



La contribución de la inmigración
a la economía española



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**



Informe anual 2019

Volumen II

La contribución de la inmigración a la economía española Estudio

Madrid, 2020

La presente publicación contiene un estudio cuyo autor es el profesor Ramón Mahía. Previamente se ha publicado como parte del volumen II del Informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2019.

Se puede consultar el informe completo, volúmenes I y II, en la web de la institución:
<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2019/>

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

SUMARIO

RESUMEN EJECUTIVO	5
PRESENTACIÓN	9
1 INMIGRACIÓN, DEMOGRAFÍA E IMPACTO ECONÓMICO	19
2 MERCADO DE TRABAJO	32
3 ECONOMÍA PÚBLICA.....	52
4 CRECIMIENTO DEL PIB Y OTROS EFECTOS MACROECONÓMICOS.....	90
CONCLUSIONES	101
RECOMENDACIONES	117

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan los contenidos del informe.

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio que se presenta en esta publicación se centra en el análisis de los efectos de la inmigración en la economía española.

El texto se despliega en cuatro grandes apartados relativos a **cuatro grandes áreas de análisis de nuestra economía: demografía, mercado laboral, economía pública y efectos macroeconómicos**.

El primero de los apartados se refiere a una dimensión que el informe considera absolutamente crucial: **entender la importancia de la migración como mecanismo de sostenibilidad demográfica y sus implicaciones en materia económica**. Analizando los datos más recientes, y revisando las conclusiones más relevantes de los estudios al respecto, el estudio recuerda que los retos asociados al envejecimiento constituyen una prioridad absoluta para la Unión Europea, y deben serlo también para España. **El texto detalla las importantísimas consecuencias económicas de una estructura demográfica envejecida**, en particular la reducción de la fuerza laboral y el deterioro de las variables de equilibrio fiscal y sostenibilidad del sistema de pensiones. A continuación, se aborda la **inegable evidencia de cómo la inmigración se ha convertido en factor de reemplazo demográfico en España en los últimos años** y como lo seguirá siendo de forma inevitable en el futuro.

En la segunda de las secciones, sobre el mercado laboral, se incide en algunas ideas claves apuntadas previamente en el análisis del marco demográfico. La idea fundamental es que **los flujos inmigratorios son esenciales para compensar el declive de la fuerza laboral** nativa (población activa), hasta el punto de que, desde el final de la crisis económica, la totalidad del incremento en la población activa en España corresponde a ciudadanos extranjeros. En este marco de escasez de oferta laboral, **el empleo extranjero es esencial para sostener el nivel general de empleo** requerido por el crecimiento de la economía española.

Además de enfatizar la contribución directa a la oferta laboral, el documento describe cómo la inmigración ha colaborado a sostener el progresivo incremento de la tasa de actividad femenina de las españolas de forma muy notable, contribuyendo a resolver la llamada «crisis de los cuidados».

Por otro lado, el texto incide en la concepción de que **la inmigración laboral no solo ha sido necesaria en el pasado y lo es en el presente, sino que será aún más importante en el futuro**, en la medida en que el país apueste por un cambio de modelo hacia un crecimiento apoyado en la innovación y el progreso tecnológico. En esta perspectiva, la contribución de inmigración laboral, preferiblemente joven y preferentemente cualificada, será crucial.

También se dedica una extensa sección a documentar lo que es ya desde hace años un consenso académico global: **el impacto de la inmigración laboral sobre los niveles de salarios, empleo o paro de los trabajadores nativos es muy reducidos, no generalizable y, en todo caso, muy limitado en el tiempo** (epígrafe 2.2). En este sentido, describe cómo el mercado laboral español ha absorbido la inmigración sin fricciones significativas ni duraderas.

Respecto a la economía pública, el informe revisa exhaustivamente diversos aspectos que, normalmente, alimentan los prejuicios negativos hacia la inmigración. Esta sección es particularmente relevante porque, como el mismo texto señala, las percepciones sobre la contribución de los inmigrantes a la economía pública y el uso de sus prestaciones son muy importantes, modelando muy significativamente la percepción global negativa hacia la inmigración.

En primer lugar, **el texto apunta diversas razones que permiten rebatir la idea del «efecto llamada» de nuestro estado de bienestar.** A continuación, se desarrollan en diversos apartados que desmienten los muchos juicios desinformados que se oyen habitualmente en esta materia.

El texto se propone documentar de forma precisa cómo los extranjeros no viven de las pensiones y no gozan de preferencia alguna en materia de transferencias públicas y prestaciones de la Seguridad Social. **Los datos revisados en el estudio permiten constatar cómo la presencia de extranjeros es testimonial en cuanto a perceptores de pensiones contributivas, y que no disfrutan de ninguna ventaja relativa a la hora de percibir prestaciones por desempleo.**

Se detalla también con datos objetivos como los extranjeros están también infrarrepresentados en las pensiones no contributivas, subsidios y ayudas, y todo ello pese a que, en términos agregados, la situación de los hogares inmigrantes es visiblemente mucho más desfavorable que la de los nativos. **El texto desmiente que los inmigrantes acaparen las prestaciones de los servicios sociales** y describe como su leve sobrerrepresentación media se debe, lógicamente, a una situación de vulnerabilidad que, en promedio, es también muy marcada.

En materia de gasto sanitario, **el documento ofrece argumentos para sostener la idea de que el acceso universal a la sanidad (independientemente del status administrativo) no es solo una exigencia ética, sino que además es una medida de eficiencia económica**, en la medida en que contribuye a la mejora en **la salud colectiva de toda la población** y previene los excesivos costes que supone relegar la atención médica de la inmigración irregular a una situación de emergencia médica.

El estudio aborda, además, el prejuicio en torno al uso de los servicios sanitarios, mostrando cómo **los extranjeros hacen un uso inferior de consultas, pruebas diagnósticas y medicamentos, generando un menor gasto per cápita en sanidad que el asociado a la población nativa.**

Respecto a la contribución de la inmigración a los ingresos públicos, se detalla, en primer lugar, cómo **en términos de recaudación impositiva no existe ninguna excepción para los extranjeros que residen en territorio español**, desmintiendo algunos de los bulos que de forma obstinada circulan a veces. A continuación, se ofrecen datos precisos que sostienen el argumento de cómo **la contribución de la inmigración laboral es muy notable desde el punto de vista de los ingresos fiscales especialmente por el lado de las contribuciones a la Seguridad Social.**

La sección de economía pública cierra con algunas reflexiones sobre el dudoso concepto de «balanza fiscal» de la inmigración. Pese a que la idea en sí misma destila un peligroso enfoque economicista, **el texto muestra las conclusiones de algunos estudios que revelan un impacto fiscal neutro o levemente positivo de la inmigración.**

Por último, el capítulo relativo a la aportación de la inmigración al crecimiento económico explora las interesantes cadenas de transmisión que conectan el empleo de población extranjera en determinados sectores al crecimiento del conjunto de la economía española. El texto refuerza nuevamente la idea de cómo **el crecimiento económico de los países más desarrollados, incluido el nuestro, está plenamente condicionado a la llegada de inmigración**, cómo la inmigración laboral permite absorber mejor los *shocks* del mercado de trabajo, facilitando ciclos expansivos de la economía, y cómo **comercio, inversión y productividad pueden verse también positivamente afectados por los flujos migratorios.**

PRESENTACION

Durante bastantes años, se ha vinculado la intensidad del fenómeno migratorio con la expansión que se registraba en la actividad económica.

Quienes llegaban a nuestras fronteras eran mayoritariamente trabajadores, que ocupaban puestos de trabajo que habían dejado de ser atractivos para los ciudadanos españoles. O venían a ocupar aquellos otros que el crecimiento había creado sin que existiera una demanda nativa que los cubriera.

Los defensores de esta interpretación sostenían que, en el caso de que se produjera una recesión, los flujos se invertirían. Los inmigrantes volverían a su país de origen o abandonarían el nuestro para tratar de lograr en otro lugar aquello que aquí pretendieron alcanzar.

La durísima crisis, que se produjo entre 2008 y 2017, permitió contrastar este planteamiento. En los años más agudos del ajuste se perdieron más de tres millones y medio de puestos de trabajo, sin que se produjera lo que algunos pronosticaban, el notable descenso de la población extranjera.

Muchos de los que habían venido, decidieron permanecer en España. Habían anclado aquí su vida y habían traído a sus familiares. Este reagrupamiento familiar se complementaba con la posibilidad de alcanzar el acceso a una serie de bienes públicos proporcionados por las políticas económicas y sociales que se aplicaban en España.

Así, se les protegía de una manera más intensa que aquella otra que podrían obtener en muchos de los países de los que eran originarios. El impacto positivo que supuso la llegada de un importante número de personas extranjeras a España, capaces y predispuestas a trabajar, permitió cambiar, en poco tiempo, cualitativamente, la fisonomía de barrios y muchas ciudades españolas.

Efectuado el bosquejo de la inmigración, dibujaré una brevísima pincelada sobre la emigración española durante las últimas décadas. Estimulados por la crisis de 2008, y sobre todo a partir de 2011, los españoles incrementaron su salida al extranjero, fundamentalmente por motivos laborales. En palabras del sociólogo Joaquín Arango, «España, que es desde hace más de tres décadas un país de inmigrantes, volvió a registrar durante el fragor de la crisis cifras significativas de emigración».

No obstante, la estadística en esta materia no es en modo alguno concluyente, pues solo refleja el dato de aquellos españoles que viven más de un año fuera de

nuestro país y, además, se han registrado en un consulado, cosa que no todos hacen, lo que no permite saber con verdadera exactitud su número y características.

En cualquier caso, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 2008 y 2017 se trasladaron a vivir al extranjero un total de 647.458 españoles, de los cuales 283.444 se instalaron en algún país europeo, sobre todo Reino Unido y Alemania.

Para Arango, los flujos de ahora hacia Europa reflejan una «mayor internacionalización» de los españoles. «Una cosa es la emigración que vimos en la crisis, de gente que se tiene que ir porque no tiene otra opción, a gente que decide marcharse porque vivimos en un mundo globalizado y porque en algunas carreras es mal síntoma si no hay movilidad».

Contemplados ambos flujos desde 2016, y sobre todo a partir de 2018, en España es perfectamente constatable que el verdadero fenómeno que cuantitativamente persiste entre nosotros es el de inmigración y no el de la emigración de españoles al extranjero.

Detrás de la reflexión que vengo llevando a cabo, una primera lección se extrae: la contradicción entre el «efecto llamada» y el «efecto expulsión». Llevamos, desde hace algunos años, viendo cómo se desencadena un dantesco espectáculo de muerte en el mar Mediterráneo al que se arrojan, en condiciones extraordinariamente arriesgadas, miles de personas, con una sola pretensión: encontrar una vida mejor en los países de acogida.

El que se vivan hechos tan dramáticos, no ha hecho reflexionar a las sociedades europeas sobre las verdaderas causas que se esconden tras de las frustraciones y de los anhelos de las personas que quieren vivir en Europa.

Una y otra vez nos situamos en el manido concepto del «efecto llamada», olvidando que la clave para la comprensión de lo que viene sucediendo se encuentra en el «efecto expulsión», existente en los países de origen, que hace que sean muchos los que intentan acceder como sea a Europa.

Por eso, la persona que toma la decisión de arriesgar su vida buscando otra mejor, merece ser tomada en cuenta, ya que evidencia poseer una determinación poderosa nacida de la necesidad. De la suya.

El que trata de acceder a Europa, cuando un método de entrada se torna más difícil, buscará otro, aunque sea más caro o tenga más riesgo.

Una segunda lección, surge del hecho de que los estados tienen el deber y el derecho de establecer los medios de control que estimen más adecuados para salvaguardar la seguridad de sus fronteras, a la vez que obstaculizan el acceso irregular. Ahora bien, estos medios, junto con los operativos que se despliegan para facilitar el

mencionado control, han de ser respetuosos con el derecho fundamental más básico, que es el respeto a la vida y a la dignidad humana.

El Defensor del Pueblo, en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, elabora anualmente un informe sobre las prácticas que se llevan a cabo en España. Su contenido es una aportación positiva, hecha para facilitar las mejores vías de entendimiento tanto en el seno de la sociedad civil como con los gobiernos. Se aleja deliberadamente del creciente discurso catastrofista –el del miedo al otro– que ha hecho acto de presencia en nuestra sociedad.

La experiencia a la que hemos llegado hace que la voz firme de los defensores de los derechos humanos resulte imprescindible para que los gobiernos calibren y, si es necesario, revisen sus políticas.

La sociedad se divide

A lo largo de las últimas décadas, España ha experimentado un *shock* poblacional grande, debido al cual la marcha de la economía y la evolución demográfica se han relacionado íntimamente.

La evolución demográfica afecta al crecimiento económico, en el medio y largo plazo, a la estructura del mercado laboral, al gasto relacionado –entre otros– con el envejecimiento de la población o a la distribución de la renta y la riqueza. Por añadidura, el crecimiento incide en la evolución de la población, afectando a la fecundidad y a la inmigración.

Con esta perspectiva, emerge con intensidad el problema del reparto de los frutos del crecimiento económico actual (la renta) o del acumulado desde el pasado (riqueza).

Desde que en 2008 estalló la crisis financiera, se desencadenó un proceso mediante el cual cayó la renta a la vez que empeoró su reparto. Nuestra sociedad, al igual que las restantes occidentales, se dividió entre un sector cosmopolita y educado, frente al que aparece otro formado por amplios grupos sociales que se creen abandonados y menospreciados por una élite ilustrada y rica (E. Lamo de Espinosa).

Fruto de esa división, un conjunto de problemas económicos y sociales afligen a este último conjunto de ciudadanos integrados en los grupos sociales antes aludidos. Veámoslo.

- Las dificultades que padecen los jóvenes son hoy en día enormes.
- La larga marcha hacia la igualdad que experimentan las mujeres.
- La precariedad laboral de muchos, por no decir de casi todos ellos.

- El envejecimiento de la población, tras el que se esconden serios problemas más allá de las pensiones.
- El aumento de las familias pobres y de los sin techo.
- La integración de los inmigrantes.
- El cambio climático.
- Los servicios públicos básicos, como la educación, la sanidad y las pensiones.

Este listado es lo suficientemente extenso para permitir preguntar: ¿quién se ocupa de todo ello?

La creciente visibilización del papel de la mujer

Desde un punto de vista secuencial, las mujeres han accedido en un primer momento a la educación y en una etapa posterior al empleo.

La conjunción de educación y empleo ha desencadenado cambios positivos en la dinámica social, en el sistema productivo y en los códigos éticos.

Como señala Laura Oso, desde 2018 asistimos a una movilización masiva de mujeres en el mundo que muestra como la lucha contra la desigualdad de género se enfrenta aún a múltiples barreras por derribar. La conciliación entre la vida familiar y laboral es una de esas barreras que aún no hemos llegado a superar. El cuidado de nuestros mayores, de los hijos y la realización de las tareas domésticas continúa recayendo de manera muy significativa en las mujeres.

En este contexto, la inmigración, como señala Oso, es ya parte imprescindible de nuestra historia reciente. No solo por su contribución a los retos económicos y demográficos de nuestra sociedad, sino, principalmente, por el decisivo papel que las mujeres migrantes han tenido en la consecución de uno de los principales desafíos de nuestra democracia: la lucha por una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La falta de apoyo del Estado y la feminización de las labores de cuidado han lastrado la incorporación de las mujeres españolas al mercado laboral. Esta situación de profunda desigualdad ha sido en parte paliada por la masiva incorporación de las mujeres migrantes a las labores de cuidado.

El reto demográfico

Tiene varias manifestaciones. Las más tradicionales, por la persistente caída de la natalidad y el aumento continuado de la esperanza de vida.

No son los únicos hechos con los que nos enfrentamos. También está el proceso de vaciamiento de grandes partes del país, alrededor del cual tanta atención y sensibilidad existe hoy en día.

La caída de la natalidad

La caída de la natalidad ha producido alarma en los últimos años. Las cifras que se han conocido en 2018 y 2019 son las más bajas de los últimos años. Esta tendencia continuará en los próximos ejercicios.

El saldo vegetativo (la diferencia entre nacimientos y defunciones) viene reduciéndose desde 2008, siendo negativo en los cuatro últimos años.

¿Qué quiere decir esto? Que, en valores absolutos, se mueren más personas y nacen menos niñas y niños, y que el crecimiento de la población española se debe enteramente a la inmigración, ya que la natalidad está muy lejos de compensar la mortalidad. Sin el saldo migratorio positivo, la población española habría descendido.

¿Cuáles son las causas de la baja natalidad?

- La notable incorporación de la mujer al trabajo.
- Las condiciones laborales de precariedad que soportan los jóvenes españoles.
- La maternidad tardía. En España la edad media de la mujer en su primer parto es superior a la media europea. En 1979, el primer hijo se concebía en España con 25 años de media, y hoy con 6 años más (31). Es también llamativo que hoy en día casi un 10 % de los nacimientos correspondan a madres de más de 40 años, un indicador que ha crecido un 63,1 % en 10 años.

Por todo ello, hoy en día, en España somos uno de los países con una de las tasas de fecundidad más baja del mundo.

El que se den estas tendencias, en modo alguno significa que la natalidad no puede recuperarse.

Para conseguirlo, habrá de actuarse, de manera persistente sobre los siguientes factores: precariedad laboral, acceso a la vivienda, condiciones de conciliación, junto con

una parte de los servicios públicos y de las ayudas familiares integradas en las «industrias de la vida».

El aumento de la esperanza de vida

En el campo de la lucha contra la mortalidad, España ha tenido un gran éxito. Si en 1976 tenía una esperanza de vida de 73,3 años, en 2019 había subido hasta 83,2 años. La más alta de Europa.

También ha habido una caída espectacular de la mortalidad infantil. De 17,1 fallecimientos antes de cumplir un año sobre mil nacidos, en 1976, ha pasado en 2019 a 2,7.

El vaciamiento demográfico

Comenzó en el siglo XIX y se aceleró a partir de los años 60. El análisis de los datos definitivos del padrón, a 1 de enero de 2019, publicado el 22 de enero de 2020, describe un país con más personas mayores, menos niñas y niños, que sigue concentrándose en ciudades.

El profesor Diego Ramiro, del CSIC, señala que vivimos un proceso de urbanización a nivel mundial. La población se va, fundamentalmente, a vivir a zonas urbanas donde encuentran incentivos desde el punto laboral, cultural y personal.

La profesora Josefina Domínguez Múgica, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, añade: «ahora hay más presión en los centros urbanos, donde confluye el factor turístico con la gentrificación (proceso de expulsión de los vecinos de un barrio, constituidos por otros de mayor capacidad adquisitiva) suben mucho los precios de los alquileres».

A lo dicho anteriormente, el profesor Ramiro agrega: «Como parte del reto demográfico, es vital plantear medidas eficientes porque no se puede tener un hospital en cada municipio. Pero todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, independientemente del lugar en el que viven. La red de asistencia debe ser lo suficientemente tupida como para que nadie se quede desatendido».

El asilo

Los solicitantes de asilo fueron 55.668 en 2018 y 118.264 en 2019, lo que supone un récord histórico.

Más de la mitad de estas solicitudes fueron de ciudadanos venezolanos y colombianos. Las siguientes nacionalidades más relevantes numéricamente corresponden a países centroamericanos (Honduras, Nicaragua y El Salvador).

A la vista de lo que está ocurriendo, puede sostenerse que el sistema de acogida para los solicitantes de protección internacional no ha sido capaz de planificar las medidas de choque necesarias ante el aumento exponencial de solicitudes en un período corto de tiempo.

Esta falta de previsión ha supuesto un número cada vez más amplio de personas con necesidades de protección internacional. Entre estas personas se encuentran aquellas que no pueden acceder al sistema de acogida, porque no consiguen cita para formular sus solicitudes.

Concluyendo, en este momento tenemos dos flujos de entrada de extranjeros en España que podemos diferenciar de manera gráfica diciendo: los que entran por aeropuertos (muchos de ellos piden asilo) y los que entran por patera.

Pero esta tendencia puede cambiar en cualquier momento como muestra lo ocurrido entre 2018 y 2019. Durante 2018, los que pidieron asilo (prácticamente todos entraron por aeropuerto) fueron unas 55.000 personas, mientras que, los que llegaron por patera fueron casi 65.000 personas.

La tendencia ha cambiado radicalmente en 2019, ya que casi 120.000 personas solicitaron asilo y unas 32.000 accedieron en patera.

Ante un fenómeno complejo

La inmigración es un potente agente de transformación social en muchos órdenes. Las naciones que, como España, se han consolidado desde hace décadas como destino migratorio, deben ser plenamente conscientes de ello.

La política migratoria en sentido amplio, y no solo en lo que toca al control de fronteras, debiera ser asunto prioritario y permear de forma transversal el diseño, ejecución y control de buena parte de las acciones de gobierno a todos los niveles.

Recibir cientos de miles de inmigrantes cada año es incompatible con una política pasiva y una marcada atonía institucional en materia migratoria.

