra», explica este joven. Oleksander cambió de colegio en 2020, porque en los anteriores sufrió acoso escolar.

#### Trabajadores, Esenciales y complementarios.

Los datos de empleo más recientes sugieren que la mayor parte de las personas adultas en situa-

ción irregular están trabajando.<sup>5</sup> De acuerdo con nuestra estimación, 303.000 personas inmigrantes extracomunitarias (18,8% del total de la población procedente de fuera de la UE) tenían un

5. Esta estimación se realiza comparando la cifra de afiliaciones a la Seguridad Social con la del número de empleos en la Encuesta de Población Activa. Si todas las personas extracomunitarias en el sector informal fuesen irregulares, la tasa de empleo de este último grupo rondaría el 73%. Pero, asumiendo que una parte de quienes cuentan con papeles también están en la economía sumergida, es muy posible que la cifra sea alta, pero no tanto.

empleo informal a finales de 2020. Una parte de este grupo puede estar trabajando sin contrato a pesar de contar con un estatus regular, pero el resto carece de permiso de trabajo. La información disponible impide distinguir estos dos grupos en detalle.

Dos sectores concentran más de la mitad de la informalidad: las actividades del hogar (27% del empleo informal) y la hostelería (24%). Los trabajadores y trabajadoras extracomunitarias en situación irregular suponen el 15% y 6%, respectivamente, de todo el empleo en estos dos sectores.<sup>6</sup>

Tras las actividades del hogar y la hostelería, se sitúan por orden de importancia la industria manufacturera y las actividades sanitarias y de servicios sociales, que concentran el 12% y el 9% de la inmigración irregular, respectivamente, y la construcción (7%). Dadas las tendencias demográficas y el envejecimiento de la población, es previsible que el sector de los cuidados gane todavía más peso como fuente de empleo para estas trabajadoras.

#### **Concentradas en los grandes espacios urbanos.**

Las personas en situación irregular viven mayoritariamente en poblaciones urbanas. Los datos sugieren que existe una tendencia a agruparse en comunidades autónomas con mayor densidad de población.

Cataluña y Madrid concentran casi el 50% de la población migrante irregular (23% y 22%, respectivamente). Les siguen la Comunidad Valenciana (14%), Andalucía (9%) y País Vasco (8%).

La distribución geográfica de las personas en situación irregular es muy similar a la del conjunto de las personas migrantes. Solo ligeramente por encima en el País Vasco y la Comunidad Valenciana (3 y 2 puntos porcentuales más, respectiva-

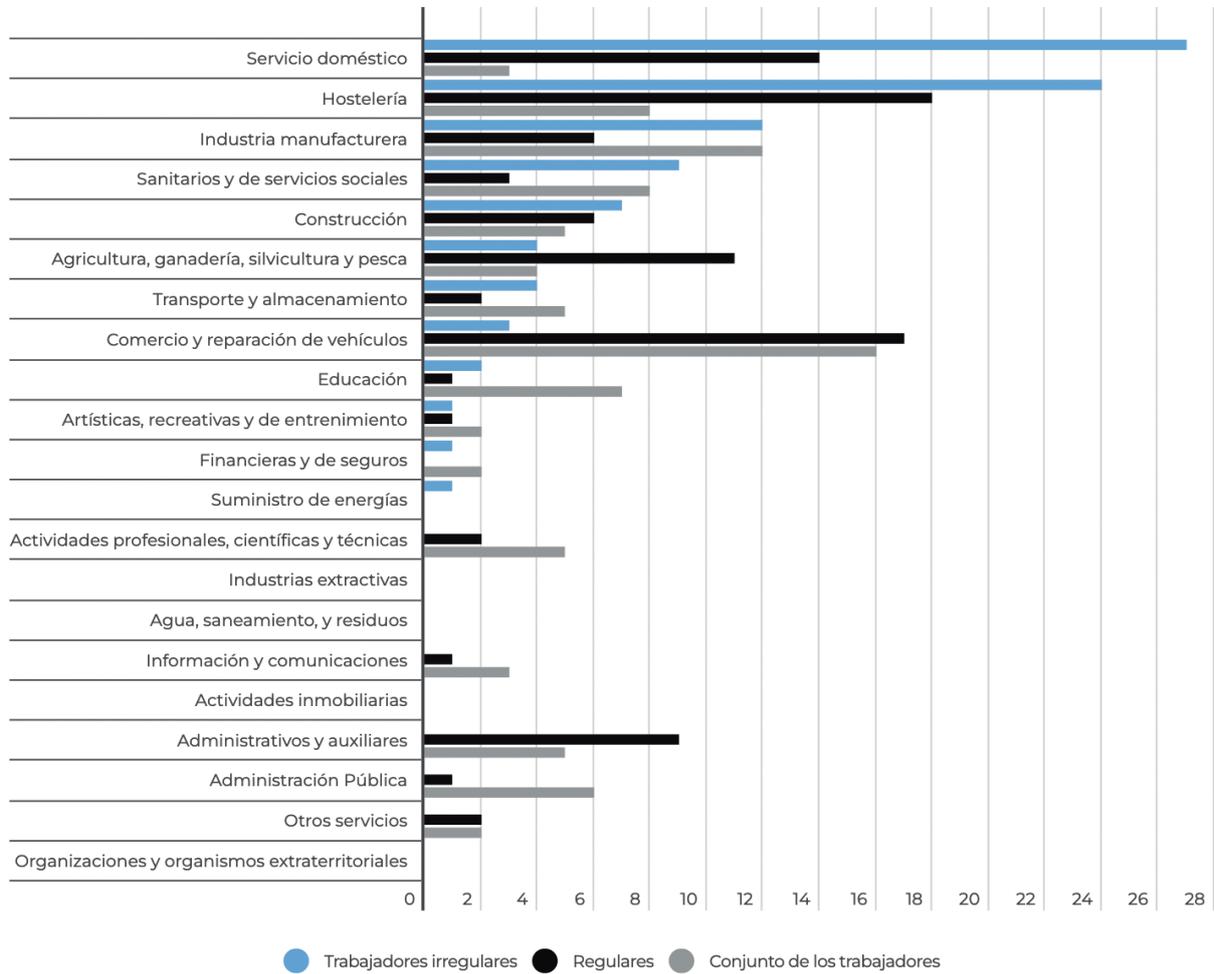
mente); y por debajo en Murcia, Cataluña y Andalucía (3 puntos porcentuales menos en cada una).

Respecto a la población total, hay una sobrerrepresentación en Cataluña (23%, frente al 16% del total), Madrid (22%, frente al 14% del total) y País Vasco (8% frente al 5% del total). Por el contrario, hay infrarrepresentación en Andalucía (9% frente al 18%), Castilla-la-Mancha (2% frente al 5%), Galicia, Murcia o Extremadura.

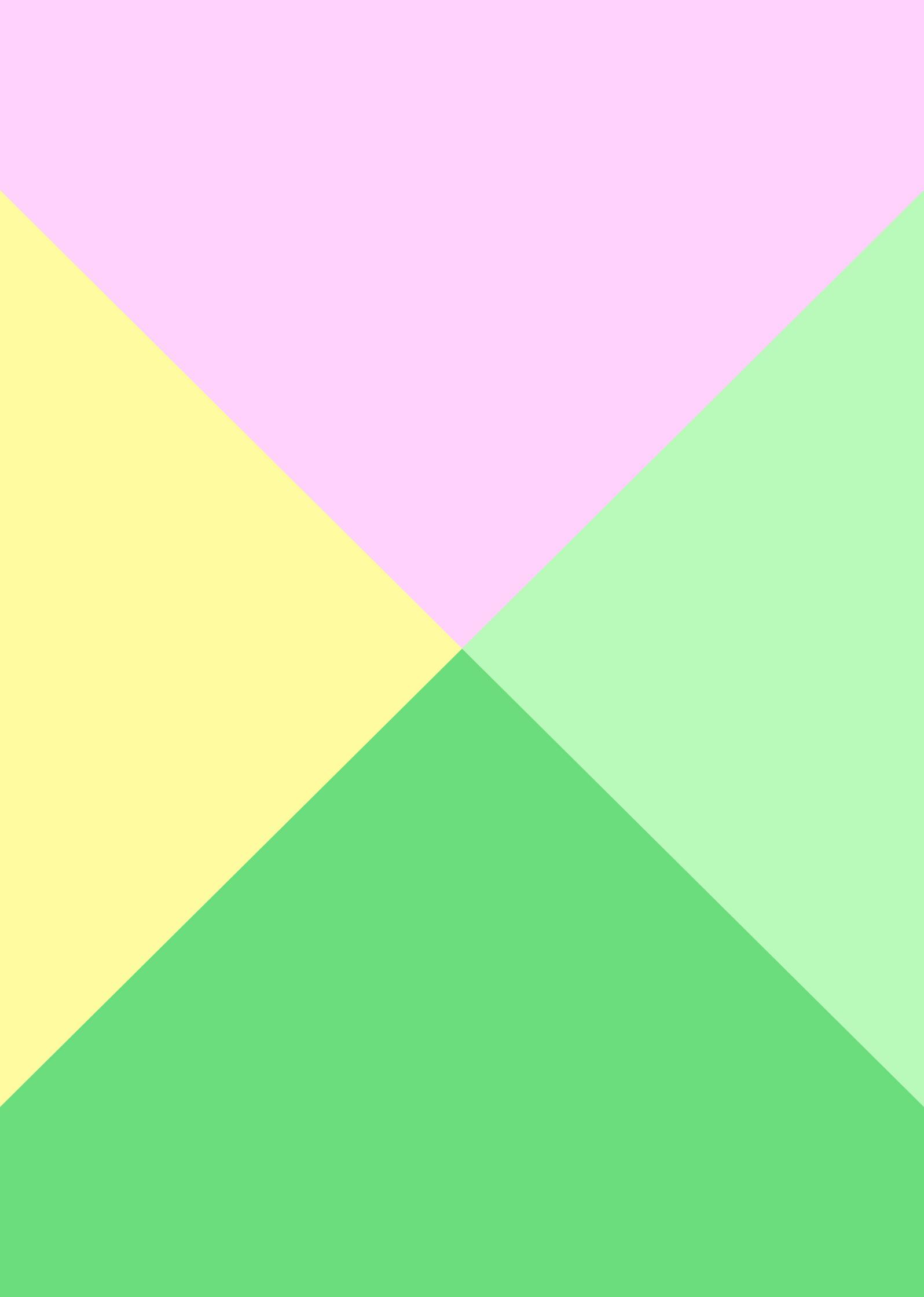
Este análisis es estrictamente descriptivo y no permite concluir nada sobre sus causas. Sin embargo, se podría explicar fácilmente por el hecho de que las personas en situación irregular no solo encuentran en los grandes espacios urbanos las oportunidades de empleo y las redes de solidaridad que buscan, sino también una conveniente discreción frente a las autoridades. Una regularización les permitiría moverse con mucha más libertad por todo el territorio nacional.

6. Datos del primer trimestre de 2021: El sector del hogar emplea a 556.000 trabajadoras y trabajadores. Por tanto, calculamos que representan el 15% de todo el empleo del sector de hogar en España. La hostelería emplea 1.230.000 empleos. Nuestra estimación es que existen 73.800 puestos de trabajo con condiciones irregulares en este sector. Por tanto, estimamos que representan el 6% de todo el empleo en hostelería en España.

Gráfico 5. Distribución de la fuerza laboral por sectores (%).



Fuente: Elaboración propia.



# Segunda razón: Es lo decente

La irregularidad constituye un poderoso factor de vulnerabilidad y un determinante de los derechos más básicos de las personas. Impide el adecuado acceso a la justicia para las víctimas, limita el derecho a la salud y la educación, dispara las posibilidades de vivir en la pobreza y deja al trabajador desprotegido frente al riesgo de explotación. En el caso de los casi 125.000 niños y niñas que viven en familias sin papeles, las consecuencias pueden ser traumáticas y extenderse a lo largo de la vida. La irregularidad es miedo, estigma e indefensión.

Desde el punto de vista ético, el hecho de que una sola persona viva en estas condiciones debería ser motivo de alarma. Cuando se trata de medio millón, el desafío adquiere una categoría distinta. La perpetuación de bolsas amplias de inmigración irregular constituye, a todos los efectos prácticos, una forma moderna de segregación que debilita las raíces morales de la sociedad y ofende los fundamentos de un Estado de derecho. Esta excepcionalidad democrática nunca debería ser normalizada.

## Vivir en la irregularidad perjudica gravemente su salud.

Aunque la legislación española reconoce —con limitaciones—<sup>7</sup> el derecho a la cobertura sanitaria

para toda la ciudadanía registrada en el padrón, quienes no cuentan con papeles hacen frente a numerosos obstáculos que impiden su acceso efectivo a los recursos sanitarios de atención primaria y especializada.<sup>8</sup> Las barreras principales se derivan de la arbitrariedad de las administraciones —cuya respuesta varía por comunidades autónomas e incluso centros de salud— y de la fragilidad de los cortafuegos entre el sistema sanitario y el de control migratorio.<sup>9</sup>

La garantía del acceso universal a la sanidad fue retirada por un período de seis años (entre 2012 y 2018). En esos años, la mortalidad entre la población migrante se incrementó un 15%.<sup>10</sup>

Una derivada inquietante de este desafío está relacionada con la salud mental de las poblaciones en situación administrativa irregular. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha relacionado la irregularidad con una exposición alta a patologías psicológicas y psiquiátricas como la depresión, la ansiedad, la psicosis, el estrés postraumático e incluso el suicidio.<sup>11</sup>

7. En 2012 el gobierno del Partido Popular aprobó un Real Decreto que rompía con la universalidad del derecho a la salud y excluía a buena parte de los migrantes en situación irregular. Este decreto fue revertido parcialmente en 2018, pero siguen vigentes limitaciones importantes que han sido denunciadas por diferentes organizaciones y colectivos sanitarios. [https://reder162012.org/images/EnmiendasAnteproyecto22/Enmiendas\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_-\\_REDER\\_Yo\\_S\\_Sanidad\\_Universal\\_y\\_Amnista\\_Internacional.pdf](https://reder162012.org/images/EnmiendasAnteproyecto22/Enmiendas_al_Anteproyecto_de_Ley_-_REDER_Yo_S_Sanidad_Universal_y_Amnista_Internacional.pdf)

8. <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/espana-exclusion-sanitaria-abr15/>  
[https://www.eldiario.es/desalambre/exclusion-sanitaria-migrantes-aumenta-madrid-durante-pandemia-medicos-mundo-detecta-167-casos-marzo\\_1\\_6268895.html](https://www.eldiario.es/desalambre/exclusion-sanitaria-migrantes-aumenta-madrid-durante-pandemia-medicos-mundo-detecta-167-casos-marzo_1_6268895.html) · <https://picum.org/covid-19-vaccines-undocumented-migrants-spain/>

9. <https://www.bmj.com/content/366/bmj.l4160.long>

10. [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(18\)30133-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(18)30133-6/fulltext)

11. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/news/news/2017/04/migrant-populations,-including-children,-at-higher-risk-of-mental-health-disorders>

Sobre el riesgo de suicidio, ver ejemplo del sector en Alicante en Zhao, G. (2019). Mortalidad en agricultores en una cohorte de población trabajadora en España.

### Una condena a la pobreza y la exclusión.

Los hogares con personas de nacionalidad extracomunitaria tienen niveles más bajos de renta y mayor riesgo de pobreza y exclusión que aquellos compuestos por nacionales. Una situación que se agrava con la llegada de los hijos e hijas. La pandemia disparó la exposición a la pobreza

de los hogares migrantes, vulnerables por sus condiciones de vida, tipo de empleo y dificultad para acceder a ayudas como el Ingreso Mínimo Vital.<sup>12</sup> Las diferencias siguen siendo altas y muy significativas cuando comparamos hogares extracomunitarios y españoles con las mismas características.

#### 4. Las historias de Natalia, Gabriel e Ismael.

**Natalia** y sus dos hijos han pasado por hasta seis alojamientos diferentes en un solo año. Esta familia procedente de Chile ha ido de albergue en albergue y de hostel en hostel, hasta acabar en un piso que comparten con otras familias migrantes. Los tres llevan seis años compartiendo una habitación. El mayor de sus hijos, Gabriel, que ya tiene 18 años, duerme en la misma cama que su hermano, de cuatro. «En el futuro me gustaría tener un piso. Con una habitación para mi madre, otra para mí y otra para mi hermano. Y un baño. Me gustaría tener mi propio espacio», cuenta.

**Gabriel** tiene, además, Trastorno del Espectro Autista (TEA) y va al psicólogo. Según los profesionales que le atienden, las condiciones de vivienda, los problemas de convivencia y la falta de intimidad le perjudican. En los informes sobre su caso explican que han observado «tristeza, baja autoestima y desesperanza, asociadas a las circunstancias familiares, personales y sociales». «Hay un grave problema de vivienda y eso es un obstáculo para su desarrollo. Gabriel es un adolescente que necesita tener su propio espacio», concluyen.

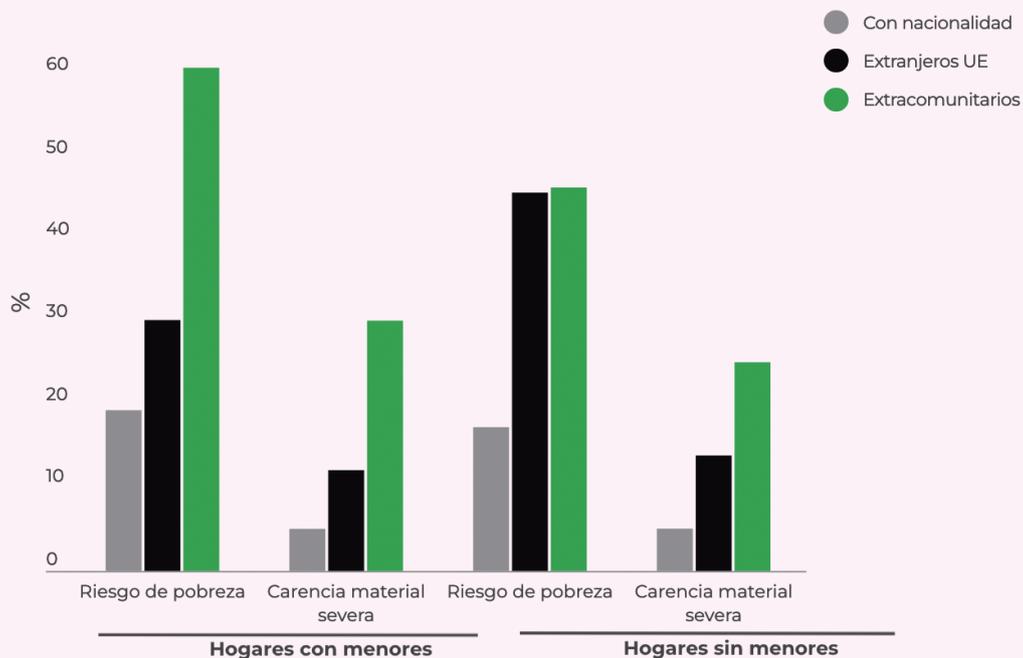
Natalia y Gabriel llegaron desde Chile en 2015. Ella consiguió regularizar su situación en 2019. Pero Gabriel sigue sin papeles. El pequeño de la familia, **Ismael**, nació en España y sí tiene permiso de residencia.

12. De acuerdo con FOESSA (2022), la incidencia era en la primavera de 2021 de un 10,7%, casi tres puntos porcentuales más que en la población española. El colectivo migrante Regularización YA hizo una campaña denunciando las dificultades para acceder al IMV.

## 5. Las estadísticas que vinculan irregularidad con pobreza y exclusión.

- De acuerdo con el informe FOESSA 2022, una de cada tres personas extranjeras está en riesgo de exclusión social severa, una proporción tres veces más alta que la de los nacionales.<sup>13</sup>
- La tasa de riesgo de pobreza en los hogares de migrantes con menores a cargo es del 60%. Para los hogares españoles, esta tasa es del 20%.<sup>14</sup>
- El lugar en el que vivas puede determinar tu posibilidad de vivir en la pobreza. Algunas comunidades —Canarias, Comunidad Valenciana y Euskadi— sí incluyen a la población sin papeles en sus programas de rentas mínimas.
- El salario bruto medio de las trabajadoras del sector doméstico es casi un 60% inferior al salario medio del resto de actividades.<sup>15</sup>

Gráfico 6. Niveles de pobreza en los hogares de España.



Fuente: Elaboración propia.

13. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2022/01/Conclusiones-Informe-FOESSA-2022.pdf>

14. Estos datos reflejan los valores en bruto. También es posible calcular el valor predicho de una estimación lineal por mínimos cuadrados ordinarios donde la variable dependiente es la tasa de pobreza y las variables explicativas son la nacionalidad del hogar y una batería de controles por las características del hogar (región de residencia, número de hijos, situación laboral, sector de actividad, ocupación, tipo de contrato, educación y edad de los miembros del hogar). En este caso, la tasa de riesgo de pobreza en hogares de extracomunitarios con hijos es del 45%, frente al 17% de los hogares españoles. Una diferencia ligeramente más pequeña pero también llamativa.

15. Oxfam, Esenciales y sin derechos. <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Esenciales-sin-derechos-empleadas-hogar>

### **Indefensión frente a la explotación laboral.**

La mayoría de los inmigrantes adultos en situación administrativa irregular son trabajadores y trabajadoras en activo, pero sus condiciones no son como las de los demás. Sindicatos y organizaciones sociales han denunciado condiciones laborales por debajo de los estándares legales mínimos y de los convenios colectivos, lo que tiene un impacto negativo en salarios, descansos, horarios, bajas por enfermedad, vacaciones y salud y seguridad en el trabajo.<sup>16</sup> Estas condiciones tienen un efecto tangible sobre la salud física y mental de los afectados.<sup>17</sup>

Las víctimas de explotación ignoran a quién dirigirse o renuncian a interponer una denuncia por miedo a la deportación. Los costes de los abogados, la extensión de los procedimientos y el miedo a no encontrar otro empleo completan un muro que se interpone entre los trabajadores irregulares y sus derechos laborales.

### **Cuando se trata de elegir entre el control migratorio y la protección de la víctima, las autoridades no siempre lo tienen claro.**

Las políticas migratorias de los principales países de destino —España incluida— ponen un particular empeño en trasladar a las personas migrantes en situación irregular la idea de que no son bienvenidas. Las detenciones, los controles policiales por perfil racial, el retraso y la arbitrariedad en las concesiones de asilo o los impedimentos al acceso a servicios sociales básicos son parte de esta estrategia y alejan la posibilidad de la protección institucional. Pero, ¿qué ocurre cuando una de estas personas es víctima de un delito? Las leyes españolas y europeas reconocen el pleno derecho a la justicia y a la protección de las instituciones judiciales. De lo que no protegen es del miedo a la detención y consecuente deportación por el simple hecho de no

tener el reconocimiento de ciudadanía, algo que saben muy bien quienes suelen abusar de esta situación. A pesar de los esfuerzos de algunas administraciones para establecer un cortafuegos entre los servicios de acceso a la justicia y los mecanismos de deportación de migrantes, este no siempre es el caso.<sup>18</sup>

16. <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>

17. <https://www.gacetasanitaria.org/es-la-precariedad-laboral-inmigrantes-situacion-articulo-S0213911109003215>  
[https://elpais.com/planeta-futuro/2022-01-27/los-nuevos-esclavos-del-campo-italiano.html?utm\\_source=Twitter&ssm=TW\\_CM\\_PF#Echobox=1643224871-1](https://elpais.com/planeta-futuro/2022-01-27/los-nuevos-esclavos-del-campo-italiano.html?utm_source=Twitter&ssm=TW_CM_PF#Echobox=1643224871-1)

18. Para el caso de los niños y niñas, ver Fundación porCausa y Save the Children España. Crecer sin papeles en España. <https://porcausa.org/articulo/infancia-sin-papeles/>

## 6. La historia de Karla.

**Karla Girón** es hondureña y llegó a España con 21 años, en 2006. Karla fue el primer miembro de su familia en migrar. Llegó en años de bonanza económica y encontró trabajo en una casa en menos de 15 días, cuidando a dos niños: «No eran buenas condiciones, pero no tenía más opciones y necesitaba experiencia. Sufrí situaciones de violencia, pero no sabía a dónde acudir o qué hacer, tenía miedo y necesitaba el trabajo».