Un Plan de Ciudadanía e Integración no actualizados, el retraso de más de una década del reglamento de asilo, el colapso del sistema de recepción y atención a los refugiados o la disfunción crónica en materia de regulación y empleo son algunos significativos ejemplos de una falta de atención política plena, de una carencia de

objetivos bien orientados y bien perfilados y de una insuficiente dotación de instrumentos y recursos de acción eficaces.

La toma de conciencia plena sobre la enorme trascendencia de la inmigración y la puesta en marcha de una política migratoria activa e inteligente es una exigencia ética inaplazable pero no es algo sencillo.

Toda acción requiere información y para afrontar este desafío, la inmigración debiera ser un área de interés y estudio preponderante, porque no hay forma de gestionar lo que no se examina y no se discierne con precisión.

Una adecuada comprensión del fenómeno migratorio en sus múltiples facetas es ineludible para diseñar e implementar la acción política. Sin embargo, son pocos los recursos públicos destinados a promover el análisis e investigación en esta materia.

El objetivo de este estudio es, precisamente, contribuir, aún de forma parcial, a una mejor comprensión de la inmigración, especialmente en lo concerniente al vínculo entre inmigración y economía.

El texto incluye un cuidado y exhaustivo inventario sobre las múltiples facetas que conectan inmigración y economía, compilando los datos disponibles y los resultados de muchos expertos que han examinado, con objetividad de juicio, estas facetas en las últimas décadas, tanto en España como en otros países.

Las conclusiones del informe no son, en absoluto, neutras: el informe desvela que la inmigración ha sido, es –y será–, una oportunidad e incluso una necesidad desde el punto de vista económico.

El mensaje es claro y su intención es rebatir los juicios poco informados, cuando no obstinadamente xenófobos, sobre el impacto económico de la inmigración que frecuentemente resaltan un mensaje netamente negativo que se propaga, sin resistencia en contra, con mucha facilidad.

No queremos, sin embargo, hacer un simple listado de los muchos «agravios» a la razón objetiva que difunde la propaganda xenófoba. No se trata de contraponer a los prejuicios ignorantes una lista de efectos positivos de la inmigración, porque sabemos que la realidad es mucho más compleja.

En buena medida los vínculos positivos entre migración y economía no son automáticos, sino que requieren de un contexto específico: un marco jurídico completo y bien diseñado en materia de extranjería, un proyecto de política económica coherente y delineada con criterio, un mercado de trabajo maduro, alineado con los retos demográficos y educativos.

Nuestro objetivo será precisamente contribuir a determinar qué áreas de actuación y qué medidas concretas potenciarían los efectos positivos de la inmigración en la economía, contribuyendo así a la necesaria acción política en materia de migraciones a la que nos referíamos al inicio del texto.

Por último

Escribo estas líneas a finales de abril, en un momento en el que nuestro trabajo se ve alterado por el coronavirus.

Hubiera deseado que las cosas siguieran, en estos primeros meses de 2020, una evolución similar a la que tuvieron durante todo el año 2019.

No está siendo así. En España, para combatir esta pandemia, le estamos dedicando un esfuerzo muy considerable.

El contagio, las muertes, el distanciamiento y confinamiento, el cierre de lugares públicos y empresas, son circunstancias que nunca habíamos experimentado (A. Costas).

Todavía es pronto para saber hasta dónde puede llegar el impacto, aunque nadie pone en duda su gravedad.

Parece que nos dirigimos, ha dicho K. Rogoff, hacia una profunda recesión global, con un calado no visto desde la Gran Depresión. Quizás la única esperanza esté en que sea más corta. Este catedrático de la Universidad de Harvard igualmente destaca que la deuda de los países emergentes va aumentando, a la vez que el crecimiento económico, en ellos, irá a la baja provocando el colapso de muchas naciones.

Los tiempos que nos esperan no van a ser buenos tiempos...

Francisco Fernández Marugán
Defensor del Pueblo (e.f.)

1 INMIGRACIÓN, DEMOGRAFÍA E IMPACTO ECONÓMICO¹

ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL Y ECONOMÍA

El envejecimiento poblacional constituye desde hace tiempo un desafío crítico para la Unión Europea y muchas otras áreas desarrolladas y en desarrollo del planeta. En este contexto, resulta habitual encontrar referencias a la inmigración como factor de «sostenibilidad demográfica» y, por ende, resulta un factor de alivio para la viabilidad del sistema de pensiones.

Prioridad de los retos asociados al envejecimiento, para la Unión Europea y para España

Hace ya algunos años, el *Libro Verde* [*Green Paper*], publicado por la Comisión Europea, llamaba a iniciar un profundo y serio debate sobre el tema del envejecimiento poblacional². Desde hace tiempo, el estudio sobre el envejecimiento es una parte vital de los programas marco de investigación de la UE. La propia Comisión publica cada tres años el conocido como *Ageing Report*, usado en el marco del Semestre Europeo para identificar los desafíos políticos del envejecimiento de la población en el mercado laboral y el crecimiento económico potencial³. El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) obliga al Comité de Política Económica a considerar las proyecciones poblacionales suministradas

Cerca del 20 % de la población europea tiene 65 años o más, y las previsiones apuntan que en 2070 la edad mediana habrá crecido hasta casi los 48 años

¹ Se agradece al profesor Ramón Mahía, de la Universidad Autónoma de Madrid, su contribución en la elaboración de este estudio. Algunas partes del presente capítulo se basan en otros trabajos suyos, en concreto, en artículos publicados en el *Anuario CIDOB 2018*, incluidos en las referencias bibliográficas. Igualmente, en materiales aún inéditos para el informe *Managing Migration Within and Across EU Borders: Challenges and Opportunities*, elaborado por el mencionado profesor Mahía, para el IBM Center for The Business of Government (en prensa a la fecha de cierre de este informe).

² *Libro Verde* «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones» [*Green Paper* «Confronting demographic change: a new solidarity between the generations»] (COM/2005/0094 final).

³ El Semestre Europeo es un proceso anual en el que la Unión Europea coordina y supervisa la política económica. La Comisión Europea y el Consejo analizan las políticas fiscales y estructurales de los Estados miembros, emiten recomendaciones y supervisan su aplicación.

regularmente por Eurostat como input básico para la elaboración de los presupuestos previsionales de la Unión Europea.

Cerca del 20 % de la población europea tiene 65 años o más. Los datos más recientes revelan que la edad mediana en la UE es de 43, habiendo crecido en media 0.3 años por año desde 2008. Las previsiones apuntan que, en 2070, la edad mediana habrá crecido hasta casi alcanzar los 48 años⁴.

La mediana de edad de la población crece casi tres meses cada año que pasa, y hoy supera los 43 años⁵. Los españoles se han hecho 10 años más viejos de lo que eran en 1975. En España, los mayores de 65 representan en 2019 casi el 20 % de la población total, cerca del doble, en términos porcentuales, que hace 50 años. **Las previsiones del Instituto Nacional de Estadística señalan que, dentro de 50 años, esa misma proporción de personas mayores de 65 años será del 30 %: casi una de cada tres personas tendrá más de 65 años.**

El envejecimiento poblacional medio es consecuencia de dos factores coincidentes. **El primer factor causante del envejecimiento poblacional es la ralentización del crecimiento poblacional.** Desde mediados de los 60, el crecimiento poblacional se estancó notablemente en toda el área OCDE, como consecuencia de la abrupta caída de la fertilidad. En efecto, la tasa de fertilidad⁶ se situó por debajo del nivel de reemplazo poblacional⁷, cayendo desde el entorno del 2.9 al del 1.9 entre 1960 y 1980. A finales de 2017, la ratio de fertilidad media para la EU era ya de 1.59 y ninguno de sus países superaba el 1.9, lejos, por tanto, del nivel de reemplazo. **En España, la ratio de fertilidad aún alcanzaba los 2,77 hijos por mujer en 1975, pero mantuvo un continuado descenso, cayendo hasta mínimos de 1,13** justo antes del inicio de la primera década del siglo XXI, momento en que se iniciaría la fase inmigratoria en nuestro país.

Las causas de la caída de la fertilidad que da origen a la ralentización del crecimiento de la población son bien conocidas, aunque no son únicas para todo país y todo momento del tiempo. Habitualmente, el problema conecta con el retraso en la edad de procreación, consecuencia a su vez de un complejo entramado de razones relacionadas con la economía, el cambio cultural, educativo y de valores en torno a la familia y la propia maternidad y, sobre todo, con el cambio en las dinámicas familiares y

⁴ Eurostat [proj_18ndbi], *Demographic balances and indicators by type of projection*.

⁵ Cálculo realizado considerando la edad media en 1975 (33 años) frente a la de 2019 (43,4 años).

⁶ Número medio de hijos que una mujer, en toda su vida, dará a luz.

⁷ Se requiere un nivel alrededor de 2.1 para la simple reproducción de la población.

de los roles hombre-mujer, reflejados, como es conocido, en el aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral.

En promedio para la UE, las mujeres que dieron a luz a su primer hijo en 2017 tenían 29,1 años de edad⁸. **En España, la media de edad de la mujer en su primer parto es superior a la media europea. En 1979, el primer hijo se concebía en España con 25 años de media, hoy con 6 años más (31).** Es también llamativo que hoy en día casi un 10 % de los nacimientos correspondan a madres de más de 40 años, un indicador que ha crecido un 63,1 % en 10 años.

El segundo de los factores que explican el envejecimiento poblacional es el incremento en la media de la esperanza de vida. Al tiempo que la natalidad disminuye, esa media crece. A los 65 años, la esperanza media de vida en la UE es de 18.1 años para los hombres y de 21.4 años para las mujeres, según datos de 2017⁹. La esperanza de vida al nacer es hoy de 81 años en el conjunto de la UE. Cada cinco años, esta esperanza de vida media crece un año más.

España es, además, un país conocido por su elevada longevidad media. Desde 1975, la esperanza de vida media ha crecido 10 años y hoy es la más alta (83,4 años) de toda la Unión Europea (en esta zona, Suiza sería una excepción). Cada poco más de 4 años, la esperanza de vida media crece un año en nuestro país¹⁰.

Consecuencias económicas de una estructura demográfica envejecida

El envejecimiento poblacional genera consecuencias en muchos órdenes; entre ellos, importantes impactos en materia económica

Por un lado, a medida que la pirámide poblacional se erosiona por la base, como consecuencia de una prolongada caída en la fertilidad, la fuerza laboral se reduce. Las proyecciones más recientes de la Unión Europea revelan que la UE «se volverá cada vez más gris» en las próximas décadas¹¹. Aunque estas previsiones pronostican que la población total de la UE habrá

aumentado casi en 10 millones entre 2016 y 2070, alertan también de que la población en edad de trabajar (15-64 años) disminuirá en más de 41 millones de habitantes,

⁸ Eurostat [demo_find], *Mean age of women at birth of first child*.

⁹ Eurostat [demo_mlexpec], *Life expectancy by age and sex*.

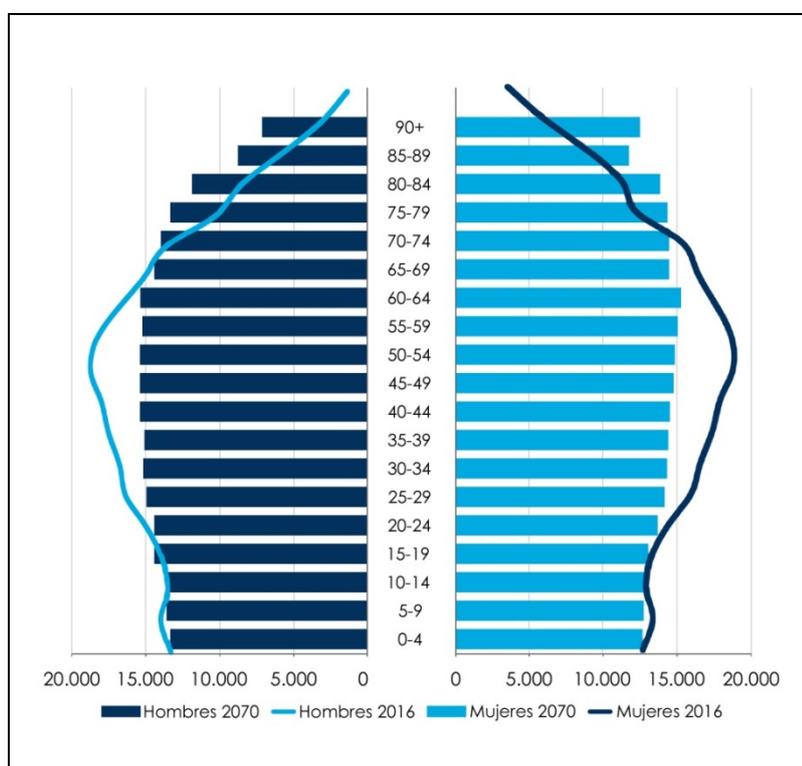
¹⁰ El cálculo exacto es de 4,2 años para cada año de incremento en la esperanza de vida al nacer. Cálculo elaborado con datos de Eurostat para los años 1975 y 2017.

¹¹ Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report*, 3.

pasando de 333 millones en 2016 a 292 millones en 2070 (incluso considerando la aportación de los flujos migratorios).

El propio concepto de «pirámide» habrá desaparecido en la representación de la población por cohortes de edad, pasando a ser una simple barra en 2070.

Gráfico 1
Pirámide poblacional en la UE prevista para 2070



Fuente: Comisión Europea, *The Ageing Report 2018*

En España, las proyecciones realizadas por la Comisión Europea para la población potencialmente activa (15-64) prevén una disminución de 370.000 personas en ese rango de edad para los próximos 20 años¹². Este estancamiento implicaría que el peso de ese segmento de edades pasaría del 65 % actual a solo el 55 %. **Las previsiones de fuerza laboral no son del todo catastróficas, pero, como se señalará**

¹² Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report*, «Statistical annex tables» (19 December 2017). Ficha para España. Comparación 2020/2040.

más adelante, esto será gracias a la trascendental aportación de la población inmigrante en todo el período de previsión.

La reducción de la fuerza laboral debilita el potencial de crecimiento de la economía, que se enfrenta a una escasez importante de mano de obra en algunas regiones y/o segmentos del mercado de trabajo. La situación se torna arriesgada porque, en ese momento, el crecimiento económico solo puede sostenerse con la mejora constante de la productividad. De hecho, las previsiones oficiales europeas, a medio y largo plazo (2010-2070), contemplan el crecimiento de la productividad como «la única fuente de crecimiento del producto potencial tanto en la UE como en la zona del euro durante todo el período de proyección»¹³. Desde el punto de vista regional, es interesante anotar también la conexión entre el fenómeno de la despoblación rural (la España «vacuada») y la inmigración. Cabe señalar, a modo de ejemplo, el caso de la Comunidad de Castilla y León. Esta región, particularmente rural, perdió 42.000 habitantes autóctonos en el período 2007-2012, pero al tiempo ganó 60.000 extranjeros. La mayor parte de la población inmigrante de carácter rural en España proviene de otros países europeos (23 %)¹⁴, en especial del Este de Europa, sobre todo de Rumanía y Bulgaria¹⁵.

Al tiempo que la población envejece, la tasa de dependencia¹⁶ y las de soporte¹⁷ aumentan. La tasa de dependencia mide la proporción existente entre la población dependiente y la activa, de la que aquella depende. La tasa de dependencia de las personas mayores en la UE era del 30,5 % el 1 de enero de 2018 (aproximadamente tres personas en edad de trabajar por cada persona mayor dependiente), mientras que la tasa de dependencia total era del 54,6 % en la UE (aproximadamente, dos personas en edad de trabajar por cada persona dependiente)¹⁸.

**Las previsiones
poblacionales incluyen
importantes flujos de entrada
de extranjeros para sostener el
crecimiento demográfico**

¹³ Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report*, 5.

¹⁴ Datos Eurostat: <https://spain.iom.int/sites/default/files/ESTUDIO%20OIM.pdf>

¹⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Situación de la población inmigrante en las zonas rurales españolas y su contribución al desarrollo rural*, 2018.

¹⁶ Población de 65 años o más, sobre población 16-64.

¹⁷ Relación entre el tamaño del grupo de contribuyentes y el tamaño del grupo de personas que reciben prestaciones.

¹⁸ Incluye menores de 16 años y otros dependientes.

Las previsiones de la Unión Europea a largo plazo para la tasa de dependencia son demoledoras, contemplándose que la ratio global aumente 21,6 puntos porcentuales durante el período de proyección (2016-2070), pasando desde el 30,5 % en 2018 hasta el 51,2 % en 2070¹⁹. Esto implicaría que la UE pasaría de tener 3 personas en edad de trabajar, por cada persona mayor de 65 años, a solo dos personas en edad de trabajar.

Para España, las previsiones de tasa de dependencia son igualmente alarmantes²⁰. La tasa actual de dependencia global (54 %) se incrementaría hasta el 62 % en los próximos 15 años y seguiría subiendo, alcanzando el impresionante valor máximo del 84 % hacia 2050. Este incremento se debe fundamentalmente al crecimiento de la población mayor de 64 años: la tasa de dependencia de los mayores pasaría del 30 % actual al 41 % en 2033, y al 58 % en 2050. Actualmente, contamos con 3,4 trabajadores por cada jubilado, pero esto caerá a 2,5 en menos de 15 años, y a 1,7 en 2050.

Todo lo anterior supone un notable factor de desequilibrio fiscal, tanto por la reducción de la base imponible, derivada de una menor proporción de la base salarial en el PIB, como por el incremento en el gasto público, en particular en términos de pensiones, gasto sanitario y cuidado. Veremos en la sección de gasto sanitario que el coeficiente de gasto relativo para los mayores de 65 años era de 2,18 a 1²¹. **Un simple cálculo del incremento del gasto, debido a la modificación de la estructura demográfica de edades, supondría un incremento del 12 % en la factura sanitaria global de aquí a 2033, aun cuando la población apenas se vaya a incrementar un 0,4 % en ese mismo período.**

A medio y largo plazo, la estructura demográfica pone en jaque la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, en suma, la supervivencia del modelo europeo de bienestar. Una reciente nota publicada por la Dirección General de Economía y Estadística del Banco de España advertía que, sin alterarse ninguno de los restantes elementos que influyen en el gasto en pensiones, el mero cambio demográfico implicaría, de aquí a 2035, un incremento del gasto en pensiones de entre 5 y 7 puntos adicionales de PIB respecto al nivel actual, y de entre 7,6 y 13,6 puntos adicionales de PIB de aquí a 2050 (Banco de España, 2019). La Comisión Europea también asocia un importante incremento en las pensiones como consecuencia de una mayor tasa de

¹⁹ Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report*, 4.

²⁰ INE, *Proyecciones de Población 2018-2068*, publicadas en noviembre de 2018.

²¹ Disponible en:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/GastoSanitario.aspx>

dependencia: incremento de 4,8 puntos sobre el PIB hasta 2030 y de 10,9 puntos hasta 2070 (Banco de España, 2019).

La «migración de reemplazo» como mecanismo de compensación de crecimiento demográfico²²

Las previsiones oficiales cuentan con la llegada de 6,8 millones de extranjeros para sostener el crecimiento demográfico

En este contexto de envejecimiento y disminución de la población en edad activa, la negativa evolución de la estructura demográfica en la mayor parte de países europeos parece haberse aliviado gracias a la incorporación de población proveniente del exterior, un fenómeno habitualmente conocido como migración de sustitución o reemplazo.

Efectivamente, hasta el año 2014-2015, la desaceleración de la tasa de fertilidad se compensó por el incremento de la esperanza de vida, manteniendo en positivo el crecimiento natural de la población en la UE²³. Sin embargo, 2018 es el segundo año consecutivo (desde que se inició la serie en 1961) en el que se produce un descenso natural de la población de la UE (con una estimación provisional de un -0.7 para el año 2019)²⁴. **El incremento poblacional positivo, con 1,1 millones de habitantes más en Europa, se debe exclusivamente, pues, a la migración neta que se plantea; por tanto, como un factor de alivio de la crisis demográfica.**

En España, desde 2002, 7 de cada 10 nuevos habitantes han nacido en el extranjero. Durante las últimas dos décadas, y ante el debilitamiento de la base demográfica autóctona, el perfil tendencial de evolución de la población española está marcado por las dinámicas migratorias: el crecimiento de la población total

Las previsiones poblacionales incluyen importantes flujos de entrada de extranjeros para sostener el crecimiento demográfico

²² El concepto «migración de reemplazo», y el debate en torno a él, que hace referencia a la idea de la migración como fuente de crecimiento demográfico alternativo al autóctono, se popularizó a partir del informe de Naciones Unidas sobre el tema, en el año 2000, y algunos estudios posteriores en el marco de la Unión Europea o de algunos países concretos como el Reino Unido, EEUU o incluso España (Ver Salas, 2005).

²³ Sin contribución migratoria neta (solo debido a la diferencia entre nacimientos vivos y muertes).

²⁴ Eurostat [demo_gind], *Population change - Demographic balance and crude rates at national level*.