En 2009 consiguió sus papeles por arraigo. La familia con la que trabajaba en ese momento le hizo un contrato y gracias a eso pudo regularizar su situación. «A pesar de eso no llegó del todo la tranquilidad, te dan una tarjeta temporal de un año y siempre andas con la incertidumbre hasta que se formaliza todo».

«Al tener mis papeles me cambió todo, pero sobre todo la tranquilidad, una ya no tiene tanto miedo.» Ya con sus papeles, Karla trabajó durante siete años y medio en una casa como interna. Durante la pandemia la mantuvieron cautiva en la casa: «No me dejaban salir nunca con el pretexto de que iba a enfermar a los niños y ellos morirían por mi culpa, durante años aguanté abusos porque necesitaba el trabajo para enviar dinero a mi mamá enferma de cáncer en Honduras... encontré el acompañamiento de otras compañeras en SEDOAC [Servicio Doméstico Activo] y al final encontré el valor para irme, la señora no se lo creía».

## 7. La historia de Yassin.

Durante mucho tiempo, varios compañeros de piso le hicieron *bullying*. La situación fue agravándose y Yassin empezó a recibir amenazas serias de agresión. Se sintió desprotegido y quiso denunciar estos hechos ante la policía, pero no lo hizo porque está en situación irregular. Como no tiene papeles, teme pedir ayuda a la policía porque podrían abrirle un expediente de expulsión para deportarle a Marruecos.

**Yassin** es un joven marroquí de 20 años al que le gustan la música y estar con sus amigos. Actualmente estudia un grado de administración. Cuando consiga los papeles, buscará trabajo en el mundo de la administración y la gastronomía, su gran pasión. Este joven llegó solo a España en 2018. Tras cumplir los 18 años, salió del centro de menores de Hortaleza y se fue a vivir a un piso tutelado junto a otros jóvenes migrantes. Yassin ya no comparte piso con sus agresores, pero sigue preocupado por su seguridad. Sus amistades y sus sueños están en España, pero pedir ayuda y protección podría arruinar la vida que con tanto esfuerzo, tiempo y cariño ha construido en este país.

## 8. La irregularidad se ceba con las mujeres y los niños.

- **Las mujeres sin papeles son el colectivo más castigado por los abusos.** Seis de cada diez migrantes sin papeles en nuestro país son mujeres. Estas trabajadoras están sobrerrepresentadas en algunos sectores donde la explotación laboral y el acoso sexual está a la orden del día. Muchas trabajadoras del hogar y de los cuidados, por ejemplo, están sometidas a horarios de 16 horas, con pocos días de descanso y en condiciones salariales distantes del mínimo legal establecido. El salario bruto medio del sector está muy por debajo del salario medio del resto de actividades,<sup>19</sup> y una de cada tres trabajadoras del sector del hogar vivía bajo el umbral de la pobreza en 2019.<sup>20</sup>
- **Hablar de irregularidad en España es, en buena medida, hablar de infancia.** De acuerdo con las estimaciones más recientes, alrededor de 124.000 niños y niñas viven en España en situación irregular, la mayor parte de ellos con sus familias. Más de la mitad (60%) de esta población tiene menos de 10 años y la inmensa mayoría procede de América Latina, de donde miles de familias han llegado a nuestro país en los últimos años huyendo del derrumbe institucional y la violencia. Las comunidades autónomas más pobladas —Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía— presentan los números absolutos más altos de infancia sin papeles, pero es en otras comunidades donde la concentración es mayor. Asturias y Galicia, por ejemplo, tienen tasas de irregularidad en niños y niñas superiores al 35%.
- **La irregularidad es una trituradora de derechos fundamentales de la infancia como la educación, la salud, la vivienda digna y la protección de la justicia.**<sup>21</sup> Todos y cada uno de los niños y niñas están protegidos por las leyes internacionales y españolas con las mismas garantías que la ciudadanía española, pero no todos disfrutan igualmente de ellas.<sup>22</sup> El acceso efectivo a la educación, por ejemplo, puede verse vulnerado por la ausencia de un permiso de residencia y de un Número de Identificación de Extranjero (NIE) que impida su acceso a exámenes oficiales, certificaciones o ayudas públicas. También es un inconveniente cuando se trata de participar en el sistema de educación no obligatoria (pre-infantil, universidades o formación profesional, pero también prácticas y actividades extraescolares). Estas trabas no necesariamente están en la norma, sino que son el resultado del desconocimiento o la arbitrariedad de algunas autoridades sanitarias. El miedo a la deportación, el desconocimiento del idioma y la ausencia de redes personales pueden obstruir la protección de la infancia en asuntos de extraordinaria relevancia: atención sanitaria, determinación de la edad, violencia doméstica, abusos físicos y mentales, e incluso explotación y trata.

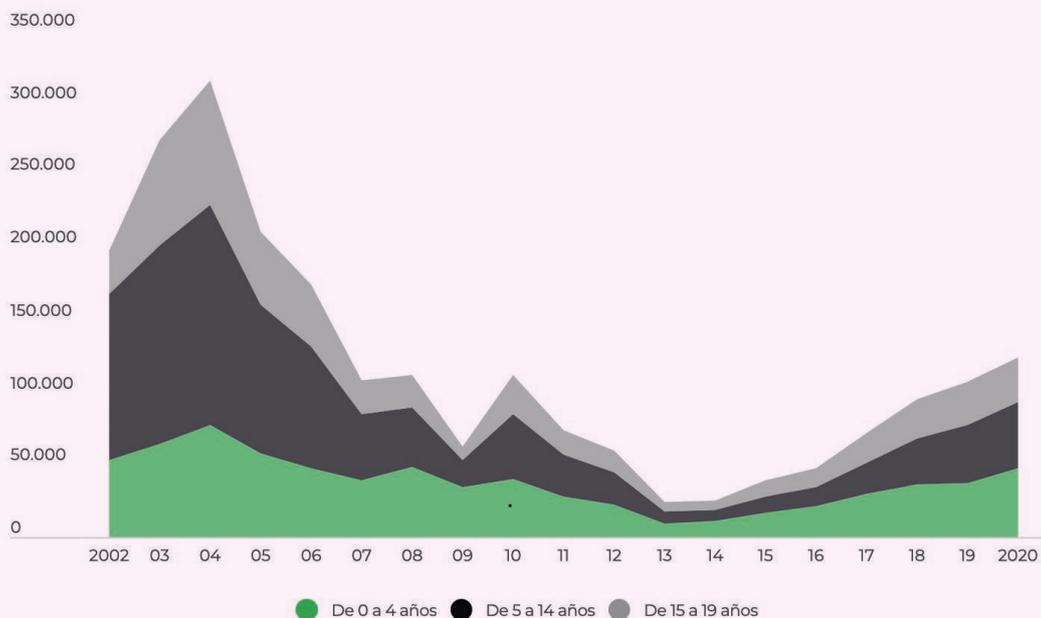
19. Oxfam, Esenciales y sin derechos. <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Esenciales-sin-derechos-empleadas-hogar>

20. Encuesta de Condiciones de Vida.

21. Fundación porCausa y Save the Children España. Crecer sin papeles en España. <https://porcausa.org/articulo/infancia-sin-papeles/>

22. Ortega-Velázquez (2015). Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica europea y americana: entre el control y la protección.

Gráfico 7. Niños y niñas migrantes en situación irregular.



Fuente: Elaboración propia.

## 9. Las historias de Carolina, Laura y Daniel.

**Carolina** (nombre ficticio), de origen hondureño, vive en España desde 2016 y tiene cuatro hijos de entre 10 y 20 años. Consiguió su documentación cuando denunció la violencia de género que sufría. El proceso fue duro y fue discriminada por la administración: «[el funcionario] me llegó a preguntar ¿no serías tú la que provocabas lo de la violencia de género para obtener papeles?». Sus hijos obtuvieron también los papeles tras el proceso judicial de la madre. Al comparar su vida con y sin papeles, **Laura** (nombre ficticio), la hija mayor, dice: «Creo que ha cambiado mucho, tanto para mis estudios como para tener trabajo en verano, así que ayuda mucho». Está estudiando un grado medio de atención a la dependencia y quiere hacer integración social. «Teníamos una beca, tenía que rellenar los papeles, y para moverlo más rápido se entregan los papeles y sí, la verdad es que [estar en situación regularizada] te ayuda». El hijo más pequeño sufrió *bullying* cuando llegó a España.

**Daniel** llegó a España desde Honduras cuando tenía apenas 3 años. Viajó con su madre y su hermana Isabel, ahora viven en Barcelona. Al empezar la primaria le costaba un poco seguir las clases por el catalán, pero ahora ya las sigue con fluidez. Llevan más de cinco años viviendo en España en situación irregular. Para Daniel los papeles no son más que algo que preocupa a su madre y que es importante para poder ver a sus abuelos: «Para ir a ver a mi abuela y a mis tíos a Honduras necesito una maleta, ropa y papeles de esos de los que habla mi mamá».



# Tercera razón: Nos beneficia al conjunto de la sociedad

En el debatido asunto de las migraciones y sus consecuencias, la literatura académica coincide al menos en dos cuestiones fundamentales: primero, que la contribución neta de las migraciones a las arcas públicas es positiva, porque aportan al Estado más de lo que reciben de él;<sup>23</sup> segundo, que la inmigración no perjudica ni el nivel de empleo ni los salarios locales. Al contrario, su actividad contribuye al crecimiento de las economías.<sup>24</sup>

Estas constataciones —que pueden verse alteradas en períodos y lugares concretos— contrastan con un imaginario público que tiende a ver las migraciones como una carga económica que debe ser esquivada o tratada con caridad. Esta confusión no solo impide entender el verdadero valor de las personas migrantes para la economía y la sociedad, sino también adoptar las medidas que optimizarían estos beneficios. Una de ellas es la regularización. En la medida en que trabajadoras y trabajadores tengan empleos más estables, mejor remunerados y adecuadamente adaptados a su formación y capacidades, su prosperidad contribuirá aún más a la del conjunto de la sociedad.

Esta sección describe brevemente algunos de estos beneficios.

## **La regularización sería muy rentable para las arcas públicas.**

Los trabajadores irregulares pagan impuestos indirectos a través de su consumo. Sin embargo, el empleo en la economía sumergida les impide realizar aportaciones fiscales directas a través de los impuestos y las contribuciones sociales. Si tenemos en cuenta que, por el solo hecho de residir en España, ya tienen acceso a servicios como la sanidad y la educación, mantener su condición administrativa implica un coste: consumen bienes públicos, pero no pueden contribuir como deberían a su financiación.