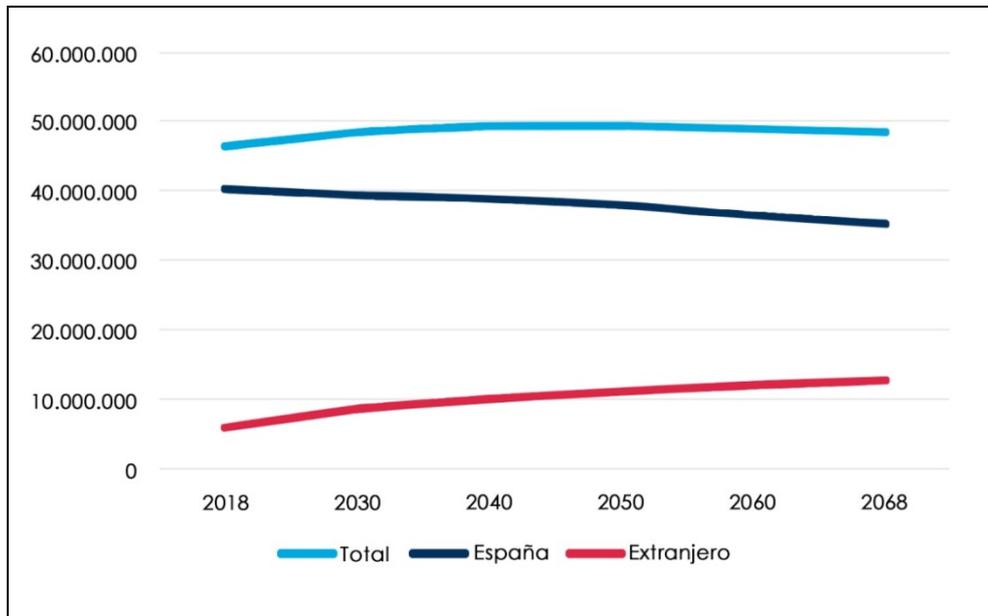
entre 2002 y 2019 (14,8 %) no se debe al incremento de la población nacida en España, que apenas ha crecido un 4,3 %, sino a la aportación de la población «importada», nacida en el extranjero, que casi se ha multiplicado por tres.

Los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística confirman que esta tendencia de «reemplazo» se acentúa desde hace ya varios años. **Desde mediados de 2015, la población nacida en España viene cayendo en términos interanuales y el crecimiento demográfico positivo se sostiene exclusivamente por el incremento de la población nacida en el extranjero.** Así, 1 de cada 5 nacimientos fueron de madre extranjera el pasado año, cuando en términos relativos la población extranjera representa solo el 10 % de la total. Si unimos a esto un menor número de defunciones (dada su pirámide poblacional más rejuvenecida), el resultado es un crecimiento vegetativo positivo que compensó, aunque solo en parte, el crecimiento vegetativo negativo de la población española.

Las proyecciones poblacionales a largo plazo más recientes prevén un incremento de 1,9 millones de habitantes en los próximos 50 años²⁵. Sin embargo, **la población nacida en España se habrá reducido en 4,9 millones, lo que significa que las previsiones cuentan con la llegada de 6,8 millones de personas nacidas en el extranjero.** A medio plazo, es decir, de aquí a unos 15 años, el patrón se repite: saldo vegetativo negativo durante todo el período, compensado parcialmente con un elevado saldo migratorio positivo.

²⁵ INE, *Proyecciones de Población 2018-2068*, publicadas en noviembre de 2018.

Gráfico 2
Previsiones poblacionales para España en los próximos 50 años.
Detalle según lugar de nacimiento



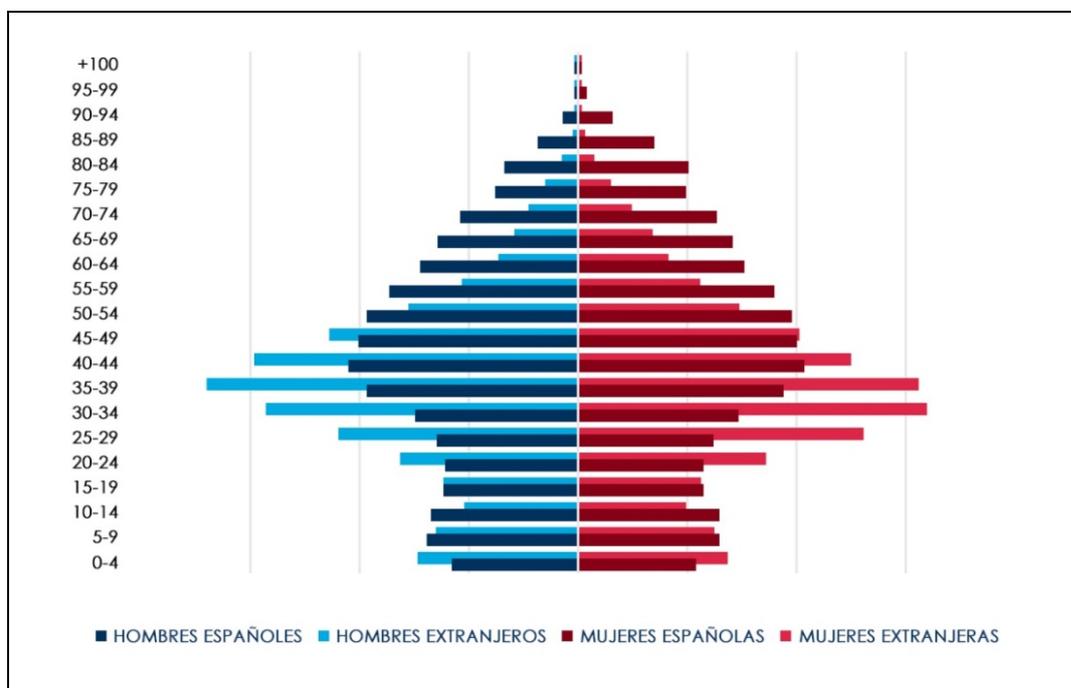
Fuente: INE, *Proyecciones de población 2018-2069*

Alivio del impacto del envejecimiento poblacional en la economía

La migración no solo permite sostener el crecimiento demográfico, sino que además evita el envejecimiento poblacional, aliviando los efectos sobre la economía ya comentados.

La migración mitiga el envejecimiento por dos vías. Por un lado, la población recién llegada es más joven que la española, reforzando los tramos medios de la pirámide poblacional.

Gráfico 3
Comparación pirámide poblacional española/extranjera



Las barras representan porcentajes de cada edad y género respecto al total poblacional de nativos y extranjeros de modo que los perfiles relativos puedan compararse.

Fuente: Elaboración propia para anuario *CIDOB (2018)*, a partir de datos INE (Datos padronales a 1 de enero de 2018)

Esta mayor juventud permite aliviar de forma directa el impacto asociado al deterioro de la oferta laboral potencial. **Según la Encuesta de Población Activa, solo en el tramo de edad potencialmente activo entre 16 y 55 años²⁶ la población española se habría reducido en 2,3 millones de potenciales trabajadores desde el año 2000²⁷, mientras que la población extranjera y con doble nacionalidad²⁸ se ha incrementado en 3,7 millones, posibilitando así el incremento de la oferta laboral potencial en 1,4 millones (en ese tramo, entre 16 y 55 años).**

²⁶ Se usa en este caso el intervalo 16 y 55 años, en lugar de 16-65, por aparecer directamente reportado en los resultados de la EPA del INE.

²⁷ Cálculo realizado hasta el tercer trimestre de 2019.

²⁸ Cabe asumir que la mayor parte de la población con doble nacionalidad es población nacida en el extranjero que ha añadido la nacionalidad española con posterioridad.

En este contexto, el incremento de la población activa en España se ha nutrido esencialmente de la oferta laboral extranjera. En efecto, la población activa española solo habría logrado crecer 1,7 millones desde la década de los 2000 hasta nuestros días²⁹. Pese a la caída de la población en edad de trabajar, este incremento se produce merced al moderado incremento de la tasa de actividad. **El 60 % de los 4,4 millones de nuevos activos incorporados al mercado laboral desde el inicio de los 2000 proviene de la incorporación de población extranjera en edad laboral, con tasas de actividad mucho más elevadas que las españolas.**

La segunda vía de alivio del envejecimiento se produce por el impacto de la inmigración en la tasa de fertilidad. La tasa de fertilidad alcanzó un mínimo de 1,13 justo antes del inicio de la década de los 2000, momento en que se inició la fase inmigratoria en nuestro país. Hoy esta tasa de fertilidad se ha recuperado hasta el valor de 1,31, consecuencia, al menos parcialmente, de la mayor fecundidad de la población extranjera. Esta mayor fecundidad se produce por tres factores.

Por un lado, la mayor juventud relativa de las mujeres extranjeras eleva la simple proporción de mujeres en las edades más fértiles. En efecto, datos recientes señalan que la edad media de las mujeres españolas es de casi 45 años frente a los 30 de las extranjeras; la población en el tramo más fértil, entre 20 y 45 años, por ejemplo, es del 30 % en el caso de las españolas y del 52 % en el caso de las extranjeras³⁰.

La inmigración ha contribuido a desacelerar el incremento paulatino de la edad de primera maternidad, aliviando el deterioro progresivo de la tasa de fertilidad

El segundo factor positivo sobre la fertilidad se deriva de la mayor fecundidad por mujer para los mismos tramos de edad. En efecto, las madres españolas retrasan, en media, la concepción de su primer hijo dos años más que las extranjeras. Consecuentemente, la tasa de natalidad

es el doble en caso de la población extranjera y el número medio de hijos por mujer es de 1,7 en el caso de las extranjeras frente al 1,25 de las españolas.

Puede suponerse, por tanto, que la inmigración ha contribuido a desacelerar el incremento paulatino de la edad del primer parto: los datos muestran que en los años que median entre 1980 y el año 2000, la edad promedio de la madre primeriza crecía a

²⁹ En este caso el cálculo se refiere al año 2002 por no disponerse de datos homogéneos previos en términos de EPA (INE).

³⁰ INE, *Movimiento Natural de la Población*, nota de prensa de 18 de junio de 2018.

ritmo de dos meses y medio por cada año que transcurría. En la década de los 2000, con el inicio del ciclo migratorio, la velocidad se redujo a menos de un mes por año.

El tercer factor es muy interesante, se deriva de la incorporación de la mujer inmigrante a las tareas domésticas y de cuidados personales (aspecto revisado en el apartado del mercado laboral). En efecto, el trabajo doméstico inmigrante no solo ha permitido una mayor tasa de actividad de la mujer nativa, sino que algunos estudios han revelado que este apoyo en las tareas domésticas y de cuidado reduce el coste de tiempo y dedicación asociado a la maternidad, haciéndolo más compatible con el trabajo fuera del hogar y, por tanto, induciendo una recuperación de la fertilidad nativa (Furtado & Hock, 2010).

Desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema de pensiones, mitigar el envejecimiento aporta un cierto margen de maniobra para realizar los ajustes que, en todo caso, requerirá la sostenibilidad estructural del sistema. Algunos estudios muestran que, aunque la inmigración a gran escala, como la que experimentó España antes de la crisis económica, no ofrece una solución a largo plazo para el problema de las pensiones, ella tiende a retrasar su aparición si los inmigrantes están bien integrados en el mercado laboral (Grenno, 2009). El alivio es solo a corto o medio plazo, en la medida en que ralentiza el deterioro en la tasa de dependencia y contribuye al incremento o sostenimiento de la tasa de empleo global.

Referencias

- Banco de España, *Envejecimiento y Pensiones: situación, perspectivas y retos*, 2019.
<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/arce021019.pdf>
- CES, *La inmigración en España: efectos y oportunidades. Consejo Económico y Social*, Colección Informes, 02/2019, Madrid, 2019.
- CIS, *Actitudes hacia la inmigración (X)*, Estudio nº 3190, 2017.
- Comisión Europea, «The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)», *Institutional Paper* nº 79, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf
- D. Furtado & H. Hock, «Low Skilled Immigration & Work-Fertility Tradeoffs among High Skilled Us Natives», *American Economic Review*, 100(2), 2010, 224-228.
- A. Grenno, *Spanish Pension System: Population Aging and Immigration Policy*, Working Paper, 2009.
- R. Mahía, «Población extranjera residente en España: evolución, características e integración económica», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2018, 80-113.
- B. León Salas, «La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España», *Política y cultura*, (23), 2005, 121-143.

2 MERCADO DE TRABAJO

2.1 APORTACIÓN DE LA INMIGRACIÓN LABORAL

Algunos ciudadanos tienden a pensar que los inmigrantes «sobran», que nuestra economía podría haber crecido y podría crecer contando exclusivamente con la fuerza laboral autóctona.

«Si no hay trabajo ni para “nosotros”, ¿por qué vienen?»

La aportación de la fuerza laboral extranjera³¹

El mercado laboral español se nutre de forma importante con la llegada de inmigrantes. Su contribución a la fuerza laboral es absolutamente esencial. Nos hemos acostumbrado a que la economía «crezca» y, para ello se requiere la aportación constante de capital humano. En este contexto, nuestra evolución demográfica es insuficiente. **Desde el año 2002, la población en edad de trabajar nacida en España se ha reducido en más de 860.000 personas, mientras que la nacida en el extranjero ha crecido en casi 3,7 millones³².**

Los flujos migratorios son, por tanto, esenciales para compensar la merma irremediable de población activa nativa. Desde el año 2006³³, la población activa española ha crecido solo el 2,5 %, apenas medio millón de personas en trece años, es decir, menos de 40.000 nuevos activos anuales para un mercado de casi 20 millones de ocupados. La población activa extranjera creció, en contraste, un 40 % en ese mismo período. **Aunque el peso de la población extranjera no supera el 12 % promedio, ha aportado el 70 % de los nuevos activos del mercado laboral desde 2006 y hoy en día representa el 17 % de la población activa total³⁴.**

³¹ Todos los cálculos referidos en este texto que provienen de la EPA (INE) como fuente de datos, emplean como denominación de «extranjero» a aquella persona que tiene nacionalidad extranjera o doble nacionalidad (española y extranjera). Se entiende que esta es la manera de recoger, al menos en parte, la nacionalización de muchos extranjeros ocurrida durante los años previos.

³² INE, Población residente por fecha, sexo, grupo de edad y país de nacimiento. Comparación 2002-2019.

³³ Se toma el año 2006 porque supone la fecha de inicio de las series homogéneas de la EPA.

³⁴ EPA (INE), Tercer Trimestre de 2019. Porcentaje de empleados extranjeros y con doble nacionalidad.

Desde el final de la crisis, la totalidad del incremento en la población activa corresponde a ciudadanos extranjeros (de hecho, la población activa nativa se habría reducido en 300.00 personas) y el 36 % del nuevo empleo generado corresponde a trabajadores extranjeros, aun cuando esta población supone solo el 12 % de la población total³⁵. De hecho, la Encuesta de Población Activa documenta un fuerte crecimiento del

Cuatro de cada 10 nuevos empleos generados en el último año han sido ocupados por extranjeros

empleo extranjero de casi el 10 % en los últimos trimestres y de un 37 % acumulado si se compara con las cifras del final de la crisis³⁶. Dada la magra evolución de la población nativa, es evidente que la contribución de los extranjeros³⁷ a los niveles generales de empleo está siendo progresivamente más relevante.

Este fenómeno no es nuevo ni exclusivo de España. Los datos revelan que, a lo largo de la década de los 2000, el 47 % del incremento de la fuerza laboral empleada en Estados Unidos y el 70 % de la europea han provenido de la inmigración (OECD, 2012).

Sostenimiento del nivel de empleo a través de la ocupación de fuerza laboral extranjera

Los ocupados extranjeros suponen alrededor del 16 % del empleo en términos EPA³⁸, y del 21 % de las afiliaciones a la Seguridad Social³⁹. Se trata, por lo tanto, de un volumen imprescindible en el funcionamiento de la maquinaria económica española. Un cálculo simplista, irreal, pero muy ilustrativo: **si los ocupados extranjeros abandonaran mañana mismo nuestro mercado laboral, el nivel de empleo de la economía caería a los 16,7 millones de ocupados, un 20 % por debajo del nivel de empleo alcanzado antes de la crisis económica⁴⁰**. Aun ocupándose entonces todos los puestos de trabajo vacantes por parados de nacionalidad española, el mercado laboral quedaría por debajo de los 19,5 millones, un nivel de empleo inferior al actual, y casi de un 10 % por debajo de su valor máximo.

³⁵ Extranjeros + doble nacionalidad, comparando el nivel de empleo entre el tercer trimestre de 2018 y el tercer trimestre de 2019.

³⁶ A fecha de elaboración de este informe se comparan los terceros trimestres de 2018 y de 2019.

³⁷ Siempre, en términos EPA, nos referimos a extranjeros + doble nacionalidad.

³⁸ Datos a tercer trimestre de 2019.

³⁹ Datos del informe de *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social* del Gabinete de Comunicación del MiTraMiSS con fecha Octubre 2019.

⁴⁰ Máximo nivel de empleo EPA alcanzado en el tercer trimestre de 2007.

Eso es solo un cálculo agregado, considerando el peso promedio del empleo extranjero, pero, evidentemente, su presencia en algunos sectores de actividad y ocupaciones es mucho más elevada y, por tanto, imprescindible. Los ocupados extranjeros suponen el 20 % de los empleados en servicios de restauración, comercio, atención personal o seguridad; y lo que es aún más evidente, representan el 34 % de las ocupaciones elementales asociadas a las cualificaciones mínimas y las tareas más penosas⁴¹.

«La crisis podía haberse evitado si no hubiéramos recibido tantos inmigrantes»

Mitigación de los efectos agregados en fase de desaceleración o crisis

La absorción de una fase de desaceleración es también más fácil en presencia de un mercado de trabajo abierto al flujo de migración laboral. La razón es sencilla: la mayor flexibilidad y movilidad laboral de una parte de la población ocupada extranjera permite mitigar los desequilibrios entre oferta y demanda. **Debe señalarse que resulta difícil describir esta flexi-movilidad, casi siempre involuntaria, como un aspecto netamente positivo.** No se trata, ni mucho menos, de recomendar la migración como mecanismo de ajuste automático de los vaivenes de la demanda laboral, pero sí de describir en qué medida este ajuste de la población activa, asociado a una mayor movilidad ocupacional y geográfica del colectivo, permite «mejorar» el ajuste a situaciones de desequilibrio cíclico, permitiendo incluso, a largo plazo, contribuir a reducir la tasa de desempleo estructural agregada.

Tal y como señala el Observatorio Permanente de la Inmigración, «tanto en términos de movilidad laboral (geográfica, ocupacional, sectorial) como de condiciones laborales (especialmente salarios), la oferta laboral de los inmigrantes se ajusta con mayor intensidad a los cambios que se producen en el mercado de trabajo»⁴². Algunas estimaciones sugieren que hasta una cuarta parte de las perturbaciones asimétricas del mercado de trabajo, que se producen en diferentes momentos y con diferentes intensidades en los distintos países de Europa, pueden ser absorbidas por la migración en el plazo de un año⁴³. El argumento es ampliamente conocido en la literatura

⁴¹ EPA. Nivel de Ocupación 1. Empleos en los que los conocimientos básicos de lectura, escritura y aritmética elemental no son imprescindibles. Buena parte del servicio doméstico, limpiadores, peones de carga o jardinería, ayudantes de cocina, etc.

⁴² Informe *Inmigración y Mercado de Trabajo*, 2016.

⁴³ OCDE, *Migration Policy Debates*, 2014.

académica internacional⁴⁴, y la propia OCDE y la Comisión Europea ya realizaron también un conocido informe específico sobre la materia en 2008, analizando la conveniencia, pros y contras de la movilidad laboral internacional como mecanismo para contribuir a un mayor crecimiento del empleo agregado (OCDE, 2014).