Para estimar este coste, realizamos un cálculo basado en los perfiles más comunes de las personas en situación irregular —características demográficas (edad, sexo, número de hijos), económicas y laborales (salario medio, sector de ocupación, tasa de paro)—. Esto nos permite estimar el consumo de educación y sanidad públicas, del que después se detraen las aportaciones en impuestos indirectos para calcular el coste neto de mantener la irregularidad. En base a los perfiles más comunes dentro de este segmento de la población, la irregularidad supone para el Estado español un coste medio anual de entre 2.200 y 2.400 euros por inmigrante.<sup>25</sup>

23. OCDE. International Migration Outlook 2013: The fiscal impact of immigration in OECD countries. [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013/the-fiscal-impact-of-immigration-in-oecd-countries\\_migr\\_outlook-2013-6-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013/the-fiscal-impact-of-immigration-in-oecd-countries_migr_outlook-2013-6-en#page1)

24. Anthony Edo (2019). The impact of immigration on the labor market. *Journal of Economic Surveys*, 33(3), 922-948. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joes.12300>

25. Ismael Gálvez Iniesta (2020). The size, socio-economic composition and fiscal implications of the irregular immigration in Spain <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/30643>

Nuestra estimación sugiere que una regularización incrementaría la aportación fiscal neta media de cada inmigrante regularizado hasta cerca de los 3.500 euros por año. Esta cantidad está en línea con otros estudios recientes.<sup>26</sup> La regularización supondría un beneficio de 790 y 950 millones de euros por año para las arcas públicas, suficiente para financiar, casi en su totalidad, una pauta completa de vacunación

COVID para toda España.<sup>27</sup> Además del puro efecto contable, existe evidencia empírica de que los migrantes en situación administrativa irregular consumen menos que los regulares, incluso con un mismo nivel de ingreso. Los programas de regularización tienen así el efecto económico añadido de impulsar el consumo agregado y, por extensión, el conjunto de la actividad económica.<sup>28</sup>

### 10. Un cálculo de los beneficios fiscales de la regularización.

La barra oscura del gráfico 8 muestra el coste de mantener la irregularidad de las personas migrantes con empleo. Varía desde 600 euros anuales para el perfil 1 de mujer (más joven y con menos hijos), hasta los más de 5.000 euros anuales para el perfil 2 de mujer (de mayor edad y con familias más grandes). Para los perfiles masculinos, el coste de la irregularidad es significativamente menor, principalmente por su edad más joven y trabajar en sectores con sueldos ligeramente superiores (como las manufacturas o la construcción), frente a sectores de salarios muy bajos (como el de las actividades del hogar).

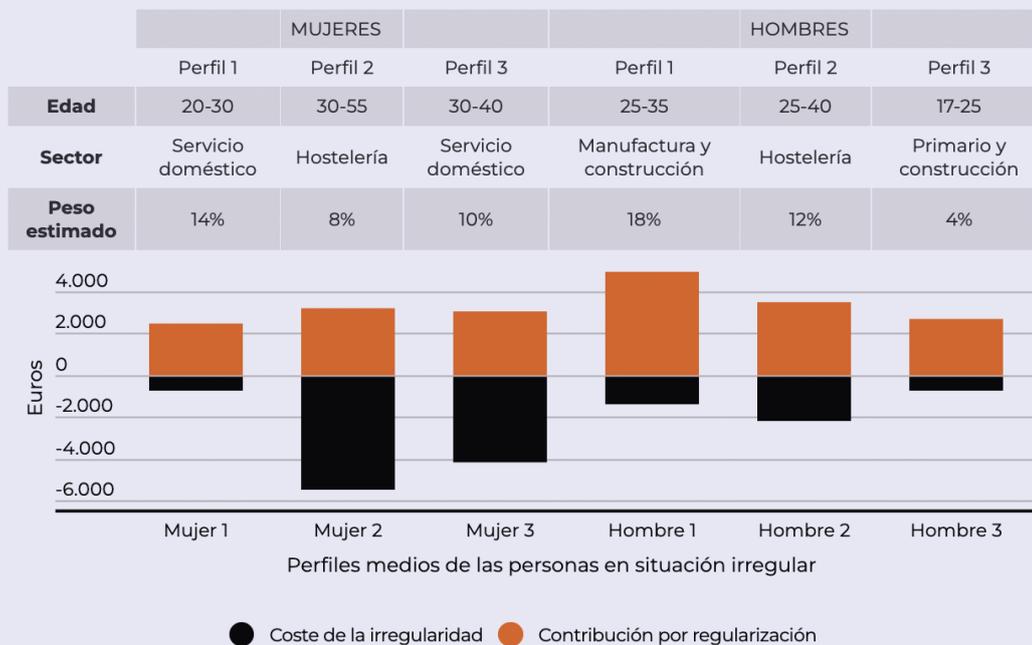
Para estimar los potenciales beneficios de regularizar cada uno de los perfiles, simplemente aplicamos la tasa impositiva del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones sociales al salario bruto de cada uno de los perfiles. Como vemos en las barras anaranjadas de la gráfica, para todos los perfiles la ganancia supera los 2.000 euros anuales por trabajador regularizado: en promedio, cada trabajador regularizado supondría un incremento neto en la recaudación de unos 3.200 euros (3.400 si calculamos la media ponderada, usando los pesos de cada perfil). De nuevo, existen importantes variaciones de acuerdo a los diferentes perfiles: desde los 2.400 euros de aportación de las mujeres más jóvenes (muchas de ellas trabajando en la economía de los cuidados) hasta los casi 5.000 euros de los hombres de entre 25 y 35 años trabajando en sectores de manufactura o construcción. El hecho de que la regularización de las mujeres resulte en beneficios más modestos para el Estado es una mera expresión de su precariedad añadida, y nunca debe ser una razón para que queden desplazadas en el proceso.

26.. Monras y Vázquez-Grenno estiman que la regularización de 2005, que legalizó a más de medio millón de inmigrantes, supuso un aumento de ingresos del Estado de entre 4.000 y 5.000 euros por inmigrante regularizado, a partir de los impuestos sobre la nómina. Monras, J., Vázquez-Grenno, J., & Elias Moreno, F. (2019). Understanding the effects of legalizing undocumented immigrants. <https://www.crei.cat/wp-content/uploads/2020/06/4-Underst.pdf>

27.. Estimación realizada sobre el número de adultos en edad de trabajar y detrayendo el número de trabajadores inactivos y desempleados. El coste de las vacunas está calculado por el precio pagado por el Estado en julio de 2021 (<https://www.elindependiente.com/espana/2021/07/27/la-factura-de-las-vacunas-547-millones-por-la-compra-de-4855-millones-de-dosis/>).

28.. Dustmann, C., Fasani, F., & Speciale, B. (2017). Illegal migration and consumption behavior of immigrant households. *Journal of the European Economic Association*, 15(3), 654-691. <https://academic.oup.com/jeea/article-abstract/15/3/654/3054461>

Gráfico 8. Estimación de la contribución fiscal neta de una regularización.



Fuente: Elaboración propia.

### Una oportunidad para invertir contra la pobreza y por la sociedad.

La regularización permite a las personas acceder a mejores empleos y elimina las trabas al acceso a recursos públicos como ayudas y becas —recursos que están concebidos para apoyar a familias que se encuentran en su situación socioeconómica—. Lo que es igualmente importante, la regularización permite que este esfuerzo no cueste dinero al conjunto de la sociedad, porque los beneficios económicos derivados del proceso compensan cualquier esfuerzo que el Estado dedique a estas familias.

El debate sobre el Ingreso Mínimo Vital (IMV) ofrece un ejemplo ilustrativo de este beneficio compartido. Nuestra estimación es que, con la regularización, unos 55.000 hogares podrían tener acceso a una ayuda media de unos 412 euros

mensuales, lo que supondría un coste total en torno a los 338 millones de euros.<sup>29</sup>

Esto incrementaría un 10% el coste de financiación respecto al estimado por el gobierno en la presentación del IMV. Sin embargo, la regularización aflojaría una gran cantidad de recursos para las arcas públicas por el lado de la inmigración irregular que sí están empleada. Una estimación conservadora de este incremento lo eleva a más de 750 millones de euros. Dicho de otro modo, por cada euro gastado en la protección de la población regularizada más vulnerable, el Estado recibe 2,2 euros en forma de impuestos y cotizaciones sociales.

### La regularización podría fomentar el crecimiento y la creación general de empleo.

La economía no es una tarta fija que debe ser repartida entre un número variable de personas. La

29. En algunos hogares es posible encontrar más de un beneficiario, lo que explica la estimación del coste total. En concreto, hemos estimado que hay 68.460 beneficiarios, con una ayuda mensual media de 411,67 euros:  $68.460 \times 411,67 \times 12 = 338M$ .

incorporación de nuevos puestos de trabajo con derechos impulsa la demanda agregada: mayor consumo, mayor actividad económica, mayor empleo. A este primer efecto positivo se le suman otros dos: la complementariedad entre la mano de obra local y la migrante; y la contribución de la mano de obra migrante al incremento del rendimiento de la economía, al aumentar la diversidad, la innovación y el emprendimiento.<sup>30</sup> En el plazo más corto, por ejemplo, España necesitará 700.000 trabajadores más en el sector de la construcción para hacer frente a los proyectos Next Generation.<sup>31</sup>

**La oportunidad de cerrar una vía de agua en los derechos del conjunto de los trabajadores.**

La precariedad y la explotación laboral de las trabajadoras y los trabajadores migrantes sin papeles

supone un desafío para el conjunto de la sociedad. Su situación no solo es un escándalo ético y legal que debe ser resuelto con urgencia por las autoridades y los agentes sociales, sino que también permite a algunos empresarios deshonestos establecer una competencia obscena entre trabajadores de la que no sale ganando nadie más que ellos. Desde esta perspectiva, la incapacidad del sistema para ofrecer vías legales y seguras de acceso al trabajo facilita una suerte de «deslocalización interior» que alimenta la economía sumergida y abre una brecha en los derechos ya adquiridos por el conjunto de los trabajadores. La regularización ayudaría a poner freno a estos desmanes y esta es una razón añadida para que los trabajadores españoles y sus representantes apoyen un proceso de este tipo.

**11. La historia de Luigersi.**

Luigersi aterrizó en Madrid con una pequeña maleta y lo puso apenas unos días antes del decreto de confinamiento por Covid-19. Esta joven de 33 años salió de Venezuela porque necesita conseguir dinero y medicinas para su hijo, que nació con una discapacidad psicomotora. En el avión conoció a otra chica en una situación similar e hicieron un pacto: «La primera en encontrar trabajo, llama a la otra».

Las oficinas de Extranjería estaban cerradas por la pandemia. Luigersi se encontraba en un limbo: no podía tramitar sus documentos. Un día, recibió una llamada de su amiga: en Torre del Mar (Málaga) buscaban a alguien para cuidar a un señor de 78 años enfermo de Covid que vivía solo. Luigersi no se lo pensó dos veces y se mudó con el anciano para trabajar —de forma irregular— como cuidadora.

El anciano superó el Covid-19, pero le quedaron secuelas, entre ellas un principio de demencia. Un día el señor salió de casa, se perdió y Luigersi, desesperada por no encontrarle, tomó una decisión: «Solo me quedaba llamar a la policía, pero como estaba sin papeles, no podía arriesgarme». Luigersi hizo la llamada, pero tuvo que huir de casa del anciano por miedo a que la policía le pidiera la documentación y le abriera un expediente de expulsión. Todavía le visita, a escondidas, para asegurarse de que está bien atendido. «Son personas que necesitan mucho cariño y amor», explica. Ahora Luigersi cuida a otra persona mayor. En Venezuela estudió informática y contabilidad, pero sigue sin poder homologar sus títulos. Ni siquiera podía abrirse una cuenta bancaria. Recientemente obtuvo un permiso temporal para trabajar y su vida ha mejorado mucho. «Véannos como oportunidades, como seres humanos que luchan».

30. McKinsey Global Institute (2016). People on the move: Global Migration's Impact and Opportunity. <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/global%20migrations%20impact%20and%20opportunity/mgi-people-on-the-move-full-report.pdf>

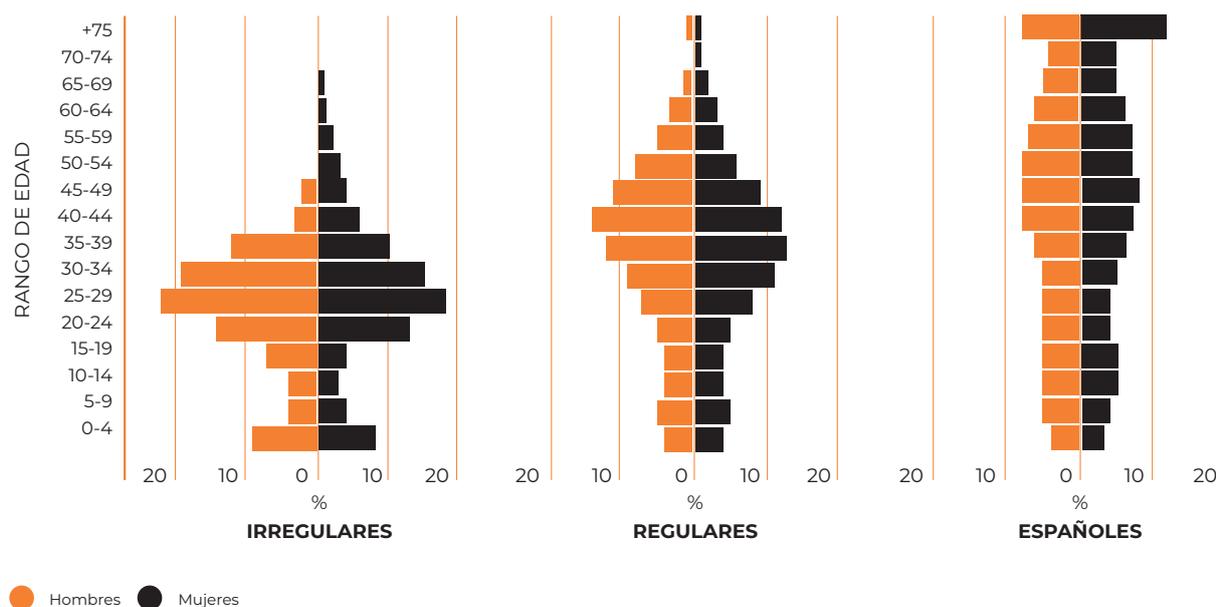
31. <https://economia3.com/2021/10/25/464451-fernandez-cnc-la-construccion-necesita-mas-de-700000-trabajadores/>

**Tu pensión y la mía dependen, en parte, de que lleguen más migrantes.**

Europa y España envejecen a pasos acelerados, lo que supone un riesgo para la sostenibilidad del sistema de pensiones y el crecimiento de la productividad. La inmigración puede contribuir a paliar ambos problemas. Por un lado, su estructura demográfica es mucho más joven. Por otro, la presencia de inmigrantes de primera y segunda generación está ligada con una tasa de fertilidad más elevada. Ambos factores permiten ampliar la base de la pirámide poblacional y reducir la insostenible tasa de dependencia que amenaza al sistema.<sup>32</sup>

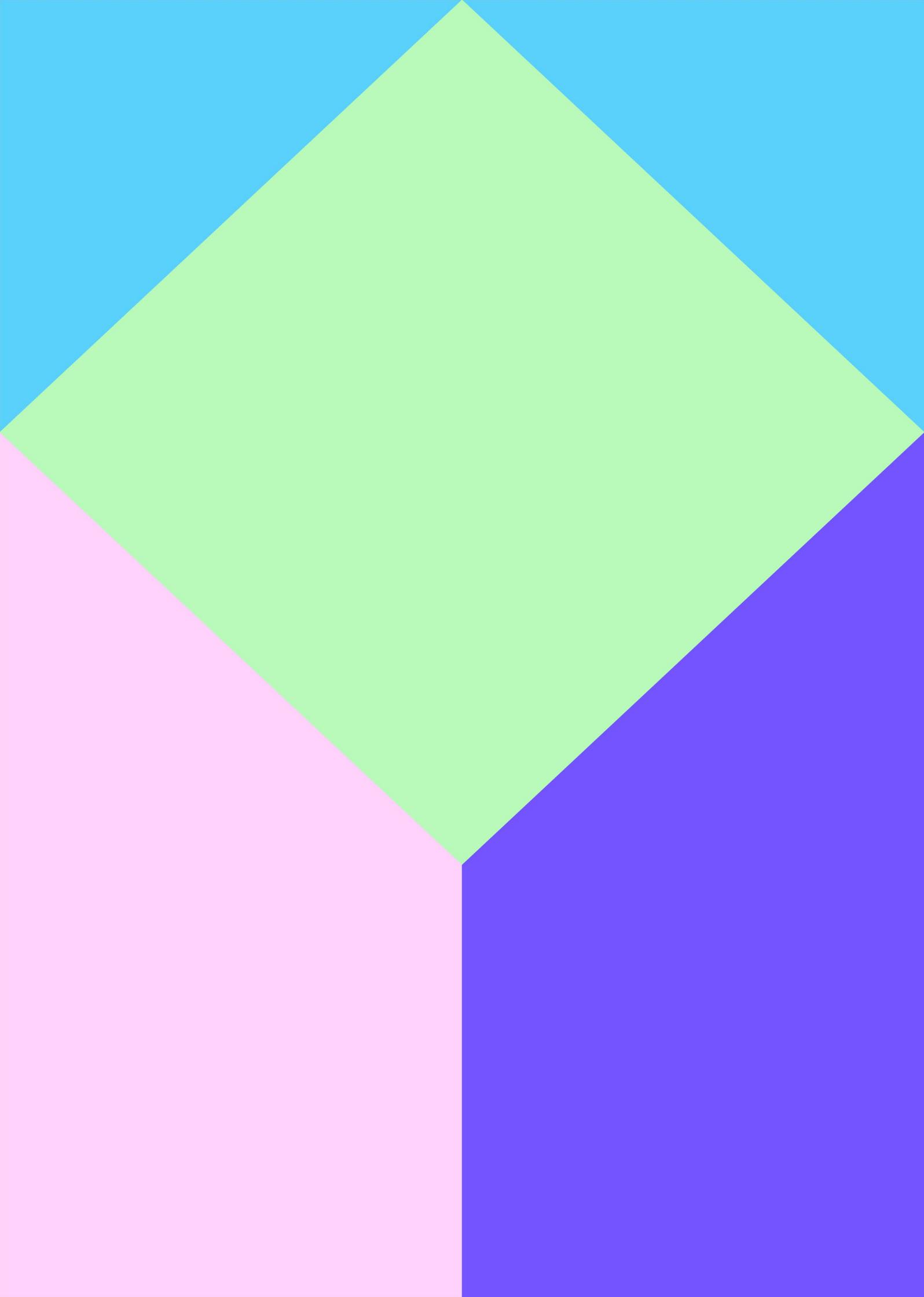
Los flujos migratorios no garantizarán por sí solos la sostenibilidad del sistema de pensiones, pero esta variable es condición necesaria en cualquier solución estructural. Una regularización hoy tendría efectos positivos, pero relativamente marginales en la sostenibilidad del sistema a largo plazo. En el corto y medio plazo, sin embargo, este bono demográfico puede ser de enorme utilidad para paliar shocks inevitables como la jubilación de la llamada generación *baby-boom* (nacidos en los 60 y 70).

**Gráfico 9. Estructuras demográfica de España de acuerdo al estatus administrativo.**



Fuente: Elaboración propia.

32. En su informe sobre el debate de la reforma de las pensiones, el think tank económico FEDEA señala que «la inmigración juega un papel muy importante en cualquier proyección de las cuentas del sistema de pensiones porque tiene un efecto directo sobre la evolución de la tasa de dependencia de mayores». <https://ocopen.org/biblioteca/pensiones/hacia-una-nueva-reforma-de-las-pensiones.pdf>



# Cuarta razón: Fortalece la seguridad sanitaria

Ninguna sociedad inteligente debería aceptar el hecho de que una parte de su población permanezca fuera del radar de las instituciones. La regularización puede ser vista como un mecanismo de autodefensa. En secciones anteriores hemos hablado de las consecuencias fiscales y económicas de la irregularidad. Una perspectiva menos conocida, pero no menos alarmante, es el efecto de este fenómeno en la seguridad sanitaria.

## La regularización es una cuestión de salud pública.

Aunque España garantiza por ley el derecho de todos los que residan en nuestro país al acceso a la sanidad —con algunas limitaciones, dependiendo de la condición administrativa que tengan—<sup>33</sup>, la realidad es diferente y sus consecuencias son múltiples. Las barreras formales y prácticas al sistema de salud perjudican en primer lugar a quienes las padecen, pero suponen para el conjunto de la sociedad una amenaza sanitaria. Como explicamos en el primer documento sobre regularización, publicado por la Fundación porCausa en 2020, la población inmigrante sin papeles se encuentra entre los potenciales grupos de alto riesgo por las vulnerabilidades sa-

nitarias previas, incluyendo la prevalencia de enfermedades como la tuberculosis o el VIH.<sup>34</sup>

## Una forma inteligente de frenar a la Covid-19.

La irregularidad también es un factor de alto riesgo epidemiológico en un contexto como el de la Covid-19. Las razones principales son las siguientes: la cautela y ruptura de confianza con respecto a las autoridades, que lleva a muchos de ellos a evitar los centros sanitarios; las barreras lingüísticas y la dificultad para recibir información por parte de las autoridades; las dificultades para mantener la distancia social o el confinamiento en circunstancias habitacionales y económicas precarias. La Organización Internacional de las Migraciones identificó al principio de la pandemia cerca de dos docenas de vulnerabilidades asociadas a la irregularidad que tendrían efectos inmediatos en su exposición a la pandemia de Covid-19.<sup>35</sup> Casi dos años después, el desarrollo de la crisis del coronavirus ha confirmado buena parte de estos temores. La situación ha llevado a diferentes organismos internacionales a proponer la regularización de los trabajadores sin papeles y sus familias como una vía eficaz de reducir el impacto sanitario y socioeconómico de

33. Ver nota 7.

34. Raj Bhopal: Covid-19: undocumented migrants are probably at greatest risk. Carta a The British Medical Journal (28 de abril de 2020). <https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1673>

Lorenzo Guadano (Organización Internacional de las Migraciones). *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*. (Mayo de 2020). <https://publications.iom.int/es/node/2372>

Helena Legido-Quigley, Leire Pajin, Gonzalo Fanjul, Elena Urdaneta, Martin McKee. *Spain shows that a humane response to migrant health is possible in Europe*. Correspondence to The Lancet (3 de julio de 2018). <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pidi=S2468-2667%2818%2930133-6>

35. Raj Bhopal (2020). Covid-19: undocumented migrants are probably at greatest risk. Carta a The British Medical Journal (28 de abril de 2020) <https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1673>

la Covid-19.<sup>36</sup> Entre otras cosas, facilitando la vacunación de la población.

### La irregularidad es un obstáculo en el esfuerzo de vacunación contra la Covid-19.

Las autoridades de todos los países europeos se enfrentan al desafío de extender la pauta completa de vacunación. Los llamados «desiertos inmunitarios» constituyen un riesgo para el conjunto de la sociedad, además de amenazar la salud de quienes no se vacunan. En este contexto, los sistemas sanitarios han hecho un esfuerzo particular por incorporar a la población migrante sin papeles en los programas nacionales de vacunación, lo cual no siempre es fácil.<sup>37</sup> Los obstáculos son reconocibles: miedo a la identificación y deportación; falta de información; desconocimiento del idioma; aislamiento social; o dificultad para navegar la burocracia del sistema. Incluso la mejor de las voluntades políticas se ha enfrentado en este caso a la realidad de un modelo en el que el control y el hostigamiento a las personas migrantes sin papeles prima por encima de cualquier otra consideración. Mucho más cuando la necesidad de la sociedad de que esta parte de la ciudadanía se vacune choca con su negativa habitual a proporcionarles asistencia sanitaria cuando la necesitan. Esta es una de las razones por la que países como Portugal e Italia pusieron en marcha procesos de regularización parciales durante la Covid-19.