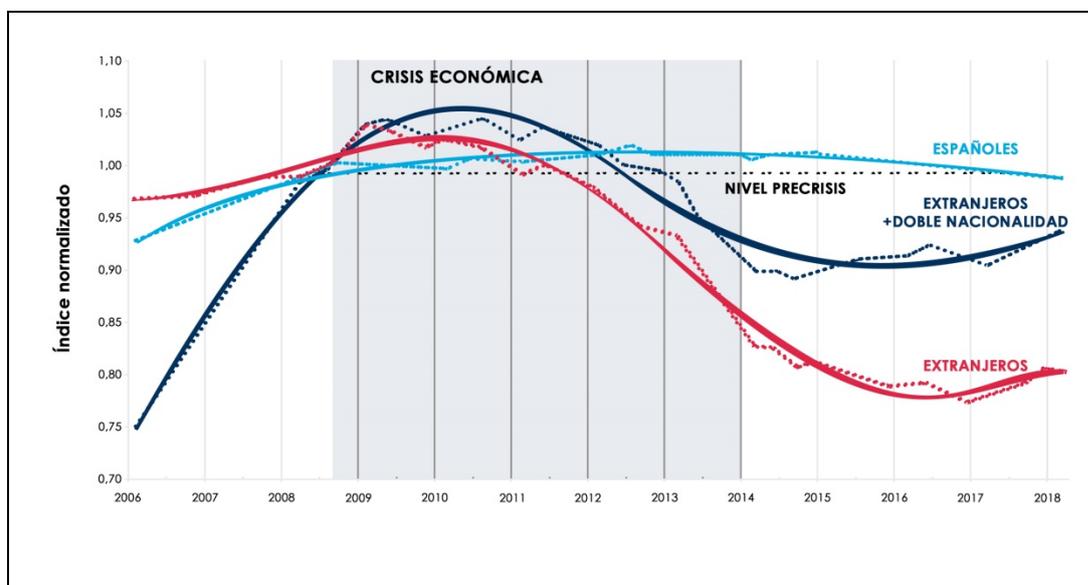
Para describir este efecto, basta observar el ajuste «automático» de la población activa extranjera en la fase de destrucción de empleo. Ante un cambio de ciclo, la población activa autóctona no reacciona a la fase de contracción de la demanda de trabajo de modo que, esencialmente, los trabajadores oscilan entre empleo y desempleo.

Sin embargo, en el caso de la población activa extranjera, la contracción del ciclo de empleo puede trasladarse, al menos parcialmente, a un flujo de retorno o emigración a terceros países de aquellos que pierden su empleo. De hecho, en España, **la población activa extranjera se contrajo de forma evidente a partir de 2010 y durante toda la crisis (ver gráfico adjunto) relajando el impacto negativo sobre los niveles agregados de desempleo.** Durante la crisis, 820.000 extranjeros abandonaron la población activa en tanto que 220.000 españoles pasaron a formar parte de ella. Puede confirmarse que este ajuste se produce al menos parcialmente, gracias a la re-emigración o al retorno, dado que a partir de 2010 las salidas de extranjeros superaron a las entradas, manteniéndose un saldo migratorio exterior neto negativo durante 5 años (hasta el año 2014).

⁴⁴ Ver, por ejemplo, S. Jean y M. Jimenez, «The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries», *OECD Economics Department Working Papers*, nº. 563, OECD Publishing, Paris, 2007:

<http://dx.doi.org/10.1787/162425722235>.

Gráfico 4
Ajuste de la población activa extranjera durante la crisis



Fuente: Mahía, 1018, a partir de datos EPA

La movilidad intrarregional es también mayor entre los inmigrantes, mostrando patrones e intensidades distintas a las de los autóctonos y siendo frecuentemente descrita como una fuente de mayor flexibilidad laboral. Por ejemplo, según un estudio reciente los extranjeros han protagonizado una media del 25 por ciento de todos los cambios de residencia entre los años 2001-2015. Según estos análisis, «los nacidos en el extranjero [...] adaptan su comportamiento migratorio a las necesidades del mercado de trabajo, con una prolongación de la propensión migratoria hasta edades avanzadas [...], mostrando tasas más elevadas de movilidad que la población autóctona, [...] desplazamientos de mayor distancia (y con) mayor flexibilidad en la localización dentro del territorio español» (Recaño, 2016). **La inmigración laboral podría haber reducido significativamente (aunque de forma limitada en el tiempo) las disparidades regionales en las tasas de empleo** (Amuedo-Dorantes y de la Rica, 2010).

Hay que reiterar, en todo caso, que este es un análisis descriptivo, nunca normativo. En ese sentido, **el mayor nivel de «flexibilidad» de la oferta laboral extranjera no es una característica «deseable», sino quizá, al contrario, una cierta evidencia de déficit de integración laboral de la población extranjera en comparación con la autóctona.** En este sentido, la prioridad no debe ser lograr un flujo

constante de inmigración laboral para «flexibilizar» el mercado, sino mejorar ese nivel de integración de forma que pueda aprovecharse plenamente el potencial de la mano de obra que ya participa del mercado laboral.

«Que vengan solo a trabajar donde no queremos, el talento ya lo tenemos en nuestro propio país»

La contribución de inmigración laboral joven y cualificada

En la medida en que un país apueste por un modelo productivo basado en el cambio tecnológico, la innovación, la investigación y el desarrollo, la inmigración laboral se vuelve un recurso difícilmente prescindible, al menos en el corto y medio plazo. Por un lado, el abandono de las tareas menos cualificadas por parte de los trabajadores autóctonos requiere inevitablemente oferta laboral «de reemplazo» (en línea con lo que gradualmente se observa ya en el mercado laboral español, especialmente en algunas ocupaciones).

Cualquier economía que apueste por un crecimiento apoyado en la innovación y el desarrollo, deberá competir a corto y medio plazo por la inmigración joven y preferentemente cualificada

Pero, además, **la contribución de la inmigración no debe observarse solo como un valor en el extremo inferior de la escala de cualificación.** Cualquier economía que apueste por un crecimiento apoyado en la innovación y el desarrollo, o que simplemente no quiera verse orillada a largo plazo por el imparable proceso de revolución tecnológica, requiere necesariamente la contribución de inmigración laboral, preferiblemente joven y preferentemente cualificada. La adaptación de la oferta laboral requiere cambios educativos y formativos de gran calado que solo son posibles a largo plazo. **Aun cuando el propio país lograra adaptar de forma relativamente rápida su oferta laboral a las demandas de este nuevo marco de desarrollo, es inevitable la atracción de talento a corto y medio plazo por el que ya compiten muchas áreas desarrolladas del mundo.** Evidencias recientes cuantifican que en Estados Unidos, por ejemplo, la contribución de la inmigración cualificada ha sido imprescindible para sostener el modelo de crecimiento en las últimas dos décadas (Hunt, 2010). Esta situación de «globalización de la oferta y demanda laboral como solución a un mercado segmentado» (Domingo i Valls, et al., 2014) dista mucho de ser la ideal, o la más justa, para el progreso compartido, pero es evidente que tiende a generalizarse y supone una ventaja comparativa para los países con más incentivos. De hecho, algunos estudios

sugieren que parte de la emigración española hacia el exterior de los últimos años podría tener su origen, precisamente, en una forma de movilidad voluntaria de mano de obra joven más cualificada en busca de oportunidades laborales más y mejor ajustadas a sus expectativas.

Por otro lado, en el caso de España, la dependencia de la migración cualificada en el medio y largo plazo no solo se justifica por la complejidad que supone la reorientación del sistema formativo, sino que juega en contra el hándicap demográfico que supone una población envejecida y con escaso o nulo crecimiento vegetativo. Efectivamente, el Banco de España se hace eco recientemente de varios estudios que señalan como la reducción de la población activa y el envejecimiento de la población retardan la innovación tecnológica limitando el crecimiento potencial en el largo plazo (Banco de España, 2018).

«El empleo de inmigrantes en nuestros hogares les beneficia a ellos, no a nosotros»

Resolución de la «crisis de los cuidados»

Desde la década de los años 80, la bonanza económica del país ha facilitado la progresiva incorporación de las mujeres al mercado laboral remunerado. Esta progresiva implicación laboral se topa rápidamente con los límites de la provisión de «cuidados familiares» que, en su amplísima mayoría recaía (y recae) en las mujeres, contribuyendo a lo que se ha venido a denominar «crisis de los cuidados». En este nuevo contexto de incremento de la tasa de actividad femenina se producen ajustes en materia de fecundidad, retrasándose la edad de la primera gestación y reduciéndose el número de hijos por mujer, aunque ambos fenómenos no solo tienen por causa única el incremento en las tasas de actividad femenina⁴⁵. Aún a pesar de este ajuste, las tareas relacionadas con la atención a los hijos siguen recayendo de forma desproporcionada en las mujeres y, al tiempo que la pirámide poblacional se debilita en los tramos de edad más jóvenes, la mayor esperanza de vida ensancha de forma inevitable en los tramos de mayor edad generando necesidades de atención hacia las personas mayores cada vez más importantes. El cuidado de los niños y las personas mayores dependientes se configura, así, como una necesidad perentoria tanto en Europa como en España. En este contexto, a pesar de haberse puesto en marcha medidas relacionadas con el cuidado de las

⁴⁵ Factores como los cambios en las formas familiares y en los roles e identidades de género son también muy relevantes para explicar estas transformaciones.

personas, la conciliación de la vida familiar y laboral y, de que estas medidas promuevan la igualdad entre sexos, la intervención por parte del Estado resulta insuficiente y tardía.

España se ha sumado a la tendencia de «transnacionalizar» el mercado del cuidado en los hogares, contratando inmigrantes, casi siempre mujeres

Para hacer frente a este panorama, las familias vieron en la contratación de personal externo la manera de delegar una tarea que históricamente venía ejerciendo las mujeres del hogar con escasos apoyos. Contratar a un empleado doméstico deja de ser un símbolo de posición social y se convierte en práctica habitual para familias

de clase media e incluso recursos económicos limitados. Es entonces cuando España se suma a una tendencia, común en otros muchos países, en la que el mercado laboral del cuidado se «transnacionaliza», de modo que, en muchos casos, la persona contratada es inmigrante y, al mismo tiempo, mujer (Martínez, 2010).

Según datos recientes de un estudio específico realizado por el INE sobre la conciliación de la vida familiar y laboral, en el marco de la Encuesta de Población Activa, un 40 % de las mujeres ocupadas (y un tanto por ciento similar de hombres) tiene responsabilidades de cuidados regulares (hijos o familiares dependientes). Esto representa alrededor de 7 millones de trabajadores que deben compatibilizar empleo y cuidados⁴⁶. Entre los ocupados con necesidades de atención a sus hijos menores, uno de cada 5 utiliza servicios profesionales de cuidados (un 18 % de los hombres y un 21 % de las mujeres)⁴⁷. El resto reconoce en su mayoría que se organiza compatibilizando el trabajo y los cuidados junto a su pareja (47 %) o con ayuda de abuelos, otros parientes y amigos (23 %). Es interesante observar una diferencia de género que evidencia el reparto desigual de estas cargas. Los hombres ocupados que no recurren a profesionales externos dicen que cuentan con su pareja en un 51 % de los casos para atender a estas tareas, mientras que las mujeres solo dicen contar con la ayuda de sus parejas en un 42 % de los casos. De hecho, las mujeres deben recurrir a los abuelos, otros parientes y familiares en un 27 % de los casos, mientras que en el caso de los hombres este recurso solo es mencionado por el 20 % (en tanto que cabe suponer que son sus parejas, mayoritariamente mujeres, las que cubren estas necesidades).

Los ajustes que provoca tener responsabilidades de cuidado de los hijos en el empleo son muy importantes, y aún muy asimétricos, en hombres y mujeres: en el caso de las mujeres, un 35 % reconoce algún impacto en su trabajo, mientras

⁴⁶ Módulo año 2018 (Base Censos, 2011). Conciliación entre vida familiar y laboral.

⁴⁷ Menores de 15 años propios o de la pareja.

que solo reconocen algún impacto un 15 % de los hombres. En concreto, la reducción del número de horas para el cuidado afecta a un 21 % de las mujeres ocupadas con hijos menores a su cargo, mientras que solo mencionan este efecto un 3 % de los hombres.

El empleo de mujeres inmigrantes en las tareas de ‘servicio doméstico’, que actualmente entendemos no solo como apoyo a las tareas de mantenimiento del hogar sino también de forma esencial el ‘servicio de cuidados’, obedece a varias razones bien conocidas. Por un lado, la oferta de trabajadoras españolas se ha ido reduciendo progresivamente por razones de diversa índole, para un tipo de trabajo escasamente cualificado, socialmente poco valorado, pobremente remunerado y con malas condiciones de trabajo

(arbitrariedad, discontinuidad). Por otro lado, el contexto privado familiar resulta relativamente propicio para el empleo informal, una posibilidad que durante mucho tiempo y para muchos extranjeros en situación irregular ha sido la única opción. Recordemos que, hasta hace bien poco, el marco normativo del trabajo doméstico remunerado en España no permitía equiparar jurídicamente esta especial relación laboral con la común y, solo recientemente el Estado ha dado pasos para situar a las trabajadoras domésticas como sujetos de derecho (Real Decreto 1620/2011 y Real Decreto-ley 29/2012). Adicionalmente, algunas mujeres inmigrantes, que también deben responsabilizarse de los cuidados de su propio hogar, encuentran en el trabajo doméstico una forma de inserción laboral parcial con un mayor grado de flexibilidad respecto a otros tipos de empleos que les permite, aún de forma incompleta y con mucho esfuerzo, compatibilizar ambos cuidados.

En este contexto, se ha contrastado internacionalmente la correlación entre servicios de cuidado más asequibles gracias a la inmigración y la participación de la mujer en el mercado laboral (Citi GPS, 2018; Barone y Moretti, 2011; Amuedo-Dorantes y Sevilla Sanz, 2013). El efecto parece especialmente intenso cuanto mayor es el nivel de cualificación de las mujeres nativas, impactando en un menor tiempo dedicado a ciertas formas de cuidado de los niños (Amuedo-Dorantes y Sevilla Sanz, 2013) y, eventualmente, aumentando su tasa de participación en la fuerza de trabajo (Barone y Moretti, 2011; Amuedo-Dorantes y Sevilla Sanz, 2013; G. Bettin, I. Giorgetti & S. Staffolani, 2019).

El cuidado de los hijos menores implica ajustes importantes en el trabajo, afectando especialmente a las mujeres: un 21 % confiesa haber reducido el número de horas, frente a solo un 3 % de los hombres

2.2 EFECTOS DE LA INMIGRACIÓN LABORAL EN LA POBLACIÓN NATIVA

Uno de los prejuicios más clásicos contra la inmigración laboral es la de suponer que atenta contra las oportunidades laborales de los nacionales, desplazando a los trabajadores autóctonos o rebajando sus salarios y condiciones laborales. El último estudio del CIS, *Actitudes hacia la inmigración*, recogía cómo muchos encuestados creen

«Los inmigrantes rebajan nuestros salarios y elevan nuestro paro»

Efectos de la inmigración laboral en los mercados de trabajo de acogida

Los efectos de la migración laboral en las economías receptoras han sido prolijamente estudiados desde hace muchos años en la práctica totalidad de los países destino de la migración internacional⁴⁹. No sorprende que si algo ha preocupado a los países receptores de inmigración, especialmente en el caso de inmigración no cualificada, han sido sus potenciales efectos sobre los trabajadores autóctonos.

Dos reflexiones preliminares son importantes a la hora de interpretar estos estudios:

- La primera lección, casi obvia, es que los **resultados obtenidos por los cientos de estudios disponibles dependen del contexto, el país y el momento del tiempo en que fueron realizados**. Las circunstancias migratorias son tan diversas entre naciones del planeta y la dinamicidad del propio fenómeno migratorio, tan rica y compleja, que resulta complicado hablar de verdades únicas aún en un marco tan preciso como el de los efectos de la migración laboral.
- La segunda lección es que, aun concentrándonos en un país y un momento del tiempo concreto, **los efectos agregados de la inmigración laboral sobre el mercado de trabajo representan solo visión global**, promediada, que pocas veces resulta plenamente informativa de lo que ocurre para los distintos tipos de trabajadores, en las distintas regiones de un país, distintos sectores de actividad u otro tipo de segmentos laborales.

⁴⁸ Estudio nº 3190, *Actitudes hacia la inmigración (X)*.

⁴⁹ Ver, por ejemplo, Borjas, 1995. Dustmann, 2008. S. Jean, et al., 2011, entre otros.

Los estudios académicos disponibles no corroboran efectos negativos para los trabajadores nativos

En términos puramente teóricos, podemos considerar el mercado de trabajo como un mecanismo simple de ajuste entre oferta y demanda a un determinado precio (salarios). En este marco simplista, a corto plazo, la incorporación de oferta laboral en un mercado de trabajo flexible reduce su precio, esto es, el salario de los trabajadores, lográndose un ajuste entre oferta y demanda laboral a ese menor precio. Los asalariados ven reducido su ingreso, aunque el efecto agregado en términos de «*global welfare*» pueda ser positivo para la economía por compensarse la pérdida de rentas salariales con la obtención de mayores márgenes empresariales. Si el grado de flexibilidad del mercado de trabajo es algo menor, existiendo barreras que impidan las bajadas de salario, parte del impacto tras la entrada de nueva oferta se traduce entonces en desempleo (la oferta queda por encima de la demanda). A medio plazo, los mayores rendimientos empresariales y la mayor demanda por aumento de población elevan la inversión, estimulando el crecimiento y, con ello, los niveles de demanda laboral que, a la postre, retornan los salarios reales y las tasas de empleo a sus niveles de equilibrio de partida.

Los factores que alejan la realidad del modelo teórico y que modulan de forma más concreta los efectos en uno u otro contexto específico son muchos y muy potentes, aunque pueden resumirse en tres: las características de la economía y el mercado laboral que los recibe, las características de los propios inmigrantes y el nivel de integración entre ambos.

De hecho, el consenso académico global es que, en términos generales, el impacto real sobre los niveles de salarios, empleo o paro de los trabajadores ya residentes en los países de acogida son muy reducidos, no son generalizables (se limitan solo a algunos segmentos laborales) y, en todo caso, tienden a ser muy limitados en el tiempo.

La razón básica del limitado efecto que normalmente se contrasta empíricamente reside en lo que se denomina «complementariedad» entre inmigrantes y trabajadores autóctonos, esto es, las diferencias existentes entre los empleos que demandan los trabajadores autóctonos y los que pueden ocupar los trabajadores inmigrantes. La distribución desigual de habilidades en trabajadores inmigrantes y autóctonos implica, potencialmente, un riesgo de impacto negativo significativos⁵⁰ en aquellos segmentos con menor grado de complementariedad pero parece consensuado que los efectos positivos para otros segmentos y los efectos derivados en el medio plazo compensan

⁵⁰ Son conocidos los resultados en ese sentido para EEUU obtenidos por Borjas, 2005.

ampliamente estas mermas⁵¹. Con todo, los niveles de empleo y los salarios agregados podrían no verse afectados, pero, sin embargo, su distribución en a lo largo de los distintos segmentos del mercado sí podría verse significativamente alterada.

En todo caso, es interesante señalar que los trabajadores más expuestos a los efectos de nuevas migraciones son los propios migrantes que son fácilmente sustituibles por los recién llegados, especialmente cuando unos y otros muestran aptitudes laborales similares⁵².

Absorción de la inmigración por parte del mercado laboral español

Algunos estudios específicos para España no encontraron efectos significativos a corto plazo, realizándose con datos de principios del ciclo migratorio en la década de los 2000 (Carrasco, 2005).

Tal y como sugiere la hipótesis de complementariedad de los estudios realizados en otros países, la desigual distribución en España de trabajadores inmigrantes y autóctonos parece indicar que, en efecto, los extranjeros tienden a concentrarse en mayor medida en determinados sectores y ocupaciones concretas en las que, probablemente, existe menos oferta por parte de trabajadores españoles (ver apartado siguiente).

La particular distribución de trabajadores extranjeros habría limitado los efectos en salarios y niveles de empleo nativos al inicio del ciclo migratorio

Lamentablemente, no se trata solo de una «especialización» por actividad. Es preciso reconocer la excesiva exposición a nichos laborales propios del segmento secundario del mercado de trabajo, con mayor irregularidad, más precariedad, más inestabilidad, peor remuneración y, en suma, más vulnerables. Esta desigualdad, por tanto, ha podido evitar los efectos negativos en la población autóctona pero no puede interpretarse en términos positivos sino, más al contrario, como una falta de integración de la inmigración laboral en el mercado de trabajo español.

«Los inmigrantes nos quitan nuestros puestos de trabajo»

⁵¹ Los resultados de Borjas, 2005, para EEUU y en el mismo período fueron de hecho rebatidos parcialmente por Ottaviano y Peri, 2005.

⁵² Citi GPS-Global Perspectives & Solutions (2018), 88.

Distintos puestos de trabajo

Es una realidad reconocida por muchos españoles: según el último estudio del CIS, *Actitudes hacia la inmigración*, un 24,5 % de los encuestados reconocía que los inmigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer⁵³.

En efecto, los datos disponibles abonan la tesis de «complementariedad», que menciona la literatura empírica. El peso de los ocupados extranjeros es superior a un tercio en el agregado de ocupaciones elementales, especialmente en algunas actividades de servicios⁵⁴. Existen casos prototípicos como el del servicio doméstico, ocupado en un 60 % por empleados extranjeros (mujeres, en la práctica totalidad)⁵⁵ o la hostelería, que en términos de Seguridad Social contrata al 20 % de todos los asalariados entre los extranjeros⁵⁶.

Lamentablemente, no se trata solo de una «especialización» por actividad. Es preciso reconocer la excesiva exposición a nichos laborales propios del segmento secundario del mercado de trabajo, con mayor irregularidad, más precariedad, más inestabilidad, peor remuneración y, en suma, más vulnerables. Esta desigualdad, por tanto, ha podido evitar los efectos negativos en la población autóctona pero no puede interpretarse en términos positivos sino, más al contrario, como una falta de integración de la inmigración laboral en el mercado de trabajo español.