En un reciente análisis comparado, realizado por la organización de periodismo de investigación Lighthouse Reports,<sup>38</sup> España aparece en el rango intermedio de los países europeos. Los datos muestran diferencias notables entre comunidades autónomas, barreras lingüísticas y un temor continuo a que la inclusión inmunitaria genere otras expectativas. «[Este grupo de problemas] coincide con una tendencia observada en todos los países europeos analizados: los gobiernos prefieren mantener un lenguaje vago cuando se trata de la vacunación de personas indocumentadas, dejando suficiente espacio para los esfuerzos reales de vacunación sobre el terreno mientras recurren a una retórica poco inclusiva. Una buena política de salud pública tiene que coexistir con una mala política migratoria», resumen los autores del análisis para este informe.

36. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2020). COVID-19 and the human rights of migrants: guidance. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19Guidance.aspx>

UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. *Joint guidance note on the impacts of the COVID-19 pandemic on the human rights of migrants*. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf>

WHO (2021). *Refugees and migrants in times of COVID-19: mapping trends of public health and migration policies and practices*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240028906>

IOM (2020). *COVID-19 and rethinking the need for legal pathways to mobility: taking human security seriously*. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/rethinking-the-need-for-legal.pdf>

37. [https://www.thelancet.com/journals/lanape/article/PIIS2666-7762\(21\)00124-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanape/article/PIIS2666-7762(21)00124-1/fulltext) <https://picum.org/covid-19-vaccines-undocumented-migrants-europe/>

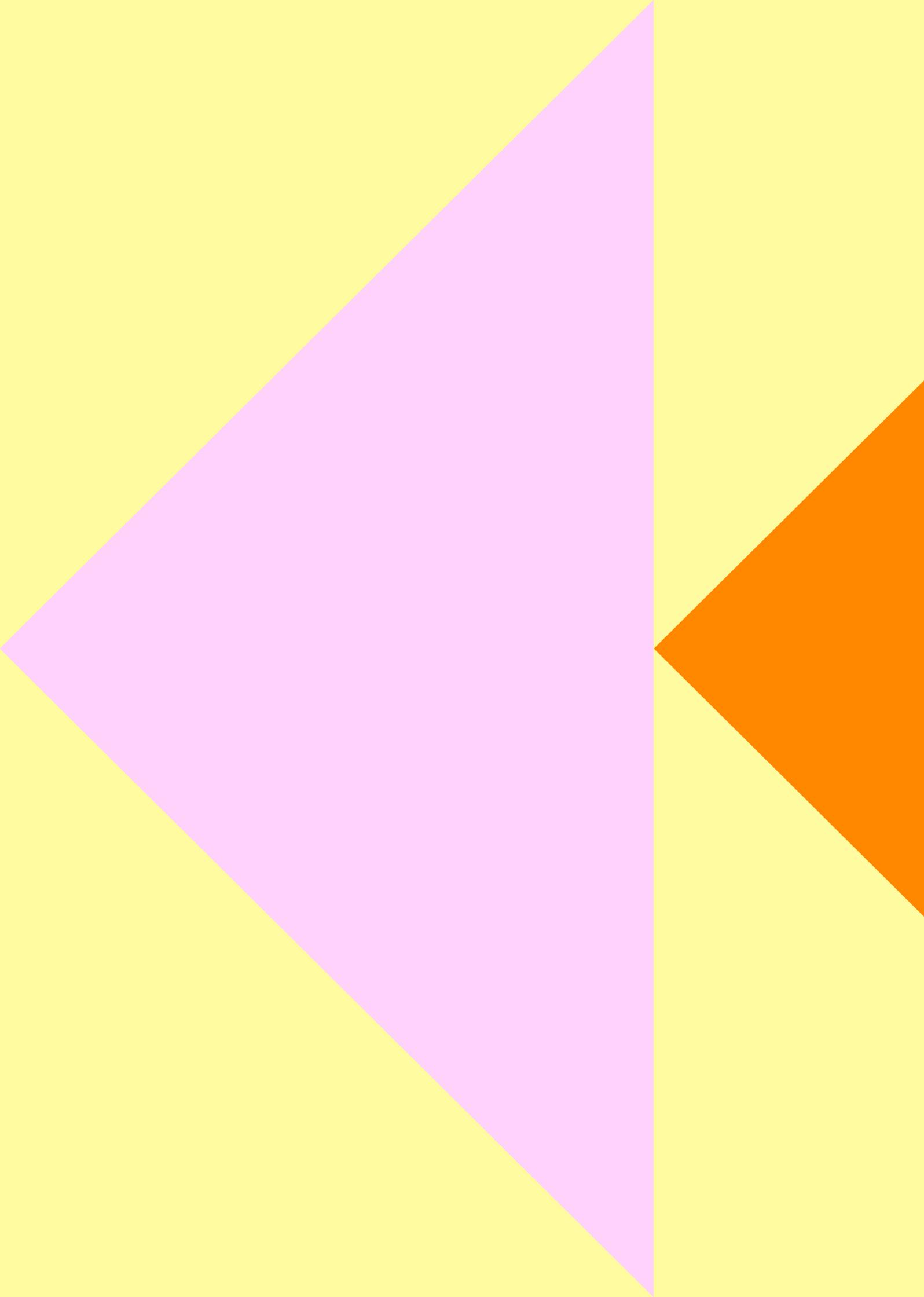
38. <https://www.lighthousereports.nl/investigation/vaccinating-europes-undocumented-a-policy-scorecard/>

## 12. La historia de Elahi.

Probó suerte en doce países, pero en ninguno conseguía papeles y, por tanto, no podía trabajar con derechos. Elahi llegó en 2004 y explica que decidió quedarse porque, aunque estaba en situación irregular, «en España la gente es cariñosa y tiene esperanza». Un año después, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aprobó la regularización de medio millón de personas, y Elahi fue una de ellas. Su vida cambió por completo: consiguió tranquilidad, un contrato indefinido —es auxiliar en el ayuntamiento— y un alquiler.

La ciudadanía es una condición que implica tener derechos políticos y sociales. Elahi ejerce su ciudadanía luchando por las personas sin papeles. Lo hace a través de Valiente Bangla, organización que lidera y que en pandemia hizo una labor vital para miles de familias: desde el primer momento, movilizó a la comunidad del barrio de Lavapiés (Madrid) y facilitó intérpretes y traductores telefónicos a personas extranjeras que necesitaban ir al médico. Además, organizó repartos de alimentos y otros productos básicos a familias que no podían acceder a las ayudas públicas por no tener papeles. Actualmente Elahi y otros voluntarios ayudan a gente sin papeles a pedir cita para la vacuna, resuelven sus dudas y tratan de calmarlas cuando expresan miedo a ir al médico sin tener papeles.

Vivienda, educación, «Aquí la gente lucha codo con codo con los migrantes por la dignidad, porque ningún ser humano es ilegal», opina justo antes de responder al teléfono. Le llama una mujer que necesita ayuda para ir al médico, pero todavía no tiene tarjeta sanitaria.



# Quinta razón: Se ha hecho antes

«Regularizar», «legalizar», «normalizar», «amnistiar», «dar papeles», «documentar»: cada uno de estos términos describe procesos o decisiones con los que un país de destino abre la posibilidad de corregir la situación administrativa de las personas sin papeles.

Las regularizaciones evidencian desajustes en las políticas de gestión de las migraciones. Forman parte de la caja de herramientas políticas de un país. Son de todos los colores políticos y se realizan en todas partes. Pero son excepcionales y limitadas en el tiempo y los beneficiarios.

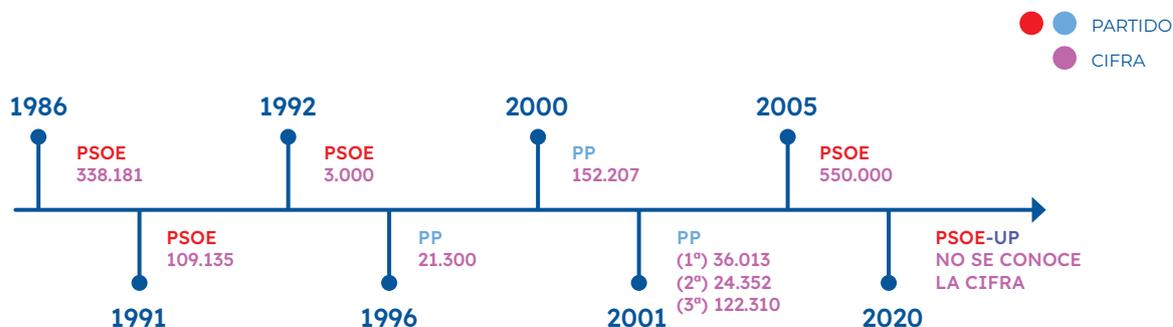
La pandemia de la Covid-19 supuso para una parte de la ciudadanía un recordatorio crudo del papel esencial que las personas migrantes juegan en nuestras sociedades. Esto llevó a algunos países del mundo a aprobar amnistías extraordinarias y de alcance variable.

## España, un país de regularizaciones.

España es, junto a Italia, el país que más programas de regularización ha realizado en Europa. Las razones son tan numerosas como fáciles de comprender: la transición de un país de emigrantes a un país de tránsito y destino; la gran demanda de mano de obra poco cualificada; las enormes bolsas de economía informal; la situación geográfica como ruta de paso; la vinculación con América Latina y el norte de África; la marginalidad de las oportunidades de migración legal; y la ineficacia de las políticas de control y retorno.

Las regularizaciones se han llevado a cabo por gobiernos de distinto color político: cuatro por parte de gobiernos socialistas (1986, 1991, 1992 y 2005) y cinco por parte de gobiernos del Partido Popular (1996, 2000 y tres programas en 2001). El número de migrantes regularizados por gobier-

Gráfico 10. Las regularizaciones en la historia reciente de España.



Fuente. Elaboración propia.

nos del PSOE duplicó el de los regularizados por gobiernos populares.

La regularización de 2005 —la más numerosa, con 550.000 personas beneficiadas— fue un éxito por varias razones. Según el Consejo de Europa,<sup>39</sup> surgió del consenso de las fuerzas sociales (gobierno, sindicatos, patronal, sociedad civil y entidades autonómicas), existía una demanda real de regularización por todas las partes interesadas y respondía a las necesidades de la sociedad y del mercado de trabajo.

#### La oportunidad perdida de la pandemia.

El gobierno perdió en 2020 la oportunidad de realizar una regularización que protegiese a uno de los grupos sociales más vulnerables y reconociese de paso su contribución durante la crisis. A cambio, realizó tímidas regulaciones temporales en el sector agrícola, a través de una prórroga automática de los permisos de trabajo vencidos durante el estado de alarma. También introdujo el derecho a residir y trabajar en el sector agrícola a los jóvenes extutelados (18-21 años), que de otro modo habrían quedado atrapados en la irregularidad y el desamparo. En tercer lugar, se aplicó una prórroga de contrato de 7.050 trabajadores marroquíes llegados con el programa anual de «contratación en origen», para la cosecha de frutos rojos.

En octubre de 2021, una reforma del Reglamento de Extranjería flexibilizó las condiciones para que los jóvenes extranjeros extutelados pudiesen incorporarse al mercado de trabajo. Esta reforma ponía fin a una lógica que condenaba a miles de jóvenes a la exclusión y, eventualmente, a la irregularidad.