Los datos de la tabla siguiente muestran algunos de los indicadores que ilustran la «especialización negativa» de los trabajadores extranjeros. Interesa especialmente observar no ya el sector de actividad, sino las diferencias en los indicadores relativos a la calidad del empleo. Es cierto que la desigual distribución sectorial y la antigüedad en el mercado laboral condicionan cualquier comparación agregada entre españoles y extranjeros en cuanto a las condiciones del empleo. Así, por ejemplo, la antigüedad media en la empresa de los empleados españoles es de unos 12 años, muy superior a los menos de 5 años del trabajador extranjero lo que, por sí mismo, incide en las características agregadas del colectivo ocupado nativo frente al extranjero. Otra diferencia esencial es el propio estatus ocupacional. La diferencia de mayor impacto agregado es la desigual presencia de ocupados en el sector público en el que, obviamente, las condiciones laborales respecto al sector privado son muy diferentes.

⁵³ Estudio nº. 3190, *Actitudes hacia la inmigración (X)*.

⁵⁴ Porcentaje de hombres y mujeres extranjeras (y doble nacionalidad). Dato EPA, media anual 2018 (Detalle por ocupaciones).

⁵⁵ Este porcentaje se deriva de la EPA 2015. Los datos más actualizados derivados del registro de afiliados extranjeros en el servicio doméstico arrojan una cifra del 42 %, aunque en este último caso no estamos contando los empleados que trabajen sin contrato.

⁵⁶ Datos de afiliados en alta a la Seguridad Social correspondientes a 2019.

Hechas estas importantes salvedades, **algunas diferencias y similitudes agregadas entre extranjeros y españoles merecen un comentario, en tanto que ilustran un nivel de integración deficiente de los trabajadores extranjeros en el mercado laboral español.**

El porcentaje de temporalidad de los contratos es del 41 % frente a un 25 % entre los españoles. El tiempo parcial es también sensiblemente más habitual entre extranjeros, un 20 %, que entre nativos, en donde apenas alcanza el 14 %. El subempleo, señal de escasa calidad ocupacional, confirma el carácter involuntario del empleo parcial y resulta también mucho más frecuente entre los trabajadores extranjeros (un 22 %) que nativos (12 %). La jornada laboral ordinaria efectivamente trabajada parece también mayor en el caso de los trabajadores extranjeros, así como, lamentablemente, el número de horas extraordinarias.

Cuadro 1

Indicadores seleccionados de ocupación y paro por nacionalidad. Datos referidos a 2017		
Ocupación	españoles	extranjeros
Tasa ocupación	44 %	47 %
Asalariados (sector privado)	65 %	83 %
Diferencias más marcadas en ocupación sectorial		
Administración pública	19 %	1 %
Construcción	6 %	8 %
Comercio y hostelería	23 %	36 %
Ocupación no cualificada (no se refiere al trabajador)	10 %	32 %
Segunda etapa secundaria o educación superior	41 %	47 %
de ellos, en ocupaciones no cualificadas	4 %	25 %
de ellos, en la construcción, comercio y hostelería	23 %	38 %
Antigüedad en la empresa en años*	12	5

Calidad ocupación	Españoles	Extranjeros
Empleo a tiempo parcial	14 %	20 %
De los cuales, «como única opción» ¹	55 %	66 %
% Contratos temporales	25 %	41 %
Duración del contrato temporal (meses)	7,1	6,1
% Contratos temporales (en trabajadores cualificados)	22 %	31 %
Contrato «verbal» (entre los temporales) ²	2 %	7 %
Horas extra semanales (totales) ³	4,3	5,3
Subempleo (EPA - insuficiencia horas) ⁴	4 %	9 %
Subempleo ⁵ (% Ocupados)	10 %	19 %
Subempleo ⁵ (% T.Parcial)	48 %	60 %
Tareas que requieren gran esfuerzo físico (ECV-2017)	4,50 %	8,80 %
Parados	Españoles	Extranjeros
Tiempo desde último empleo (mediana en meses)	12	9
Desempleo más de un año	51 %	44 %
Desempleo más de cuatro años	25 %	15 %
Desempleados sin experiencia laboral	10 %	14 %

* Media ponderada incluyendo los trabajadores con doble nacionalidad

¹ Aquellos que teniendo un contrato a tiempo parcial aducen, como razón, que no encontraron otra opción.

² Empleados que, al ser preguntados por el tipo de contrato lo declaran como «verbal».

³ Pagadas y no pagadas.

⁴ Ocupados subempleados por insuficiencia de horas que la EPA diferencia explícitamente del término estándar «ocupado».

⁵ Ocupados que señalan que querrían trabajar más horas de las que trabajan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE) y la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

La propia OCDE ha alertado sobre el insuficiente nivel de integración laboral de los inmigrantes después de superar la crisis económica. Aunque las tasas de paro de extranjeros y españoles han convergido a niveles similares al 2008, el responsable de la elaboración del informe Thomas Liebig señalaba que «los puestos de trabajo ocupados por los inmigrantes tras la crisis económica son mucho peores, mal remunerados e

inestables. [...] Los inmigrantes suelen beneficiarse antes cuando aumenta la actividad económica, pero continúan siendo más vulnerables que otros ante una crisis»⁵⁷.

Debe señalarse en este punto, para terminar, que la incorporación de inmigrantes en puestos de escasa cualificación podría tener además un efecto indirecto positivo en la formación y, por tanto, en el empleo de los nativos. Algunos estudios recientes han mostrado que la migración puede mejorar el capital humano nativo al aumentar los incentivos para completar la educación (Hunt, 2017). En los Estados Unidos, por ejemplo, se mostró que un aumento de un punto porcentual en la proporción de inmigrantes en la población de 11 a 64 años aumenta la probabilidad de que los nativos de 11 a 17 años terminen finalmente los 12 años de escolaridad en 0,3 puntos porcentuales.

«Los inmigrantes vienen sin formar y no saben desempeñar los trabajos que nosotros ofrecemos»

Cualificación de los trabajadores extranjeros

Los extranjeros, en promedio, presentan niveles formativos más elevados de lo que tradicionalmente se sospecha. Los datos más recientes señalan, en efecto, que, aunque es cierto que existen diferencias en los extremos de la escala formativa, con más presencia de trabajadores que solo alcanzan a haber terminado estudios primarios (el 14 %, ante el 4 % de españoles) y menos universitarios (30 %, ante el 46 %), los trabajadores con educación secundaria, tanto generalista como en formación profesional alcanza al 56 % de los ocupados extranjeros⁵⁸.

Sin embargo, tal y como se ha descrito previamente, las tareas que realizan quedan por debajo de estos niveles formativos. Así, por ejemplo, del 47 % de ocupados extranjeros que han completado estudios de segundo ciclo de secundaria o educación superior, uno de cada tres trabaja en ocupaciones elementales, cuatro de cada diez en hostelería, construcción o comercio⁵⁹. Los datos recogidos por el INE, en un estudio específico sobre la situación de los inmigrantes en el mercado laboral, indican que **la**

⁵⁷ Noticia aparecida en el diario *El País*, 18 septiembre 2019 La tasa de empleo de los inmigrantes se acerca a la de los españoles por primera vez después de la crisis:

https://elpais.com/politica/2019/09/18/actualidad/1568795569_391245.html

⁵⁸ EPA. Tercer trimestre de 2019. Ocupados por nacionalidad, sexo y nivel de formación alcanzado. Comparación entre ocupados con nacionalidad española y extranjera (sin doble nacionalidad).

⁵⁹ Datos EPA referidos al promedio del año 2017.

mitad de los trabajadores nacidos en el extranjero (51 %) afirman que su nivel de estudios, experiencia o capacitación les permitirían desarrollar tareas de mayor cualificación que las que desempeñan actualmente⁶⁰. El porcentaje es aún mayor entre los extranjeros nacidos en América Latina, alcanzando a casi el 58 %.

Es cierto que la sobrecualificación no es un problema exclusivo de los trabajadores extranjeros (en la misma encuesta, afectaba al 47 % de los nacidos en España) y que, siendo «optimistas», las diferencias entre los extranjeros y los españoles, en términos de sobrecualificación, se han reducido en los últimos años⁶¹, pero algunos de los factores que la explican sí son muy específicos y nos dan pistas para tratar de mejorar su inserción laboral. Por ejemplo, un 11 % de los nacidos fuera de Europa o Latinoamérica (esencialmente africanos o asiáticos) señalan dificultades con el idioma, un 8 % de los nacidos en Latinoamérica señalan problemas con la convalidación de los títulos obtenidos en el extranjero y un 2 % de todos los ocupados extranjeros indican restricciones legales.

Restricciones específicas para el acceso de extranjeros al mercado laboral en igualdad de condiciones

Más allá de las limitaciones que impone la propia regulación para la concesión de permisos de trabajo, es interesante recordar una importante restricción que pocas veces se menciona: el acceso a empleo público. Actualmente, un 20 % de los ocupados españoles trabajan como asalariados en el sector público, un porcentaje que solo alcanza al 1,4 % de los extranjeros⁶².

En efecto, el Estatuto Básico del Empleado Público de España limita la incorporación profesional de la población activa extranjera no comunitaria solo a la categoría de «personal laboral», excluyéndose su participación por ley de las categorías de funcionarios de carrera, funcionarios interinos o personal eventual. La población extranjera comunitaria tiene también, por cierto, restricciones para determinados puestos en la Administración.

Esta limitación no deja de ser, en esencia, cuestionable, en la medida en que el mismo estatuto reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad». El concepto de ciudadanía queda limitado, por tanto, por el de nacionalidad.

⁶⁰ INE. Módulo año 2014 (Base Censos 2011). Situación de los inmigrantes y de sus hijos en el mercado laboral.

⁶¹ La OCDE señaló, efectivamente, a España y Grecia en su último informe «International Migration Outlook», como los países en los que más se habían recortado estas diferencias.

⁶² EPA (INE). Tercer trimestre de 2019.

Referencias

- C. Amuedo-Dorantes y S. de la Rica, «Immigrants' responsiveness to labor market conditions and their impact on regional employment disparities: evidence from Spain», *SERIEs*, 1(4), 2010, 387-407.
- C. Amuedo-Dorantes y A. Sevilla, «Low-Skilled Immigration & Parenting Investments of College-Educated Mothers in the United States: Evidence from Time-Use Data», *Journal of Human Resources*, vol. 49, nº. 3, 2014, 509-539.
- Banco de España, *Informe Anual*, capítulo 4, «Consecuencias de los cambios demográficos», 2018.
- G. Barone y S. Mocetti, «With a Little Help from Abroad: The Effect of Low-Skilled Immigration on the Female Labour Supply», *Labour Economics*, vol. 18, nº. 5, 2011, 664-675.
- G. Bettin, I. Giorgetti y S. Staffolani, «Who cares for the carers? The impacts of immigrant elderly care workers on the female labour supply», *Working Papers*, nº. 444, 2019.
- M. Blázquez y A. Herrarte, *Informe Inmigración y Mercado de Trabajo*, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2016.
- G.J. Borjas, «Native Migration and the Labor Market Impact Of Immigration», *NBER Working Paper*, nº. 11610, 2005.
- P. Cáceres, *Feminización de las migraciones, mercado de trabajo y movilidad laboral en España. Sobre el servicio doméstico y el cuidado de mayores. Grandes transformaciones sociales, nuevos desafíos para la sociología*, Gijón, Federación Española de Sociología (FES), 2016.
- R. Carrasco, J.F. Jimeno & A.C. Ortega, «The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: some evidence for Spain», *Journal of Population Economics*, 21(3), 2008, 627-648.
- CES, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Consejo Económico y Social, Colección Informes, 02/2019, Madrid.

- CIS, *Actitudes hacia la inmigración (X)*, Estudio nº 3190, 2017.
- Citi GPS-Global Perspectives & Solutions, I. Goldin, A. Pitt, B. Nabarro & K. Boyle, *Migration and the economy: Economic realities, social impacts and political choice*, Oxford Martin School, septiembre 2018:
https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/2018_OMS_Citi_Migration_GPS.pdf
- A. Domingo i Valls, A. Sabater Coll y E. Ortega Rivera, «Neo-Hispanic Migration? The impact of the economic recession on Spanish emigration», *EMPIRIA*, (29), 2014, 39-66.
- M. Foged & G. Peri, «Immigrants' effect on native workers: New analysis on longitudinal data», *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2), 2016, 1-34.
- J. Hunt, «The impact of immigration on the educational attainment of natives», *Journal of Human Resources*, 52(4), 2017, 1060-1118.
- J. Hunt, «Skilled Immigrants' Contribution to Innovation and Entrepreneurship in the US», *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, 2010:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095830-en>
- S. Jean, et al., «Migration and labour market outcomes in OECD countries», *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2010/1:
https://doi.org/10.1787/eco_studies-2010-5kmhf827kws6.
- R. Mahía, «Población extranjera residente en España: evolución, características e integración económica», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2018, 80-113.
- R. Martínez, «¡El trabajo doméstico cuenta! Características y transformaciones del servicio doméstico en España», *Migraciones*, 36; 2014, 275-305.
- OECD, «Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration», *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris, 2012:
http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-7-en

- OECD, Matching Economic Migration with Labour Market Needs. OECD Publishing, 2014. <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/oecd-2014---matching-economic-migration-with-labour-market-needs.pdf>
- OECD, «Is migration good for the economy?», *Migration Policy Debates*, nº. 2, May 2014, OECD Publishing, Paris:
<https://www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf>
- J. Recaño, «La consolidación de las migraciones internas de inmigrantes como factor estructural de la movilidad geográfica en España», *Panorama Social*, 24(2), 2016, 49-71.

3 ECONOMÍA PÚBLICA

3.1 INMIGRACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR

Algunos ciudadanos consideran que el libre acceso de los inmigrantes a los beneficios de nuestro estado de bienestar es un factor de atracción y que, a la postre, eso explica los elevados flujos de inmigración en nuestro país. La conclusión sería tan directa como peligrosa: limitemos el acceso de los inmigrantes a las prestaciones del sistema.

«Nuestro “generoso” estado de bienestar atrae a los inmigrantes»

Supuesto «efecto llamada» ligado al estado de bienestar

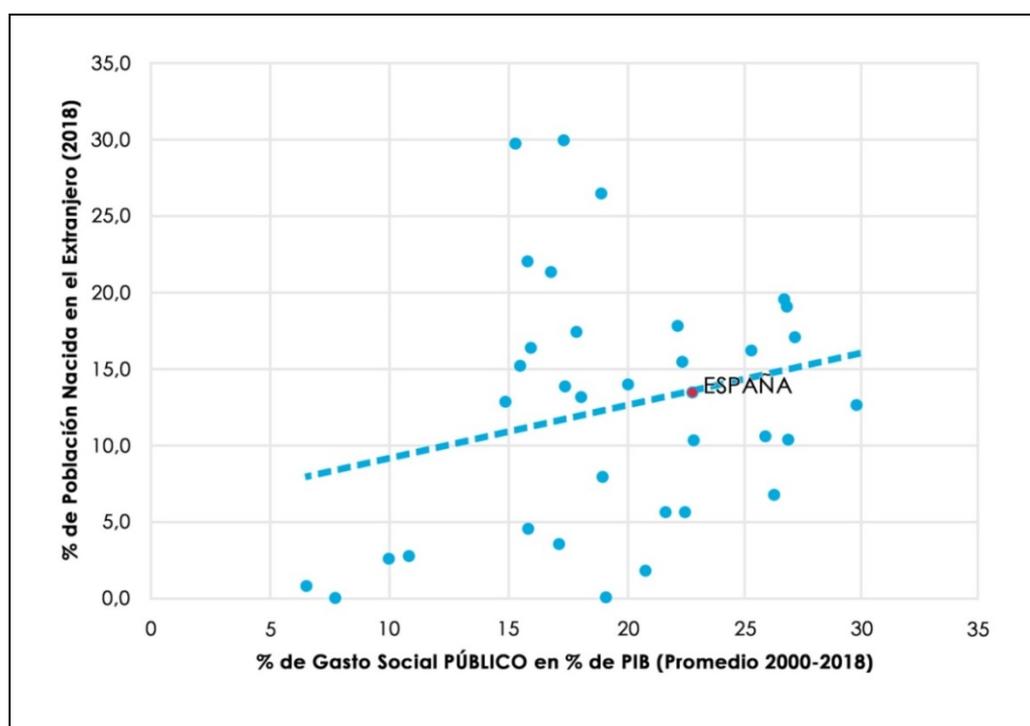
Lógicamente, a la hora de elegir su país de destino, los emigrantes tenderán a valorar positivamente la existencia de un estado del bienestar con amplias coberturas y libre acceso a las prestaciones básicas

Por estado de bienestar se entiende normalmente el catálogo de servicios y prestaciones provistas por las administraciones públicas con cargo al gasto social, con la finalidad genérica de proteger a sus ciudadanos. Más allá de discusiones sobre el modelo ideal de organización económica, el gasto público social se considera, en términos generales, un factor que contribuye a nivelar la calidad de vida de todos ciudadanos facilitando la inclusión social mediante el acceso a una serie de servicios básicos (sanidad, educación, vivienda) y apoyando con transferencias situaciones contingentes (pensiones, subsidios) a aquellos que no disponen de fuentes de renta suficientes.

Así pues, más allá de las evidencias empíricas, es de sentido común que, a la hora de elegir su país de destino, los emigrantes tenderán a valorar positivamente la existencia de un estado del bienestar con amplias coberturas y libre acceso a las prestaciones básicas (sanidad, educación o pensiones, por ejemplo). Negar algo tan evidente resultaría pueril, pero al mismo tiempo, cabe suponer que la decisión de migrar obedece a un complejo entramado de razones de muy diversa índole y, por tanto, es fácil

intuir que el estado de bienestar no es el principal factor de atracción migratoria. El gráfico siguiente muestra en el eje horizontal el porcentaje de gasto social promedio (2000-2018) respecto al PIB en los países de la OCDE y, en el vertical, el porcentaje de población nacida en el extranjero. Cada punto representa un país y a simple vista puede observarse que, aunque existe una leve conexión directa entre ambas variables (representada por la recta que atraviesa la nube de países), la dispersión en torno a esa «norma» es muy grande. Resulta fácil encontrar países con tasas de gasto social muy por encima o por debajo del promedio de la OCDE y, sin embargo, con porcentajes de población extranjera muy diferentes, superiores o inferiores a los que la «norma» sugeriría.

Gráfico 5
Gasto social y población extranjera en la OCDE



Promedio 2000-2018 (o últimos datos disponibles en caso de no disponerse de todo el rango)⁶³. Dato referido a 2018⁶⁴.

Fuente: Mahía, 2018, a partir de datos OCDE (Luxemburgo ha sido deliberadamente excluido, por distorsionar el conjunto).

⁶³ <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>

⁶⁴ OECD Migration Outlook 2019 <http://dx.doi.org/10.1787/888933991014>

Los intentos por determinar las causas de la migración internacional y, en concreto, separar el efecto específico asociado al estado del bienestar de otros factores concurrentes han sido múltiples. Existe, de hecho, un término específico —atracción del bienestar: *welfare magnet*— para denominar este efecto que, en suma, vendría a sugerir que los estados de bienestar generosos provocan dos efectos, uno cuantitativo (tienden a atraer más migrantes y además inhiben el retorno de aquellos que atraviesan una mala situación económica) y uno cualitativo (tienden a atraer y retener a aquellos migrantes poco cualificados y con bajo potencial de ingresos dado que tienen más probabilidades de utilizar los beneficios del sistema). Docenas de análisis empíricos en muchos países han tratado de cuantificar cómo de importante es el estado del bienestar como factor de atracción⁶⁵. Como ocurre habitualmente con un fenómeno tan complejo y multidimensional como las migraciones, los resultados son a su vez muy heterogéneos y difícilmente generalizables. Aunque algunos estudios han mostrado claras evidencias de la atracción del bienestar, en términos generales no hay una evidencia clara de tal efecto. **Varios factores inhiben la lógica de relación positiva entre generosidad del estado de bienestar e inmigración**⁶⁶.

En resumen:

- La hipótesis de conexión positiva entre migración y generosidad del estado del bienestar presupondría que el migrante está debidamente informado sobre los beneficios en uno u otro lugar y sobre la mayor o menor facilidad de acceso a las prestaciones. Esto solo es cierto en aquellos países en los que ya existen amplias redes de migrantes ya establecidas que, llegado el caso, actúan como fuentes de información para nuevos migrantes.
- Los sistemas no solo han de ser generosos sobre el papel, sino accesibles. Algunos sistemas de protección social son muy generosos, pero establecen límites al acceso de los inmigrantes al catálogo completo de prestaciones y servicios públicos.
- Aunque no se impongan restricciones a los beneficiarios por razón de origen, algunas de las prestaciones pueden exigir la residencia legal y/o contar con un empleo formal de manera que los potenciales beneficios del estado de bienestar actuarían como incentivos secundarios, siempre condicionados a la mayor o menor facilidad para encontrar un empleo y acceder a un estatus regularizado.
- Es habitual que muchas prestaciones sean, tanto para nativos o inmigrantes, de naturaleza contributiva (desempleo y algunas pensiones, por ejemplo), por lo que

⁶⁵ Dos referentes muy conocidos son los de Borjas, 1999, y los trabajos de Razin & Wahba, 2013 y 2015.

⁶⁶ Por ejemplo, recientemente Agersnap et al., 2019, para Dinamarca.

solo podrían ser percibidas por los inmigrantes como beneficios en el medio o largo plazo.

- Cuando comparamos el selecto grupo de naciones desarrolladas que podrían ser evaluadas como destino por un migrante económico, es cierto que hay una enorme variedad de normas y excepciones en determinados tipos de servicios y situaciones, pero, en general, las diferencias en términos de acceso y generosidad a las prestaciones sociales esenciales no son tan relevantes. En el caso europeo, acuñamos términos como «modelo social europeo» para referirnos de hecho a una cierta homogeneidad en el modelo de prestaciones públicas. Así, por ejemplo, en el caso de la Sanidad, la inmensa mayoría de países europeos proveen un acceso prácticamente universal a sistemas de salud públicos⁶⁷. Algo similar ocurre también con la educación y otras prestaciones básicas, de modo que resulta difícil encontrar diferencias muy marcadas que, en términos generales, pudieran servir de estímulo esencial para elegir un país frente a otro por razón de su sistema de protección social.

Varias y poderosas razones invitan a pensar que el estado del bienestar español no ha sido ni es un fuerte factor de atracción de inmigración

El caso de España

Tal y como algunos expertos en economía pública han señalado en varias ocasiones, varias y poderosas razones invitan a pensar que el estado del bienestar español no ha sido ni es un fuerte factor de atracción de inmigración⁶⁸.

Para empezar, **la propia dinámica de evolución inmigratoria no ha mostrado relación alguna con la evolución del estado del bienestar en España**. Debemos recordar que la inmigración se inició de forma brusca, casi «repentina» y acelerada con el inicio de la década de los 2000, sin que, en aquel momento, se hubiera producido cambio estimulante alguno en materia de cantidad o calidad del gasto social. A lo largo de las últimas dos décadas, la migración neta ha variado de forma significativa, siguiendo una dinámica vinculada al ciclo económico sin que, en este mismo período de tiempo, se

⁶⁷ Ver el documento del Ministerio de Sanidad *Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea*. Características e indicadores de salud 2019.

https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/presentacion_es.pdf

⁶⁸ Son recomendables, especialmente, los trabajos de Rafael Muñoz de Bustillo al respecto. Por ejemplo, Bustillo & Martín, 2017.

hayamos registrado cambios reseñables favorables en el marco de prestaciones del estado de bienestar español.

Más aún, a lo largo de los últimos años, en el marco de la profunda crisis económica reciente, las políticas sociales en España se han subordinado a la lógica de la estabilidad financiera, las políticas de austeridad o el crecimiento. **La desfavorable evolución de los indicadores de pobreza y exclusión social ha sido** patente en términos agregados, pero **particularmente intensa entre la población inmigrante sin que por ello la presión migratoria haya descendido de forma análoga.**

De hecho, **si se trata de elegir España frente a otros destinos por razón de nuestro estado de bienestar, la comparación en términos de diseño, extensión y calidad del estado de bienestar en España dista mucho de ser envidiable y su evolución reciente no permite precisamente «sacar pecho».** En España, el modelo de estado de bienestar generalmente se considera de amplia cobertura en servicios y prestaciones, pero de baja o muy baja intensidad protectora (es decir, de escasa efectividad para combatir las formas de exclusión social).

Por otro lado, la tendencia reciente ha mostrado un claro proceso de deterioro, con una reducción del gasto social, especialmente a partir de 2010-2011, en las partidas sociales más relevantes (sanidad, la educación, atención a la dependencia), que aún no han recuperado sus niveles pre-crisis (Lorenzo, 2014). En términos comparados, el nivel de gasto social en sentido amplio⁶⁹, expresado en tanto por ciento del PIB, era del 41 % en 2018⁷⁰, claramente por debajo de la media comunitaria de la UE (46 %) y muy alejado de países como Francia (56 %), Finlandia (55 %), Bélgica (52 %) o Dinamarca (51 %). En el capítulo de prestaciones sociales, el gasto en pensiones y programas de protección social está también más de dos puntos por debajo de la media comunitaria de la UE (16.6 % en España frente al 18.8 % de la UE, o el 19.8 % de la eurozona). Si excluimos el gasto en desempleo y pensiones de jubilación y nos concentramos en el resto de programas de protección social, los niveles de gasto en tanto por ciento del PIB de España, apenas alcanzan el 5.8 %; los inmigrantes preferirían, por tanto, ir a países como Eslovenia, Eslovaquia o Chipre (6.5 % del PIB). Por último, si comparamos el efecto de incremento en la renta mediana de los hogares que suponen las transferencias

⁶⁹ Esto es, incluyendo sanidad, educación, cultura, prestaciones sociales, vivienda, medio ambiente, defensa y seguridad.

⁷⁰ Eurostat, Statistics Explained. Government Expenditure on Social Protection.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_social_protection#Expenditure_on_social_protection

sociales (pensiones excluidas)⁷¹, España también está ligeramente por debajo de la media comunitaria (6,2 % frente al 7,2 % de la UE) y lejos de países como Irlanda (10 %), Noruega (8,5 %), Suecia (8,3 %), Suiza, Francia, Italia, Alemania o Austria (todos ellos por encima del 7 %).

En el caso concreto del acceso a los beneficios del estado de bienestar por parte de los inmigrantes las especificidades son muy relevantes y excluyen en buena medida a los que no gozan de situación regular. Aunque es cierto que el empadronamiento es *a priori*⁷² suficiente para acceder a las prestaciones de sanidad, educación y algunos programas asistenciales, las prestaciones públicas que protegen de las principales contingencias son contributivas y están por tanto asociadas al empleo regular y a la cotización durante un determinado período. Debemos pensar, por tanto, que los potenciales beneficios del sistema de protección social son secundarios, al menos si se comparan con la eventual oportunidad de empleo y de estatus administrativo regular. En este sentido, el procedimiento del arraigo para la regularización, que requiere la residencia acreditada por un período de 3 años en situación irregular, supone de facto una restricción de acceso al sistema de protección social y, por lo tanto, un factor de inhibición, cuando no de estímulo negativo directo, para la selección de nuestro país como destino migratorio.

3.2 INMIGRACIÓN Y USO DE LAS PRESTACIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Uno de los principales temas que, junto al mercado laboral, concentra la mayor parte de los análisis relativos al impacto económico de la inmigración es el relativo al uso de prestaciones y servicios públicos. En ocasiones, se pueden escuchar frases que tienen la categoría de bulo, como «los inmigrantes tienen derecho a prestaciones que los españoles no tenemos», «se aprovechan de las ayudas dejando sin prestaciones a los españoles», «abusan de las prestaciones» o «no deberían tener derecho cuando no han estado en España cotizando».

⁷¹ Cálculo realizado a partir de la información suministrada por Eurostat, comparando los datos de Median income before social transfers (pensions excluded from social transfers) by household type [ilc_di14b] con los datos de Median income by household type - EU-SILC and ECHP surveys [ilc_di04].

⁷² En teoría, el Real Decreto-ley 7/2018, sobre acceso universal al Sistema Nacional de Salud, establece que las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a protección sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española. Sin embargo, la aplicación práctica de esta norma a inmigrantes en situación irregular no es inmediata, directa y sencilla. En un reciente documento dirigido a las comunidades autónomas, se han tratado de definir de forma homogénea los requisitos y procedimientos para prestar asistencia sanitaria de forma gratuita a estos inmigrantes y algunos de los trámites esenciales para garantizar esa prestación gratuita presentan, en la práctica, importantes dificultades.

Las percepciones sobre la contribución de los inmigrantes a la economía pública y el uso de sus prestaciones

La última encuesta del CIS en torno a las *Actitudes hacia la inmigración* revelaba que el tercer aspecto más negativo hacia la inmigración, destacado por el 11,2 % de los encuestados, era el que se formulaba como «suponen una carga para España y tienen más ventajas sociales»⁷³.

Este tipo de percepciones sobre el mal uso o la insuficiente contribución de los inmigrantes a las prestaciones públicas son casi tan antiguas en España como la propia inmigración. Ya en el año 2002, el Barómetro de opinión del CIS señalaba la inmigración como uno de los problemas que más preocupaba a los españoles. Aunque ya por aquel entonces la actitud hacia la inmigración era mayoritariamente favorable, en parte de la población autóctona ya estaba presente el discurso de «los inmigrantes compiten con la población autóctona por los puestos de trabajo y las prestaciones sociales (sanidad, plazas escolares, ayudas a la vivienda, asistencia pública)» (Cea D'Ancona y Vallés, 2008-2009). Esta opinión se hizo más evidente durante la crisis económica, alimentando posiciones a favor de la limitación de derechos de los inmigrantes y mostrando oposición a la adaptación de los programas sociales a las necesidades específicas de los colectivos de origen inmigrante (Moreno y Bruquetas, 2011). Afortunadamente, la proporción de quienes opinan de tal modo ha sido y es minoritaria. Cuando el CIS pregunta, por ejemplo, si se está de acuerdo en que los inmigrantes deberían tener acceso a las prestaciones por desempleo, menos del 10 % opina que no⁷⁴.

La percepción que los ciudadanos tienen sobre la contribución o el uso de las prestaciones públicas, por parte de los inmigrantes, son muy relevantes a la hora de definir su valoración global respecto a la inmigración

Sin embargo, aunque se trate de opiniones minoritarias, es importante recalcar que la percepción que los ciudadanos tienen sobre la contribución o el uso de las prestaciones públicas, por parte de los inmigrantes, son muy relevantes a la hora de definir su valoración global respecto a la inmigración.

⁷³ Estudio nº 3190, *Actitudes hacia la inmigración (X)*.

⁷⁴ Según los datos proporcionados por el CIS, estudios de *Actitudes hacia la inmigración* 2008, 2012 y 2017.

«Muchos extranjeros viven gracias a las pensiones y prestaciones sociales»

La renta principal de los trabajadores extranjeros

Los datos de la encuesta continua de presupuestos familiares revela que un 60 % de los hogares extranjeros tiene el trabajo por cuenta ajena como fuente principal de ingresos frente al 44,7 % en el caso de los hogares españoles⁷⁵. Aun excluyendo los hogares con pensionistas para realizar una comparación más adecuada (la presencia de extranjeros mayores de 65 años pensionistas es muy escasa), la proporción de hogares extranjeros que tiene como fuente principal el trabajo por cuenta ajena (65 %) supera también la de los hogares españoles (64 %). El trabajo por cuenta propia es fuente de ingresos principal en un 14 % de hogares cuyo sustentador principal es extranjero. En resumen, solo el 18 % de los hogares extranjeros tienen como fuente de ingresos principal una pensión contributiva (4 %), por desempleo (8 %) u otro tipo de prestación social (6 %; un porcentaje algo inferior al 19 % de los hogares españoles).

A la hora de evaluar que el empleo por cuenta ajena es igual de importante entre el colectivo español y extranjeros como fuente de ingresos, debe recordarse que, sin embargo, existe una limitación importante que solo opera para el colectivo extranjero: el acceso al trabajo en la Administración pública mencionado en la sección relativa al mercado de trabajo.

Cuadro 2

Fuente de ingresos en los hogares por nacionalidad				
	Total hogares		Hogares con sustentador < 65 años	
	Españoles	Extranjeros	Españoles	Extranjeros
Trabajo por cuenta propia	11 %	13 %	16 %	14 %
Trabajo por cuenta ajena	45 %	60 %	64 %	65 %
Suma de trabajo	56 %	73 %	80 %	79 %
Pensiones contributivas	37 %	12 %	12 %	4 %
Prestaciones por desempleo	4 %	8 %	5 %	8 %
Otras prestaciones sociales	1 %	5 %	2 %	6 %
Otras fuentes	2 %	3 %	2 %	3 %

Fuente: CES (2019) a partir de datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE)

⁷⁵ Conforme a la explotación de microdatos descrita en el informe del CES (2019).

Prestaciones de la Seguridad Social: no discriminación formal por razones de origen

El artículo 14.1 de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social determina que los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles⁷⁶. En términos formales, el sistema de Seguridad Social está orientado hacia el principio de universalidad. Sobre este principio, los criterios de elegibilidad para ser beneficiario de las distintas prestaciones públicas de la Seguridad Social están basados exclusivamente en determinados criterios de «contributividad» o de residencia, iguales para todos los potenciales beneficiarios. No puede existir, por tanto, discriminación formal, positiva o negativa, por razón de origen.

Si alguna forma de discriminación pudiera constatarse, sería la de algunas restricciones en favor de los españoles de origen en la formulación o aplicación práctica de ciertos criterios formales de elegibilidad

En todo caso, si algo podría constatarse, es la existencia de algunas restricciones para los extranjeros en la formulación o aplicación práctica de algunos criterios formales de elegibilidad. Así, por ejemplo, para el caso de las prestaciones no contributivas, la exigencia de un período mínimo de

residencia supone de facto una restricción de acceso a los extranjeros. Debe recordarse que, para el acceso a una prestación no contributiva de jubilación, se establece para todos los solicitantes una residencia mínima de 10 años en el territorio nacional, y de 5 para el caso de una pensión de invalidez⁷⁷. Esta norma excluye, por tanto, a los extranjeros llegados hace menos de una década. Más aún, en algunos casos, como en el del acceso a ayudas en materia de vivienda, la ley añade explícitamente un período de residencia mínima, al condicionar el acceso a las ayudas a disponer de un permiso de larga duración⁷⁸.

Debe recordarse, además, que la Ley de extranjería mencionada determina que, para acceder a todo el catálogo de prestaciones de la Seguridad Social y de los servicios sociales, es necesario tener residencia legal. En este sentido, una reciente sentencia del Tribunal Supremo falló explicitando que, en el caso de los extranjeros, el

⁷⁶ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

⁷⁷ Siendo al menos dos de ellos continuados e inmediatamente anteriores al momento de la solicitud.

⁷⁸ «Los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles» (art. 13).

empadronamiento no demuestra los años de residencia legal exigidos para optar a la pensión no contributiva de jubilación (mientras que ese mismo empadronamiento sí es un documento válido como prueba de residencia para españoles de origen)⁷⁹. La sentencia asume el contenido del artículo 18 de la ley reguladora del régimen local, que señala que «la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España» y se decanta, por tanto, por no computar los períodos de permanencia en España de extranjeros o nacionalizados sin autorización administrativa de residencia, así como tampoco los permisos temporales de residencia.

«Después de tanto tiempo cotizando, llegan ellos y cobran también nuestras pensiones»

Gasto en pensiones contributivas para los extranjeros que no han cotizado

De acuerdo con el art. 41 de la Constitución, el Sistema de protección de la Seguridad Social, se materializa a través de dos modalidades: una modalidad contributiva y otra no contributiva. Debe señalarse en primer lugar que, en España, el 98 %⁸⁰ del gasto en pensiones⁸¹ (o el 95 % del número de pensiones) es de naturaleza contributiva. Así pues, el grueso del gasto en prestaciones de la Seguridad Social está supeditado a la previa relación jurídica del beneficiario con la Seguridad Social. Por tanto, en términos generales, el ser beneficiario de una pensión y la cuantía de la misma se determinan en función de la trayectoria laboral del trabajador y las aportaciones efectuadas por este durante el período considerado a efectos de la base reguladora de la pensión de que se trate (y por el empresario en el caso de trabajadores por cuenta ajena).

Como puede deducirse con facilidad, esto implica que el peso actual de los beneficiarios extranjeros en el volumen de gasto en pensiones contributivas es extremadamente reducido.

El peso de los beneficiarios extranjeros en el gasto en pensiones contributivas es muy reducido

⁷⁹ Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de lo Social, Sección Pleno, Sentencia 276/2019 de 3 Abr. 2019, Rec. 1299/2017.

⁸⁰ Dato relativo a los PGE del año 2019.

⁸¹ Excluido del cálculo el subsidio por desempleo, que es analizado en sección aparte.

La tabla siguiente ilustra el peso de los extranjeros en el gasto contributivo, tanto en número de pensiones como en volumen de gasto. El número de pensiones contributivas en favor de extranjeros era, a finales de 2019⁸², del 1,6 % del total, lo que supone un 0,9 % de la nómina media de gasto⁸³, incluyendo además el régimen comunitario y los convenios internacionales⁸⁴. Esta exigua proporción es razonable si pensamos que el 70 % del gasto se destina a pensiones de jubilación: la población extranjera mayor de 65 años es del 3,6 %⁸⁵, pero además, obviamente, su período de residencia no les alcanza a muchos de ellos para acreditar el período de carencia o cotización mínimo (15 años para el régimen general y jubilación ordinaria y en torno a 35 años para acceder a la pensión máxima).

Cuadro 3

Pensionistas y gasto por nacionalidad en prestaciones contributivas de la Seguridad Social						
	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	TOTAL Pensiones
TOTAL PENSIONES ¹	962.035	6.089.294	2.366.788	340.106	43.156	9.801.379
Españoles	933.681	6.012.608	2.328.768	329.079	43.071	9.647.207
Extranjeros	28.354	76.686	38.020	11.027	85	154.172
% extranjeros	2,9 %	1,3 %	1,6 %	3,2 %	0,2 %	1,6 %
TOTAL GASTO ²	941,3	6.963,4	1.692,2	137,9	25,0	9.759,8
Españoles	920,8	6.922,1	1.672,3	135,4	24,9	9.675,5
Extranjeros	20,5	41,3	19,9	2,5	0,1	84,3
% extranjeros	2,2 %	0,6 %	1,2 %	1,8 %	0,2 %	0,9 %

(1) Datos referidos a diciembre de 2019.

(2) Miles de Euros. Media mensual. Año 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social Estadiss (Estadística de Pensiones)

⁸² Datos a cierre de año (diciembre 2019).

⁸³ Dato relativo al año 2019 completo.

⁸⁴ Los ciudadanos de la UE pueden transferir o prorratear sus derechos adquiridos merced a su trabajo en otros países (en los que hayan trabajado al menos un año). Igualmente existen convenios internacionales con terceros países que establecen condiciones variables para la transferencia de las pensiones y prestaciones de la Seguridad Social. En todo caso, el grueso de las prestaciones percibidas por extranjeros se enmarca en el régimen nacional; los beneficiarios extranjeros por Reglamento Comunitario suponen el 0,7 % de los beneficiarios totales y el 0,2 % por convenios internacionales (0,2 %) (Datos referidos a 2018).

⁸⁵ Dato referido a 2008. Principales Series de Población desde 1998, INE.

Podrá entenderse, además, que más allá del escaso número de pensionistas extranjeros, las pensiones medias son también sensiblemente inferiores, dado que la cuantía está en función directa del período cotizado.

«Cobran el desempleo nada más venir, sin haber trabajado apenas en España»

Percepción de prestaciones por desempleo

Con relación a la prestación por desempleo, debe señalarse nuevamente que en su nivel contributivo se trata de una prestación cuya duración y cuantía se encuentra ligada de nuevo a la trayectoria laboral del beneficiario acreditada en España, independientemente de la nacionalidad del trabajador. Los trabajadores extranjeros no tienen beneficio particular alguno en cuanto al cobro de esta prestación. Por otro lado, en su modalidad asistencial (normalmente conocida como subsidio de desempleo), los extranjeros deben residir legalmente en España y cumplir los requisitos exigidos a todos los parados.

No se puede venir a España y cobrar, directamente, el subsidio de desempleo, simplemente por no encontrar trabajo, dado que el permiso de residencia está ligado en términos generales a disponer de un empleo y porque, además, esta prestación exige también haber cotizado un mínimo a la Seguridad Social por contingencia de desempleo. Debe recordarse también que las prestaciones por desempleo para extranjeros, incluso en su nivel asistencial, excluyen específicamente a los que hubieran trabajado mediante autorizaciones para trabajadores transfronterizos, para actividades de temporada y para estudiantes.

Gasto en prestaciones por desempleo

La tabla de datos que se muestra a continuación describe algunas situaciones fácilmente deducibles.