Finalmente, se podría argumentar que la concesión generalizada de visados humanitarios a la población procedente de Venezuela (una medida que no se ha extendido de este modo a ninguna nacionalidad) puede ser considerada una forma de regularización temporal encubierta. La de ciudadanos ucranianos puede ser la segun-

da regularización reciente por nacionalidad, esta vez de forma pública.

#### Las instituciones de la Unión Europea son cautas, pero mandan los Estados miembros, que regularizan cuando lo consideran necesario.

La Comisión Europea reconoce las razones prácticas y los beneficios que impulsan las medidas de regularización,<sup>40</sup> pero teme acciones bilaterales que alteren el tablero comunitario. Por eso propuso la creación de un mecanismo de información que permita evitar los desplazamientos de migrantes con papeles entre los Estados miembros de la UE. Pese a todo, los programas de regularización son de competencia estatal y parece improbable que veamos un marco legislativo común a corto plazo. La Comisión puede mostrarse más o menos partidaria de una medida de este tipo, pero en ningún caso puede impedirlo, como se ha sugerido recientemente en el debate español.

Aunque algunos Estados miembros —países nórdicos y del este— consideran las regularizaciones un fracaso de la política migratoria y una medida a evitar, otros las utilizan de manera recurrente:

- Solo en la UE, entre 1996 y 2008 se llevaron a cabo 43 programas de regularización en 17 Estados miembros.
- Entre 1986 y 2001, Luxemburgo llevó a cabo cuatro regularizaciones.
- Alemania es uno de los países que ha realizado las mayores regularizaciones, con un total de casi dos millones de personas regularizadas desde 1996.
- Grecia regularizó a casi un millón de personas en cuatro años, desde el año 1997 al 2001.
- Los Países Bajos son unos habituales de las regularizaciones: diez a lo largo de su historia reciente, las mismas que ha llevado a cabo Francia.

39. Informe del Consejo de Europa.

<https://pace.coe.int/pdf/90428c78bf18e0012cb50cea6b7aaf6bbc9da7efc39af13d0c8fa7c30e36bfc8/resolution%201568.pdf>

40. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:EN:PDF>

- Italia tiene una larga tradición de regularización de inmigrantes mediante amnistías generales, que han implementado gobiernos de todos los colores políticos: 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2009 o 2012. La última, en 2020, en el marco de la pandemia y enfocada a los sectores agrícola y del sector doméstico.
- Además de Italia, Portugal aprobó una regularización parcial durante la reciente pandemia. Francia ha comenzado a facilitar los permisos de trabajadores en el sector sanitario.

### Las regularizaciones también son habituales fuera de la UE.

Casi todos los países se enfrentan, antes o después, a la necesidad de resolver el desafío de la inmigración irregular. Y muchos de ellos incluyen en su respuesta la posibilidad de una regularización total o parcial.

Estados Unidos, por ejemplo, ha recurrido con frecuencia en el pasado a grandes programas de regularización:

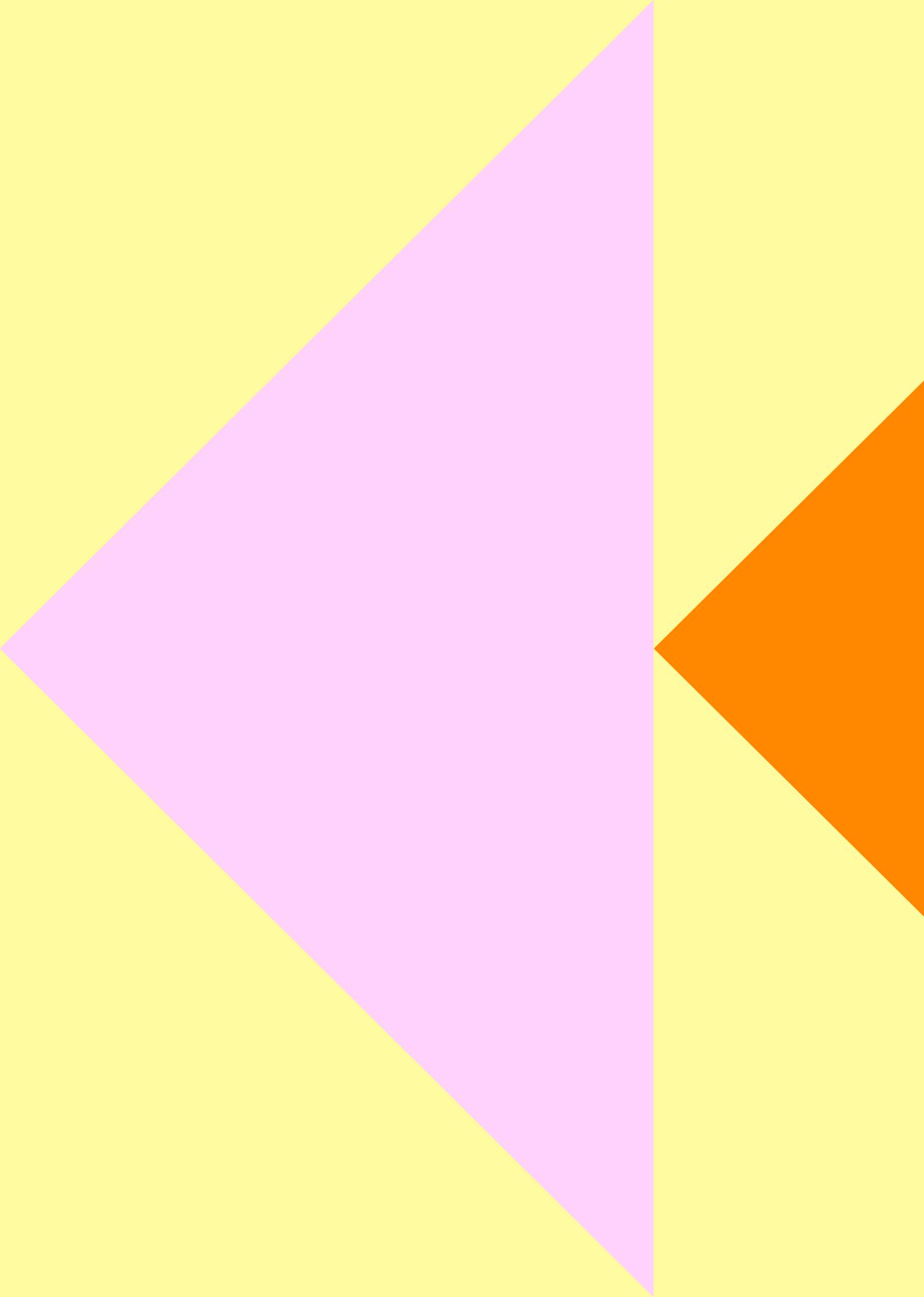
- La mayor amnistía/regulación de la historia reciente de EEUU, la de 1986 (IRCA), mejoró las perspectivas laborales de 2,7 millones de trabajadores, aumentó sus ingresos y la consiguiente mejora de su bienestar. Disminuyeron las detenciones de personas que intentaban cruzar irregularmente la frontera entre México y Estados Unidos.
- Durante los últimos 20 años se han presentado al Congreso al menos diez versiones de la Dream Act de 2001, que nunca se llegó a aprobar. Todas habrían proporcionado una solución para los jóvenes indocumentados que llegaron a este país cuando eran niños y que permanecen atrapados en la irregularidad.
- El presidente Biden envió un proyecto de ley de inmigración al Congreso en 2021 que incluye un camino hacia la ciudadanía para los aproximadamente 11 millones de inmigrantes que viven irregularmente en el país, incluyendo a los llamados *dreamers*.

Marruecos se ha ido transformando de país de origen y tránsito a destino migratorio. Con la externalización migratoria y fronteriza de la UE, Marruecos influye en la agenda e intereses nacionales de los europeos. El gobierno aprobó la Estrategia Nacional de Migración y de Asilo (SNIA) en 2014, que llevó aparejada una regularización «excepcional» para migrantes irregulares en dos etapas entre 2014 y 2017. Esta medida reafirmó la influencia del país en el continente africano, que en los últimos años se esmera en ejercer un liderazgo como potencia continental.

Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay promueven activamente las regularizaciones, que consideran una obligación estatal y un principio rector de sus políticas migratorias. Desde los años noventa la integración regional (Mercosur, Comunidad Andina o UNASUR) ha facilitado la integración y la regularización. En los últimos años, la región latinoamericana ha vivido una grave inestabilidad política, social, económica y ambiental que ha desembocado en desplazamientos masivos de población venezolana, centroamericana y haitiana, entre otros. Aunque la región ha sido muy generosa en la acogida en el corto plazo, lo cierto es que se trata de flujos que tienden a la permanencia y que exigen medidas de regularización como lo asumida por Colombia en 2021 (hasta 1,7 millones de ciudadanos extranjeros acabarán regularizados, la mayor parte procedentes de Venezuela).

Corea del Sur es líder en Asia en integración de migrantes. Abre frecuentemente programas de regularización. El acceso a la residencia permanente, e incluso a la nacionalidad, ha ido flexibilizándose.

Sudáfrica es el mayor destino migratorio del África subsahariana (más de 4 millones en 2019). Lleva a cabo frecuentemente programas de regularización para migrantes en situación irregular con distinto alcance según se trate de programas en el marco de la SADC, en la que ejerce un claro liderazgo o programas bilaterales con la vecina Zimbabue.



# En una situación como esta, existen pocas alternativas a la regularización

Este informe ha argumentado el valor de las regularizaciones extraordinarias de migrantes como herramienta política de integración y reconocimiento de derechos, pero también de un conveniente recurso económico, fiscal, demográfico y sanitario. A pesar de ello, su puesta en marcha abre a menudo un complejo debate social del que los gobiernos huyen siempre que sea posible.

Los discursos contra las regularizaciones suelen incluir tres argumentos: primero, si permitimos que unos se queden, muchos más querrán venir; segundo, ¿por qué premiar a quienes se han saltado la cola?; y tercero, un Estado de derecho nunca debería aceptar una falta contra la norma, aunque sea de carácter administrativo.

El primer argumento parece razonable, pero la realidad del fenómeno de la movilidad humana sigue razones diferentes. Como explicamos en la primera sección de este informe, el proyecto migratorio no solo responde a la voluntad de salir, sino a la posibilidad de hacer algo en el país de destino. En ocasiones, ese objetivo es la mera protección frente a la persecución o la violencia; pero en la inmensa mayoría de los casos el factor determinante es la posibilidad de obtener un empleo. Por eso los flujos migratorios se adaptan con naturalidad a los ciclos económicos, como muestra el caso de España. Una regularización puede tener un modesto efecto llamada en el corto plazo —aunque es fácilmente manejable introduciendo la condición de períodos mínimos de estancia en el país para ser elegible—, pero no alterará las tendencias estructurales en el medio y largo plazo. Si España necesita mano de obra

extranjera, esta acabará llegando de un modo u otro; si no la necesita, nadie tendrá interés en venir. Es exactamente la misma lógica que llevó a centenares de miles de trabajadores españoles a buscar oportunidades fuera de nuestro país durante la Gran Recesión (2008-2014).

El segundo argumento también es serio, porque afecta a la igualdad de oportunidades frente a las leyes. El problema es que el dilema entre esperar la cola y venir sin permiso resulta falso en el caso español. Para decenas de miles de migrantes y sus familias, la emigración irregular es la única alternativa ante la ausencia completa y continuada de vías legales y seguras.

El tercer argumento es posiblemente el más contundente de todos, porque plantea la credibilidad de una norma y de los mecanismos para que esta se cumpla. Aquí se podría argumentar que el Estado recurre con frecuencia al perdón de las faltas (¡y de los delitos!), cuando lo considera prudente o necesario. Una forma implícita de hacerlo es renunciar a la deportación de determinadas nacionalidades, como se ha hecho en España desde hace años por razones políticas. Si se hace con venezolanos y ucranianos, ¿por qué no con los demás?