Cuadro 4

Beneficiarios de prestaciones por desempleo por nacionalidad				
	Extranjeros	Españoles	Totales	% extranjeros
Activos ⁽¹⁾	3.011.200	20.077.500	23.088.700	13,0 %
Parados EPA ⁽¹⁾	582.400	2.632.000	3.214.400	18,1 %
Tasa de paro ⁽¹⁾	19 %	13 %	14 %	
Parados registrados ⁽²⁾	403.848	2.794.336	3.198.184	12,6 %
Beneficiarios prestaciones desempleo ⁽³⁾	213.442	1.750.658	1.964.100	10,9 %
Tasa Cobertura aproximada ⁽⁴⁾ (cálculo SEPE)	53 %	63 %	61 %	
Tasa Cobertura aproximada ⁽⁴⁾ (cálculo EPA)	37 %	67 %	61 %	
Contributivas	126.074	743.826	869.900	14,5 %
Tanto por ciento sobre total	59 %	42 %	44 %	
Asistenciales ⁽³⁾	87.368	1.006.832	1.094.200	8,0 %
Tanto por ciento sobre total	41 %	58 %	56 %	
Subsidio (incluyendo renta agraria)	72.836	780.664	853.500	8,5 %
Tanto por ciento sobre total	34 %	45 %	43 %	
Subsidio de eventuales agrarios	1.035	102.865	103.900	1,0 %
Tanto por ciento sobre total	0 %	6 %	5 %	
Renta Activa de Inserción	13.497	123.303	136.800	9,9 %
Tanto por ciento sobre total	6 %	7 %	7 %	

(1) EPA. INE. Tercer trimestre de 2019.

(2) SEPE. Diciembre de 2019.

(3) Estadística de Pensiones. Seguridad Social. Noviembre de 2019.

(4) La tasa de cobertura exacta obligaría a sustraer de entre los desempleados a aquellos que no tiene experiencia laboral previa.

(5) Excluido el programa de activación para el empleo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE (EPA) y Seguridad Social (Estadística de Pensiones)

Solo algo más de 200.000 personas extranjeras son beneficiarias de esta prestación

Se puede apreciar que el peso relativo de los extranjeros entre los beneficiarios de prestaciones por desempleo (10,9 %) es inferior a su peso entre el colectivo de parados (18,1 % en términos EPA, o 12,6 % en términos de

paro registrado). Si preguntáramos al ciudadano medio cuántos extranjeros cobran una prestación por desempleo en España, seguramente pocos dirían que solo algo más de 200.000 personas extranjeras son beneficiarias de esta prestación.

La tasa de cobertura de la prestación es, por tanto, 10 puntos inferior para los extranjeros (53 %) que para los españoles (63 %). Esta diferencia es muy superior si tomamos en cuenta el desempleo sugerido por la EPA (en ese caso, la tasa de cobertura de la población extranjera apenas alcanzaría el 40 %, 20 puntos menos que la de los españoles).

Con relación a la extraordinaria diferencia entre la tasa de cobertura calculada, considerando los datos de parados de la EPA y del SEPE, parece lógico aventurar que la causa se debe a que los datos de empleo y paro registrales están, para los extranjeros, por debajo de la realidad del mercado laboral estimada por la EPA. La razón estriba en que la posibilidad de que un empleado extranjero esté trabajando sin alta en la Seguridad Social es superior a la de un trabajador español y, por tanto, su situación de desempleo tampoco se registra legalmente. La irregularidad laboral es la única salida para los inmigrantes que no tienen permiso de residencia. **Es evidente que, por tanto, existe de facto una discriminación negativa en cuanto al acceso a prestaciones por desempleo, dado que estas se condicionan al estatus de regularidad administrativa.**

Por otro lado, las diferencias en las tasas de cobertura calculadas en términos de desempleo registrado podrían explicarse por los criterios que marcan la duración máxima de las prestaciones. La duración de la prestación contributiva depende de las cotizaciones por desempleo que se hayan realizado en los últimos seis años, de modo que es posible que los extranjeros con menos tiempo de residencia la pierdan con más facilidad transcurrido un período prolongado de desempleo. Así, por ejemplo, un trabajador desempleado que hubiera cotizado solo tres años, dispondría solo de un año de prestación contributiva. La pensión asistencial cubre un pequeño período adicional (variable en función de la situación familiar específica), pero igualmente termina agotándose.

En contra de lo que pudiera pensarse, la prestación contributiva por desempleo, en detrimento de la asistencial, es mayor entre los extranjeros (59 %) que entre los españoles (42 %). Esta diferencia podría deberse a dos factores.

- Por un lado, algunas modalidades que otorgan el derecho a esta prestación están orientadas a trabajadores mayores de 45 o de 52 años, algo que, en promedio, es menos habitual en el caso de los extranjeros, dada su mayor juventud relativa.

Además, el acceso a la prestación es más sencilla y su duración es mayor si se tienen responsabilidades familiares, algo más habitual entre la población española (un 10 % de los extranjeros no viven siquiera en un núcleo familiar directo)⁸⁶.

- El segundo factor, quizá más relevante, podría ser que los extranjeros atravesen períodos de desempleo más cortos, de modo que no lleguen a agotar la prestación contributiva que active este modo asistencial.

Las pensiones no contributivas

Además de las prestaciones de naturaleza contributiva y de la prestación por desempleo, existe también un amplio catálogo de prestaciones no contributivas y asistenciales. Si observamos nuevamente los datos más recientes a fecha de elaboración de este estudio, referidos a las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación, dos resultados parecen evidentes.

Cuadro 5

Pensionistas por nacionalidad en prestaciones no contributivas de la Seguridad Social⁸⁷			
	Pensionistas totales	Pensionistas extranjeros	% total extranjeros
Total prestaciones	450.837	26.530	5,9 %
Invalidez	193.174	8.868	4,6 %
Jubilación	200.532	16.439	8,2 %
Jubilación por invalidez	57.131	1.223	2,1 %

Fuente: IMSERSO. Perfil del pensionista de PNC. Diciembre de 2018⁸⁸

⁸⁶ INE. Encuesta Continua de Hogares. 2018. Población residente según sexo, nacionalidad y situación en el hogar.

⁸⁷ Datos referidos a 2018, los más recientes disponibles que incluyen detalle de nacionalidad en la fecha de consulta (Enero de 2020). No se incluyen los datos referidos a pensiones asistenciales por enfermedad o vejez que apenas suponen el 0,6 % del gasto en prestaciones no contributivas.

⁸⁸ https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/perfil18_pnc_pspd.pdf

- **En primer lugar, se constata la sobre representación de los extranjeros para el caso de la pensión por jubilación.** En efecto, el porcentaje de pensionistas extranjeros (8 %) supera al peso relativo de la población extranjera mayor de 65 años, que es solo del 3,6 %⁸⁹. Sin embargo, esto dista mucho de ilustrar una ventaja relativa para los extranjeros: recordemos que en este caso hablamos de la modalidad no contributiva de la jubilación, esto es, aquella que se activa solo cuando el individuo carece de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, y no haya cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.
- **En segundo lugar, se aprecia que el peso relativo de los extranjeros entre los pensionistas por invalidez es muy escaso:** solo un 4,6 % de pensionistas por invalidez son extranjeros, lo que queda claramente por debajo de lo que correspondería a su peso relativo poblacional. En efecto, considerando la distribución general de edad de los pensionistas de invalidez⁹⁰, el peso de los extranjeros entre estos pensionistas debería ser del 10,6 % y, sin embargo, apenas alcanza el 5 %⁹¹.

«Nosotros necesitamos los subsidios y ayudas igual que ellos, pero ellos se aprovechan de nuestra generosidad»

Prestaciones públicas no contributivas

Aparte de las prestaciones analizadas en los epígrafes previos, existen otras pensiones asistenciales a cargo de la Seguridad Social y ayudas no contributivas que corresponden al ámbito de actuación de la Seguridad Social para las que, lamentablemente, no se dispone de información desagregada por nacionalidad (las ayudas por hijos a cargo menores de 12 años, o mayores con discapacidad).

La desigualdad en términos de rentas entre extranjeros y españoles es muy notable: los indicadores de pobreza muestran que uno de cada dos extranjeros se encuentra en situación de pobreza

⁸⁹ Datos para 2018. Principales Series de Población desde 1998. INE.

⁹⁰ Avance del Perfil del Pensionista de PNC. Diciembre de 2019.

https://www.imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/im_128932.pdf

⁹¹ Cálculo elaborado considerando el peso relativo de cada tramo quinquenal de edad en los pensionistas por invalidez y el peso relativo de población extranjera en esos mismos tramos quinquenales de edad (estos últimos datos derivados de la estadística «Principales Series de Población desde 1998» del INE).

En la mayor parte de los casos, estas prestaciones se limitan a hogares con rentas muy reducidas y son de una cuantía extremadamente pequeña, aún en los casos de máxima desprotección. **Cabe intuir que la mayor insuficiencia de rentas, en promedio, en los hogares extranjeros, los hace más propensos a recibir estas ayudas, pero en ninguna de las prestaciones existe el más mínimo requisito que permita establecer diferencias en términos de elegibilidad a favor o en contra.**

Cuadro 6

Indicadores de rentas y pobreza por nacionalidad					
	Españoles	Extranjeros UNIÓN EUROPEA	Diferencia españoles / extranjeros UE	Extranjeros RESTO DEL MUNDO	Diferencia españoles / extranjeros RESTO DEL MUNDO
Ganancia media anual por trabajador (EES)⁽¹⁾	23.238 €	19.976 €	3.262 €	14.851 €	8.387 €
Renta y tasas de Pobreza (ECV)⁽²⁾					
Renta media por persona	12.282 €	9.042 €	3.240 €	6.715 €	5.567 €
% personas ⁽³⁾ por debajo del 10 % ⁽⁴⁾ renta nacional total	8 %	26 %	-18 %	31 %	-23 %
Tasa de riesgo de pobreza	18 %	46 %	-28 %	50 %	-32 %
Riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE)	23 %	48 %	-24 %	56 %	-33 %
Carencias materiales (selección de indicadores)					
No pueden ir de vacaciones ni una semana al año	33 %	34 %	-1 %	54 %	-20 %
No pueden mantener la casa con temperatura adecuada	8 %	13 %	-5 %	20 %	-11 %
No pueden afrontar gastos imprevistos	34 %	49 %	-15 %	67 %	-33 %
Retrasos pago vivienda	7 %	18 %	-11 %	20 %	-13 %

(1) Encuesta de estructura salarial. Publicada en 2019 pero con datos referidos a 2017.

(2) Encuesta de condiciones de vida. Publicada en 2019, pero con datos referidos a 2018.

(3) El concepto exacto es «unidad de consumo». Los ingresos por unidad de consumo se obtienen, para cada hogar, dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

(4) Los límites del primer decil de renta son 6.100 € (2018), 5.500 € (2017), 5.000 € (2014) y 6.200 € (2008) anuales en los años respectivo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE (Encuesta de Estructura Salarial y Encuesta de Condiciones de Vida)

La tasa de riesgo de pobreza y la tasa AROPE duplican las de los españoles y casi alcanzan al 50 % de los extranjeros (comunitarios o no comunitarios); 1 de cada 2 extranjeros son pobres en España

La tabla anterior refleja una realidad de desigualdad de rentas muy importante entre los extranjeros y los españoles y, por ende, una increíble diferencia en términos de pobreza entre ambos colectivos. El salario medio de los trabajadores españoles es un 56 % superior al de los extranjeros no comunitarios y que la renta media por persona un 83 % superior. **Es inadmisibles que la tasa de riesgo de pobreza y la tasa AROPE dupliquen las de los españoles y casi alcancen al 50 % de los extranjeros (comunitarios o no comunitarios). Resulta triste constatar que 1 de cada 2 extranjeros son pobres en España.**

Aunque una parte importante de la mayor tasa de pobreza tiene que ver con una mayor tasa de desempleo de los trabajadores extranjeros, las tasas de riesgo de pobreza son, además, extremadamente altas entre la población extranjera que se encuentra trabajando. Según datos de Eurostat, la tasa de riesgo de pobreza entre los trabajadores extranjeros no comunitarios alcanza el 32,3 % en 2018 en España⁹², el porcentaje más alto de la unión, solo por detrás de Bulgaria, y muy alejado del 17,4 % promedio en la UE⁹³. La OCDE ha alertado también a España sobre este fenómeno, en su reciente informe sobre el panorama de las migraciones internacionales, señalando que alrededor del 30 % de los trabajadores nacidos en el extranjero eran pobres en 2017-2018.

Cabe señalar que, cuando se habla del indicador AROPE, no solo se está haciendo referencia a términos monetarios, sino que también se está tomando en cuenta otros indicadores: tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, carencia material severa de bienes y hogares que presentan muy baja intensidad laboral.

Más allá de las elevadas ratios de pobreza medias, algunos indicadores son, además, especialmente inasumibles. La ratio de pobreza infantil y juvenil (menores de 18 años) en los hogares con padres extranjeros es del 56 % en España para 2018, cuando la media comunitaria es del 37 %. Solo Croacia y Macedonia del Norte presentan ratios más elevadas⁹⁴.

⁹² Eurostat, *In-work at-risk-of-poverty rate by broad group of country of birth* (population aged 18 and over) [ilc_iw16].

⁹³ *International Migration Outlook 2019*.

⁹⁴ Eurostat, *At-risk-of-poverty rate for children by citizenship of their parents* (population aged 0 to 17 years) [ilc_li33].

Reflejo de la situación de vulnerabilidad de los inmigrantes en las prestaciones de los servicios sociales

Resulta muy complicado cuantificar en qué medida las ayudas asociadas a la actividad de los servicios sociales se destina a los extranjeros. La capilaridad de esta red es tan fina, y las prestaciones tan variadas y numerosas, que es complicado segmentar cifras y asociarlas a un único colectivo de forma consolidada.

Los datos más actualizados de uso de servicios sociales recogidos en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales revelan que a lo largo del año la red pública de centros de servicios sociales atienden a casi cinco millones y medio de usuarios con un presupuesto cercano a los 1.800 millones de euros⁹⁵. **El detalle sobre el perfil de los usuarios de las distintas prestaciones recoge la atención de 505.135 usuarios inmigrantes y 5.474 refugiados y asilados, lo que supone solo el 5,7 % de los usuarios.**

Respecto a los programas de rentas mínimas, son competencia de las distintas comunidades autónomas y van dirigidos a personas o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Normalmente, consisten en proporcionar una garantía de recursos mínimos para la subsistencia y eventualmente alguna medida de intervención social o inserción laboral. Este tipo de medidas se prestan a españoles y extranjeros por igual, aunque se impone normalmente un período de residencia legal y empadronamiento mínimo de entre 12 y 24 meses. Debe señalarse, en primer lugar, que la cuantía global de las ayudas canalizadas a través de programas de renta mínima apenas supera en España los 1.500 millones de euros, una exigua cuantía equiparable al 1 % del gasto total presupuestado en España en pensiones⁹⁶.

Pese a la desfavorable situación relativa de los hogares extranjeros en términos de rentas mínimas, los datos del último informe del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social señalan que el 74,6 % de los beneficiarios son españoles y solo el 25,4 % son de nacionalidad extranjera⁹⁷.

⁹⁵ Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Memoria del Ejercicio 2017-2018. https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/MemoriaPC_2017_18.pdf

⁹⁶ Que en los Presupuestos Generales del Estado de 2019 rondó los 153.000 millones de euros (sin contar el recurso al fondo de reserva).

⁹⁷ La pléyade de ayudas de este tipo se encuentra sistematizada en un informe anual que publica el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social:

https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe_2018.pdf

«Los inmigrantes elevan el gasto público... tienen medicamentos gratis, copan la sanidad pública (y además transmiten enfermedades)»

Uno de los prejuicios clásicos ante la inmigración es el que afirma que los inmigrantes realizan un mal uso y un abuso de los servicios sanitarios. Este prejuicio es quizá uno de los más extendidos, incluso entre aquellos que no tienen actitudes abiertamente desfavorables a la inmigración. Así lo detalla la tabla siguiente, que recoge los datos del último estudio del CIS y que muestra que, por ejemplo, más del 50 % de los encuestados están de acuerdo con la opinión de que señala que los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita.

Cuadro 7

Opinión de los españoles en torno a la inmigración y la atención sanitaria	
	Muy de acuerdo o más bien de acuerdo
La presencia de inmigrantes hace que descienda la calidad de la atención sanitaria	41,2
Los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita	51,1
Los españoles deberían tener preferencia a la hora de acceder a la atención sanitaria	40,3
Aunque tengan los mismos ingresos, se les da más ayudas sanitarias a los inmigrantes que a los españoles	48,1

Fuente: CIS, *Estudio nº. 3190, Actitudes hacia la inmigración (X)*

Eficiencia económica, y no solo exigencia ética, del acceso universal a la sanidad

La ley garantiza el derecho universal a la protección de la salud y a la atención sanitaria, en las mismas condiciones, a todas las personas que se encuentren en el Estado Español. Hay que tener en cuenta el marco normativo al respecto.

El Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, vino a recuperar la universalidad del derecho a la protección de la

salud y a la atención sanitaria, vinculándolo a la residencia en el territorio español. La norma pretendía poner fin a las restricciones establecidas por el discutido Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que, *de facto*, dejaba fuera de la atención sanitaria con cargo a fondos públicos a personas adultas no registradas ni autorizadas a residir en España (salvo en contadas situaciones excepcionales). Aunque existen aún algunos casos en los que el acceso gratuito al sistema de algunos colectivos sigue planteando dificultades, tal y como se detalla de manera extensa en el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 2019.

El acceso al Sistema Nacional de Salud se configura, por tanto, como un derecho vinculado a la ciudadanía en su sentido más amplio.

El libre acceso de los inmigrantes sin documentación al sistema nacional de salud es, en primer lugar, y reproduciendo literalmente el espíritu de la norma, una «exigencia ética», en tanto pretende «proteger a aquellos colectivos más vulnerables». En segundo lugar, la norma avanza en la dirección de las recomendaciones internacionales, como la agenda *Health 2020* de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁹⁸, u otros importantes marcos de política regional, destinados a facilitar y apoyar sistemas de salud universales, sostenibles, de alta calidad, inclusivos y equitativos. La Conferencia de Lisboa («Salud y Migración en la UE: mejor salud para todos en una sociedad inclusiva») hizo hincapié en que la atención preventiva y el acceso a la atención, por parte de los refugiados y migrantes, debían entenderse como un derecho humano; como un elemento esencial del desarrollo social, económico y político, y como un prerrequisito para alcanzar los objetivos de salud pública y de salud mundial.

Pero es que, además, el acceso universal sin restricciones contribuye a la mejora «en la salud colectiva de toda la población» en la medida en que la exclusión o la marginación del acceso al sistema dificultan la detección y el tratamiento de las enfermedades y pueden representar un riesgo importante para la salud pública. En consecuencia, esta política de inclusión acaba por tener consecuencias económicas favorables. Un reciente estudio de la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA) al respecto (European Union Agency for Fundamental Rights, 2015), indica que proporcionar acceso a la atención sanitaria

El acceso a la atención sanitaria preventiva a los migrantes en situación irregular supone un ahorro de costes para los sistemas de salud

⁹⁸ Health 2020 adoptada por parte de la 62ª sesión del Comité Regional de la OMS para Europa, en 2012.

preventiva regular a los migrantes en situación irregular supondría un ahorro de costes para los sistemas de salud. Incluso cuando se utiliza un modelo simple para estimar los costes, las implicaciones son claras: tratar una condición solo cuando se convierte en una emergencia no solo pone en peligro la salud de un paciente, sino que también resulta en una mayor carga económica para los sistemas de salud.

Uso de los servicios públicos sanitarios

Tan antiguos como los bulos sobre el uso excesivo de los servicios públicos sanitarios, son también los estudios y datos objetivos que vienen a desmontar con datos estas afirmaciones.

Con relación a la frecuentación de los servicios de salud, la realización de pruebas diagnósticas y el consumo de medicamentos los datos de la Encuesta Nacional de Salud no pueden ser más claros: **los extranjeros hacen un uso inferior de consultas, pruebas diagnósticas y medicamentos.**

Cuadro 8

SANIDAD: frecuentación, pruebas diagnósticas y otros indicadores de uso. Comparación por nacionalidad			
INDICADOR	NACIONALIDAD		
	Española	Extranjera	
COBERTURA			
Cobertura sanitaria pública	99,27 %	97,29 %	
CONSULTA			
Media de consultas al médico de familia o pediatra en las últimas 4 semanas	1,28	1,24	
Consulta médica en los últimos 12 meses %	87 %	82 %	
Número de consultas médicas en los últimos 12 meses	7,4	6,1	
Número de consultas al médico de familia en los últimos 12 meses	5,0	4,3	
Número de consultas al especialista en los últimos 12 meses	2,4	1,7	
Necesidad de asistencia médica no atendida en los últimos 12 meses	1,9	2,8	
Visita al médico hace 4 meses o menos (% encuestados)	36 %	31 %	
PRUEBAS DIAGNÓSTICAS			
Realización de radiografía en los últimos 12 meses	26,7 %	24,4 %	
Realización de TAC o escáner en los últimos 12 meses	9,1 %	7,3 %	
Realización de ecografía en los últimos 12 meses	16,6 %	16,6 %	
Realización de resonancia magnética en los últimos 12 meses	9,2 %	6,4 %	
CONSUMO MEDICAMENTOS			
Consumo de medicamentos recetados en últimas 2 semanas (% encuestados)	61 %	48 %	

Fuente: Encuesta Nacional de Salud (2017)

El gasto sanitario es uno de los principales capítulos de gasto público. Actualmente supone 74.000 millones de euros al año⁹⁹, lo que representa el 6,4 % del PIB y viene a suponer, en promedio, casi 1.500 euros al año por habitante. Sin embargo, ese gasto promedio no representa en realidad, por igual, la «carga» que cada ciudadano supone en términos de gasto. En términos generales, la edad, las condiciones de vida y algunas diferencias socioeconómicas explican notables diferencias en términos de mayor o menor frecuentación de los servicios sanitarios por parte de la población y, por tanto, de gasto sanitario.