La realidad es que la pregunta más difícil de responder no es por qué regularizar, sino cómo no hacerlo. Las alternativas a esta normalización se reducen a perpetuar la distorsión ética y práctica de un volumen creciente de inmigración sin papeles; o embarcarse en deportaciones masivas y brutales que pondrían contra las cuerdas los mimbres de un Estado de derecho.

Una regularización no supone el fracaso de una democracia, sino de una política. Y la capacidad de reconocer ese fracaso y utilizar herramientas

democráticas para corregirlo no hace sino fortalecer al Estado de derecho y a la eficacia de las políticas públicas.

### 13. La historia de Andrea.

**Andrea** (nombre ficticio por seguridad) sufrió una agresión en mayo de 2019. Estaba en la casa de un amigo en Xirivella (Valencia) cuando el casero de este irrumpió con violencia y, acto seguido, comenzó a insultarles en términos racistas, llegando a golpearles —provocándoles hematomas en varias partes del cuerpo— e incluso a amenazarles con un cuchillo. Andrea y su amigo fueron directamente a comisaría para interponer una denuncia. Allí, la policía les pidió la documentación y ella mostró su pasaporte. Los agentes observaron que el visado de turista de Andrea había expirado y se encontraba en situación irregular. Automáticamente, pusieron en marcha un expediente de deportación.

Andrea había huido de Honduras por la violencia de las maras y volver a su país natal implica riesgo de muerte. El caso de Andrea trascendió a distintos colectivos valencianos y de ahí a algunos medios de comunicación. La presión social y mediática llevaron a la Delegación del Gobierno a suspender la expulsión de esta mujer cuando estaba a punto de embarcar en el avión.





# Anexo metodológico

## Sobre la estimación del número de personas en situación administrativa irregular.

En la medida en que las personas en situación irregular residen en un país sin permiso legal para hacerlo, estimar su presencia no es sencillo. Diferentes instituciones internacionales e investigadores han desarrollado metodologías para estimar el número de inmigrantes irregulares y para hacer dichas estimaciones comparables (Vogel et al, 2011; Morehouse et al., 2011). España, no obstante, presenta una característica institucional que facilita este ejercicio: hasta el momento, las autoridades han permitido —incluso incentivado— el registro en el Padrón Municipal de toda la población extranjera, con independencia de su situación administrativa. De este registro se derivan derechos fundamentales como el acceso a la educación y la sanidad (Triandafyllidou, 2009; González Ferrer and Cebolla Boado; 2008).

De este modo, en nuestro país es posible estimar el número de ciudadanos extranjeros sin papeles por el llamado *método residual*, comparando las cifras del padrón con los permisos de residencia oficiales. Antes de nada, es obvio pero pertinente recordar que este método solo lo aplicamos a los inmigrantes extracomunitarios, pues los extranjeros comunitarios no requieren de permiso de residencia en vigor para residir y trabajar legalmente en España. El método residual se ha aplicado en varias ocasiones tanto en España (Clandestino, 2009; González Ferrer and Cebolla Boado, 2008) como en Estados Unidos (Albert, 2021; Pinkerton et al., 2004), por citar algún ejemplo internacional.

A la simple diferencia entre empadronados y permisos de residencia se han de aplicar varios ajustes: en primer lugar, hay que tener en cuenta los residentes «cuasi-legales» (González Ferrer and Cebolla Boado, 2008; Jandl, 2008), un grupo

que incluye: (1) estudiantes con permiso de estudios; (2) inmigrantes con permisos de residencia expirados, pero en proceso de renovación; (3) solicitantes de asilo pendientes de resolución. En segundo lugar, en nuestra estimación tenemos en cuenta las concesiones de nacionalidad, que, con alta probabilidad, no son notificadas en el padrón.

Esta estimación no está exenta de limitaciones. En resumen, el error en el método nos podría llevar a una subestimación o una sobreestimación de la irregularidad. Por construcción, podríamos estar sobreestimando la irregularidad si hay más inmigrantes empadronados de los que realmente residen. Muchos inmigrantes que dejan España no notifican su emigración, lo cual podría ser un problema en la estimación. A este respecto, la Ley orgánica 14/2003 estipula que los extranjeros sin permiso de residencia deben renovar su empadronamiento cada dos años (Bertoli et al., 2013). Si no lo hacen, se les da de baja automáticamente. Por tanto, la norma ha contribuido a paliar problemas de sobreestimación. Por otro lado, estaríamos subestimando la irregularidad si hay menos inmigrantes empadronados de los que realmente residen. Este escenario es plausible por varias razones: (1) pese a no tener efectos formales sobre la detección de la irregularidad, algunos inmigrantes sin papeles podrían tener reticencias a empadronarse por miedo a revelar su estatus legal; (2) algunos inmigrantes, especialmente jóvenes y sin hijos a cargo, podrían no tener tantos incentivos a empadronarse en la medida en que no consumen tanta sanidad o educación pública, que es el principal incentivo al registro en el padrón.

Estas razones nos llevan a pensar que es posible que nuestra estimación esté subestimando la irregularidad.

Dicho esto, la metodología para estimar la irregularidad por método residual ha sido aprobada en el ámbito académico. Por ejemplo, González Ferrer and Cebolla Boado (2008) o Jandl (2008). Más reciente, Gálvez-Iniesta, I. and Groizard, J. L. (2021) utilizan la metodología explicada para estudiar el efecto de la presencia de inmigrantes irregulares sobre el comportamiento del voto en las últimas elecciones en España. De manera similar, McCully y Brett (2021) aplican la metodología para analizar la relación entre irregularidad y comercio ilegal. Por último, y aunque por naturaleza es complicado testear empíricamente su validez, el proceso de regularización de 2005 sí nos sirve como una suerte de experimento natural para comprobar la consistencia de la metodología. En este sentido, es importante señalar que la caída en el número de inmigrantes en situación irregular que se obtiene con la estimación es consistente con el número de permisos otorgados con la regularización de 2005 (Elías, Monras y Vázquez-Grenno 2021). Por tanto, nuestra metodología no solo está sustentada por su coherencia teórica, sino también porque por el hecho de que deriva datos que, pese a sus limitaciones, parecen encajar empíricamente.

*Referencias para la estimación del número de personas en situación administrativa irregular:*

Albert, C. (2021). *The labor market impact of immigration: Job creation versus job competition*. American Economic Journal: Macroeconomics, 13(1), 35-78.

Bertoli, S. and J. F.-H. Moraga (2013). *Multilateral resistance to migration*. Journal of development economics 102, 79-100.

Clandestino (2009). *Size and development of irregular migration to the EU*. CLANDESTINO Research Project. Counting the uncountable: data and trends across Europe. European Commission.

Elías, F., Monras, J., & Vázquez-Grenno, J. (2021). *Understanding the effects of granting work permits to undocumented immigrants*.

Gálvez-Iniesta, I., & Groizard, J. L. (2021). *Undocumented migration and electoral support: Evidence from Spain*. Politics and Governance, 9(4), 196-209.

González Ferrer, A. and H. Cebolla Boado (2008). *La inmigración en España 2000- 2007*.

Jandl, M. (2008). *Methods for estimating stocks and flows of irregular migrants*. CLANDESTINO Report on methodological issues, 19-57.

McCully, B. (2021). *Immigrants, legal status, and illegal trade*.

Morehouse, C., & Blomfield, M. (2011). *Irregular migration in Europe*. Migration Policy Institute, Washington, DC, 8.

Pinkerton, C., G. McLaughlan, and J. Salt (2004). *Sizing the illegally resident population in the UK*. Citeseer.

Triandafyllidou, A. (2009). *Clandestino project: Undocumented migration: Counting the uncountable. Data and trends across Europe*. Final report, 23 November 2009. prepared for the European Commission.

Vogel, D., Kovacheva, V., & Prescott, H. (2011). *The size of the irregular migrant population in the European Union—counting the uncountable?* International Migration, 49(5), 78-96.

**Sobre el perfil laboral de las personas en situación irregular.**

La principal fuente estadística que determina la fotografía del mercado laboral en España es la Encuesta de Población Activa. De esta encuesta se obtienen, entre otras cosas, la cifra de trabajadores empleados por sector de actividad, incluyendo tanto la economía formal como la informal. Por su parte, la Seguridad Social reporta de manera complementaria la cifra de afiliados, lo que nos proporciona la fotografía del mercado laboral formal, excluyendo informalidad. La comparación de ambas fuentes estadísticas nos

permite por tanto estimar la magnitud y composición sectorial de la economía informal.<sup>41</sup>

### Sobre el coste-beneficio de la regularización para el Ingreso Mínimo Vital (IMV).

Una parte de los migrantes regularizados sí tendría derecho a recibir el IMV. En media, cada familia incorporada al sistema tendría derecho a una ayuda de unos 410 euros mensuales. Teniendo en cuenta que no todos los hogares irregulares tendrían acceso, y usando las características de los hogares extracomunitarios, estimamos que unos 50.000 hogares podrían tener acceso a la ayuda, lo que supondría coste total en torno a los 338 millones de euros, incrementando el 10% el coste de financiación respecto al estimado por el gobierno en la presentación del IMV.

Los números que incluimos están calculados asumiendo una tasa de paro del 25% para los inmigrantes que pasan a ser regularizados (esta es la tasa de paro observada durante 2019-20 para los extranjeros extracomunitarios). Cuanto mayor es la tasa de paro que fijamos, obviamente mayor será el número de hogares que acceden al IMV y menor el número de inmigrantes que se emplean —y, por tanto, que tras la regularización contribuyen con impuestos—.

### Sobre el impacto fiscal de la regularización.

Usando la información disponible sobre las características demográficas (edad, sexo, nacionalidad) y de composición sectorial de la inmigración irregular, desarrollamos una metodología que nos permite aproximar el coste fiscal de mantener el status irregular y los potenciales beneficios fiscales de una regularización. Esta estimación muy rara vez está presente en el debate sobre la regularización y resulta fundamental para entender sus verdaderas implicaciones.

La metodología utilizada se explica en detalle en Gálvez-Iniesta (2020) y resumidos aquí:

- En primer lugar, se construyen los perfiles de inmigración irregular más representativos. Para ello, se utiliza la estructura de edad estimada (y explicada arriba), para escoger, por cada sexo, los tres intervalos de edad más comunes. En segundo lugar, estimamos la estructura sectorial de los perfiles escogidos en el primer paso. El gráfico 8 muestra los tres perfiles de edad escogidos, junto a su ponderación estimada dentro de la población migrante irregular.
- Una vez escogidos los perfiles, para cada uno de ellos calculamos el coste fiscal de mantener la irregularidad, que resulta de la diferencia entre lo que contribuye cada perfil con sus impuestos sobre el consumo (IVA), y el consumo estimado en servicios públicos (sanidad y educación).<sup>42</sup> Para estimar el consumo público, utilizamos tanto la estructura del hogar (número de hijos, si vive en pareja) y la edad del perfil. La idea es que aquellos perfiles con más (menos) hijos tienen un consumo mayor (menor) del sistema educativo público, y que los perfiles más jóvenes (mayores) recurren (menos) más a la sanidad pública.<sup>43</sup> Para estimar su contribución al IVA, utilizamos el salario medio de cada perfil, y le aplicamos la tasa impositiva y la tasa media de ahorro.

41. de Domingo Sanz, M. V. (2011). El empleo y el paro: comparación de los resultados de la EPA con los de fuentes administrativas. *Economía Española Y Protección Social*, (3), 37-62. INE (2019). Conciliación micro del empleo medido por la encuesta de población activa y la afiliación a la seguridad social. INE.

42. Este cálculo replica la metodología desarrollada por la OCDE (2013) en el *International Migration Outlook*.

43. El consumo en educación depende de la edad de los hijos, ya que el coste de la educación pública depende del nivel educativo. Por ello, necesitamos esa información, que la estimamos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2020).