⁹⁹ Datos referidos a 2019. Sanidad en Datos. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

La menor edad promedio de los extranjeros residentes en España es un factor fundamental que explica la menor frecuentación y menor gasto per cápita de la población extranjera

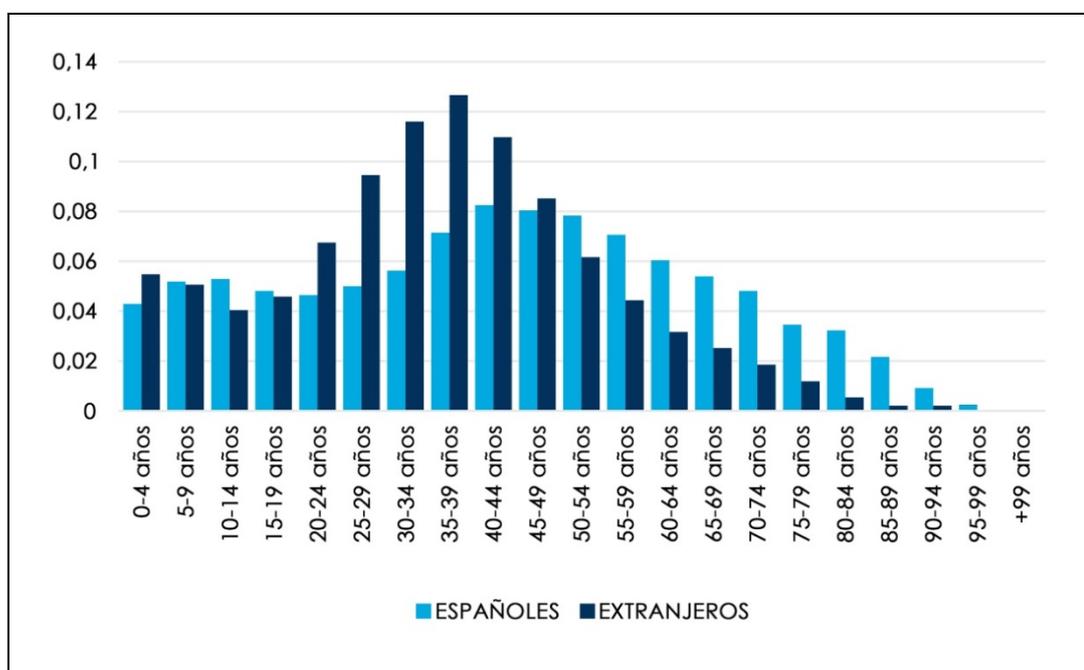
En este sentido, la menor edad promedio de los extranjeros residentes en España es un factor fundamental que explica la menor frecuentación y menor gasto per cápita de la población extranjera.

Muchos estudios al respecto han señalado que el gasto sanitario, especialmente el hospitalario, tiene forma de «J» cuando se analiza por edad: elevado durante el primer año de vida, decae, alcanzando el mínimo entre los 5 y los 14 años, para ascender después de forma ininterrumpida. Por ejemplo, un estudio realizado en el año 2012 indicaba que el gasto mediano en atención primaria, para el grupo de hasta 2 años, era de 410 €, reduciéndose hasta 203 € en el intervalo de 15 a 44 años, y de 1.255 € para la población de 75 años y más¹⁰⁰.

En nuestro país, más del 50 % de la población extranjera se concentra en el tramo de edad entre 25 y 44 años, tramo con un índice de utilización de los recursos sanitarios bajo, mientras que esta cifra solo alcanza el 30 % para la población nacional. En el extremo opuesto, para los tramos de edad superiores a 45 años, el peso de la población nacional es mucho mayor que el de la extranjera, 50 % frente a 29 %. En el caso de la población mayor de 65 años, mucho más asociada a casos de pacientes crónicos y dependientes, la población extranjera solo representa el 7 %, frente al 21 % de la población española.

¹⁰⁰ A. Aguado, D. Rodríguez, F. Flor, A. Sicras, A. Ruiz & A. Prados-Torres, «Distribución del gasto sanitario en atención primaria según edad y sexo: un análisis retrospectivo». *Atención Primaria*, 44(3), 2012, 145-152. Este estudio considera «los costes sanitarios directos derivados de la atención primaria, desde la perspectiva del sistema público de salud considerando los principales recursos que este proporciona: visitas, laboratorio, radiología, pruebas complementarias, derivaciones y farmacia».

Gráfico 6
Distribución por edad de la población española y extranjera



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Principales series de Población. Datos para 2018)

Según un informe del grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario publicado por el Ministerio de Hacienda los coeficientes de gasto relativo para siete grupos de edad son radicalmente diferentes¹⁰¹. Si mediante un cálculo simple utilizamos solo estos coeficientes y promediamos el gasto para la población extranjera y española, el gasto per cápita por atención sanitaria pública sería, en promedio, un 38 % superior para la población española respecto a la extranjera (1.544 € frente a 1.115 €)¹⁰².

Mediante un cálculo simple, el gasto per cápita medio por atención sanitaria pública sería, en promedio, un 38 % superior para la población española respecto a la extranjera

¹⁰¹ Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/GastoSanitario.aspx>

¹⁰² Se toma como referencia la cifra de gasto medio global de 1.500 euros por habitante mencionada a principios de la sección y los factores de gasto relativo asociados a los tramos de edad. Sin atender a ninguna otra dimensión salvo la distribución poblacional se estima el gasto medio ponderado que corresponde al colectivo español y extranjero debido a la diferente presencia de población en cada tramo de edad.

Cuadro 9

Cálculo simple del gasto per cápita público en sanidad, tomando exclusivamente la distribución relativa de tramos de edad				
	Coeficientes de gasto relativo	Gasto relativo estimado¹	Peso grupos de edad ESPAÑOLES (Suma 100 %)	Peso grupos de edad EXTRANJEROS (Suma 100 %)
0-4 años	1,03	1.442 €	4,3 %	5,5 %
5-14 años	0,43	606 €	10,5 %	9,2 %
15-44 años	0,55	765 €	35,7 %	56,1 %
45-54 años	0,90	1.265 €	15,9 %	14,8 %
55-64 años	1,29	1.808 €	13,2 %	7,7 %
65-74 años	2,18	3.043 €	10,2 %	4,5 %
75 y más	2,76	3.860 €	10,2 %	2,2 %
Gasto relativo			1.544 €	1.115 €

(1) Considerando como base promedio global una cifra orientativa de 1.500 €

Fuente: Elaboración propia

Algunos estudios han comparado el gasto sanitario de ambos colectivos con una metodología más elaborada, pero los resultados son similares, dadas las significativas diferencias en la distribución de edades y la relevancia de este factor demográfico¹⁰³.

La demografía tiene además otras vías de impacto en el gasto sanitario. Por ejemplo, una mayor fertilidad entre la población inmigrante podría suponer un factor de mayor gasto sanitario asociado a la gestación, el parto y la atención del primer año de vida de los niños. No obstante, parece sencillo suponer que el impacto relativo de esta mayor fertilidad sobre el gasto no sería muy relevante en términos agregados y, en cualquier caso, los beneficios de esa mayor fertilidad parecen claros por otras vías (ver el apartado sobre demografía y economía en este mismo estudio). Por otro lado, aunque una mayor fertilidad se asocia a un mayor gasto, una menor fertilidad es capaz de generar un gasto equiparable cuando va asociada al retraso de la edad con que se inicia la maternidad, como ocurre en el caso de las mujeres españolas en promedio. En efecto,

¹⁰³ En Vicens et al., 2006, el gasto medio per cápita nativo se estimó en 1.049 € para los españoles y 503 € para los extranjeros, con datos de 2005 para la Comunidad de Madrid.

este retraso se asocia a un incremento de gasto sanitario, dado el aumento de riesgos y complicaciones relacionados con la gestación y el parto¹⁰⁴.

Adicionalmente, con relación a las diferencias de edad, no solo debemos ilustrar los beneficios en términos de menor gasto, sino también su impacto en los ingresos y, por tanto, en el sostenimiento del sistema. La importante contribución relativa de la inmigración a la población ocupada (examinada en este estudio en el apartado correspondiente al mercado laboral) implica una contribución relativa trascendental a las cotizaciones que alimentan el sistema de prestaciones de la Seguridad Social (este aspecto es detallado en una sección específica posterior).

Aunque en ocasiones la inmigración se convierte en un «factor de riesgo» de menor salud, los datos en España no parecen avalar este fenómeno

Es cierto, en todo caso, que las diferencias de edad entre españoles y extranjeros no son el único factor que podría impactar en un mayor o menor gasto sanitario. Es conocido que **el nivel socioeconómico y la calidad en las condiciones de vida pueden afectar de forma notable al gasto sanitario y que ambos factores no son comparables, en términos promedio agregado entre españoles y extranjeros.**

El nivel de renta per cápita es, en efecto, otro de los factores en el que se dan diferencias que condicionan múltiples aspectos de la atención sanitaria y, como se vio en el capítulo referido al mercado laboral, las condiciones de renta y pobreza son sensiblemente peores entre la población extranjera. La inmigración se convierte así, de hecho, en un «factor de riesgo» de menor salud.

Un reciente informe de la OMS indicaba, en efecto, que «la migración y el desplazamiento son determinantes sociales que afectan a la salud de los refugiados y los migrantes», en el sentido de que «la inmigración en sí tiende a modificar el estilo de vida, reduciendo la realización de ejercicio físico y aumentando el consumo de alimentos menos saludables; este grupo de población también tiene más probabilidades de estar expuestos a factores de riesgo de patologías crónicas» (OMS, 2018). Por otro lado, ese mismo informe reconoce que los migrantes, en especial los refugiados, pueden ser más vulnerables a algunas enfermedades (como las enfermedades infecciosas), debido a la falta de atención de la salud o a la interrupción de la atención en el país de origen, a la exposición a las infecciones y a la falta de atención en el tránsito y a las condiciones de vida deficientes en el país de destino.

¹⁰⁴ La Sanidad Española en Cifras 2018, Círculo de Sanidad, 26.

<http://fundaciongasparcasal.org/publicaciones/Sanidad-espanola-en-cifras-2018.pdf>

Lo cierto es que, como se vio en la tabla previa sobre uso o frecuentación de servicios médicos, no parece que en España el colectivo de extranjeros goce de peor salud. Pero recordemos que esos indicadores reflejan solo la situación agregada. Conviene considerar siempre las excepcionales circunstancias de vulnerabilidad que sí padecen algunos colectivos y cómo estas circunstancias podrían requerir medidas de atención, igualmente particulares, para evitar su impacto en la dimensión de salud. Un caso excepcional es, por supuesto, el de aquellos pocos que llegan en condiciones de salud especialmente comprometidas por llegar a nuestras fronteras tras un largo periplo migratorio, un peligroso viaje, o ambas cosas, sin acceso a condiciones de salud adecuadas.

3.3 INMIGRACIÓN: INGRESOS Y SALDO FISCAL DE LA INMIGRACIÓN

En ocasiones, el debate económico sobre la inmigración se formula en torno al concepto de «balance fiscal», con la idea de «echar cuentas» sobre si la inmigración «aporta» más de lo que «detrae». Después de revisar el capítulo de gastos, revisaremos la dimensión de los ingresos y algunas evidencias en torno a ese concepto de «balance fiscal».

«Los inmigrantes no pagan sus impuestos»...

Ninguna excepción en la recaudación impositiva

La recaudación impositiva está compuesta esencialmente por las cotizaciones a la Seguridad Social y las recaudaciones por IRPF, IVA, sociedades, impuestos a la propiedad y otros impuestos. Ninguno de estos instrumentos impositivos prevé, en el caso de las personas físicas, ninguna excepcionalidad relevante en términos de nacionalidad o país de nacimiento del sujeto pasivo.

Ninguno de los principales instrumentos impositivos españoles prevé, en el caso de las personas físicas, ninguna excepcionalidad relevante en términos de nacionalidad o país de nacimiento del sujeto pasivo

Por lo que se refiere a la tributación de personas físicas, no hay ninguna particularidad razonable que pueda aplicarse a un extranjero residente en nuestro país. En términos de IRPF, la obligación de declarar se establece a partir de unos

requisitos únicos que identifican al «residente fiscal»¹⁰⁵. Aunque existen algunas excepciones en el régimen de tributación, como la llamada «Ley Beckham»¹⁰⁶, resultan poco importantes en el contexto de la realidad migratoria española.

La tributación de la actividad empresarial tampoco contempla ninguna excepción para los extranjeros. **El impuesto de actividades económicas (IAE) se fija por la tipología y facturación del negocio, no en función del origen de la persona.**

El clásico bulo de que algún grupo nacional extranjero tienen ventajas fiscales en España no tiene ninguna base real. Los ciudadanos de cualquier origen están obligados a tributar en nuestro país como el resto de las personas residentes en España con una actividad empresarial. Las noticias falsas a este respecto se alimentan habitualmente de medias verdades: algunos extranjeros pueden trabajar como autónomos, empleando a su cónyuge como autónomo colaborador (lo que permite que la otra persona también trabaje y cotice a la Seguridad Social sin pagos adicionales), pero eso es algo de lo que pueden disfrutar también los trabajadores por cuenta propia españoles. Es cierto que, para evitar que una misma persona tribute tanto en el país que reside como en el país de origen por un mismo hecho imponible, se firman acuerdos de doble imposición y España tiene firmado con muchos países convenios en el que se regulan las bases sobre qué impuestos y desde qué país se gravan. Se dice también que determinados nacionales extranjeros obtienen beneficios fiscales porque cambian la titularidad del negocio en cortos períodos de tiempo. Es cierto que las normas relativas a las exenciones del IAE prevén la exención a todos los sujetos pasivos (españoles o no) que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español durante los dos primeros períodos impositivos¹⁰⁷, pero no basta con cerrar un negocio y abrir otro, dado que la norma explicita que no tendrá la consideración de comienzo de actividad, cuando esta haya sido realizada, con anterioridad, en territorio español, bajo otra titularidad.

¹⁰⁵ Una persona física es residente en territorio español cuando se dé cualquiera de las siguientes tres circunstancias: 1) Que permanezca más de 183 días, durante el año natural, en territorio español; 2) que radique en España el núcleo principal o la base de sus actividades o intereses económicos de forma directa o indirecta, o 3) que residan habitualmente en España el cónyuge no separado legalmente y los hijos menores de edad que dependan de esta persona física.

¹⁰⁶ Esta norma («impuesto sobre la renta de las personas físicas para contribuyentes del régimen especial aplicable a los trabajadores desplazados a territorio español») permite una tributación durante 6 años por un tipo fijo del 25 % (hasta los 600.000 euros) para aquellos que se desplacen a España (sean o no extranjeros de nacionalidad, por cierto), como resultado de un contrato de trabajo con un empleador en España, o en el caso de que su empleador le desplace a España con una carta ordenando el desplazamiento (además de no haber residido en España en los 10 años previos). La ventaja fiscal de un tipo fijo del 25 % (frente al sistema progresivo normal) puede resultar interesantes para rentas del trabajo elevadas (superiores a unos 60.000 €) pero supone ciertas desventajas (no se puede tributar por actividades económicas al mismo tiempo, no es posible deducir gastos ni aplicar exenciones o reducciones del régimen general y puede suponer una mayor carga fiscal en el extranjero puesto que no se aplican los convenios de doble imposición).

¹⁰⁷ Artículo 82.1 b del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Respecto a los no residentes, existe también una exención para los contribuyentes por el impuesto sobre la renta de no residentes que operen en España mediante establecimiento permanente, pero este no es el caso de todos los residentes que operan sus negocios en España.

Aportación fiscal de la inmigración en términos de Seguridad Social

Debe recordarse que, en España, buena parte de los ingresos públicos proceden de la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social de trabajadores y empresas. En términos comparados, el peso de las cotizaciones a la Seguridad Social sobre el total de ingresos es en España del 33,8 %, mientras que en la OCDE la importancia relativa promedio es del 27 %¹⁰⁸. De hecho, aun cuando la recaudación impositiva en tanto por ciento del producto interior bruto se sitúa en España en el promedio de la OCDE (34 %), las contribuciones a la Seguridad Social alcanzan en nuestro país el 11,6 % del PIB, un porcentaje superior a la media de la OCDE (9,4 %)¹⁰⁹.

Siendo las cotizaciones tan importantes, el papel de la inmigración laboral, desde el punto de vista de los ingresos fiscales, es notable, dada la importantísima contribución de la inmigración al sostenimiento de la oferta laboral. Aunque esta aportación ha sido objeto de revisión en este mismo estudio, recordemos en este capítulo simplemente un dato: desde el fin de la crisis la población activa española se ha reducido en 300.000 personas¹¹⁰, mientras que la extranjera ha crecido en medio millón¹¹¹.

La contribución de los trabajadores extranjeros a la positiva evolución de la afiliación a la Seguridad Social está siendo extraordinariamente relevante

De hecho, los datos de afiliación de trabajadores a la Seguridad Social, revelan que los trabajadores extranjeros han protagonizado el crecimiento de las altas en mucha mayor medida de lo que corresponde a su importancia relativa. **Aunque a finales de 2019 la proporción de trabajadores extranjeros afiliados en alta en el régimen**

¹⁰⁸ OECD, *Revenue Statistics*. Tax Revenue as % Total Taxation. Datos para 2018.

¹⁰⁹ OECD, *Revenue Statistics*. Tax Revenue as % of GDP. Datos para 2018.

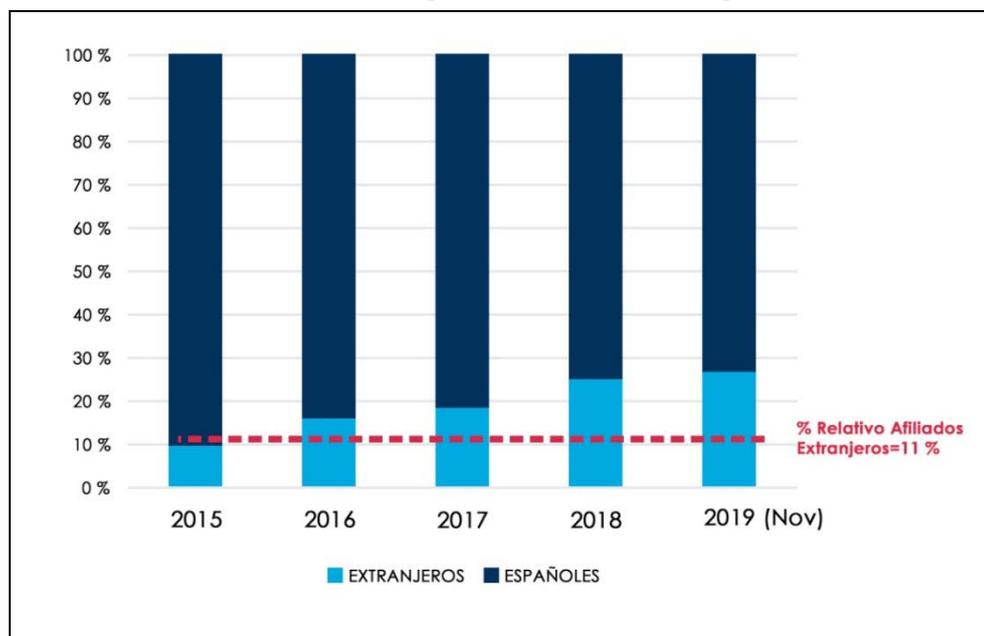
¹¹⁰ De acuerdo a los datos del INE (Encuesta de Población Activa) relativos al tercer trimestre de 2019 comparando con el primer trimestre de 2014 como referencia del «final de la crisis».

¹¹¹ Incluyendo doble nacionalidad.

general de la Seguridad Social apenas alcanzaba el 11 %, han contribuido muy por encima al avance de nuevos cotizantes desde 2016, llegando incluso a suponer el 27 % de las nuevas altas en 2019¹¹².

Gráfico 7

Contribución de ESPAÑOLES y EXTRANJEROS al incremento anual de Afiliados en Alta en el Régimen General de la Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Afiliaciones de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

No debemos confundir la importancia de la afiliación con la de la aportación en términos fiscales. La mayor o menor aportación de un trabajador, en términos de cuota, depende de varios factores, pero esencialmente de la remuneración que, a su vez, está ligada al nivel de cualificación de la categoría profesional del puesto que desempeña. **De hecho, un cálculo simple ilustrativo indicaría que la base media de cotización sería en torno a un 16 % superior para los trabajadores españoles respecto a los extranjeros, solo por considerar la desigual distribución sectorial de los dos**

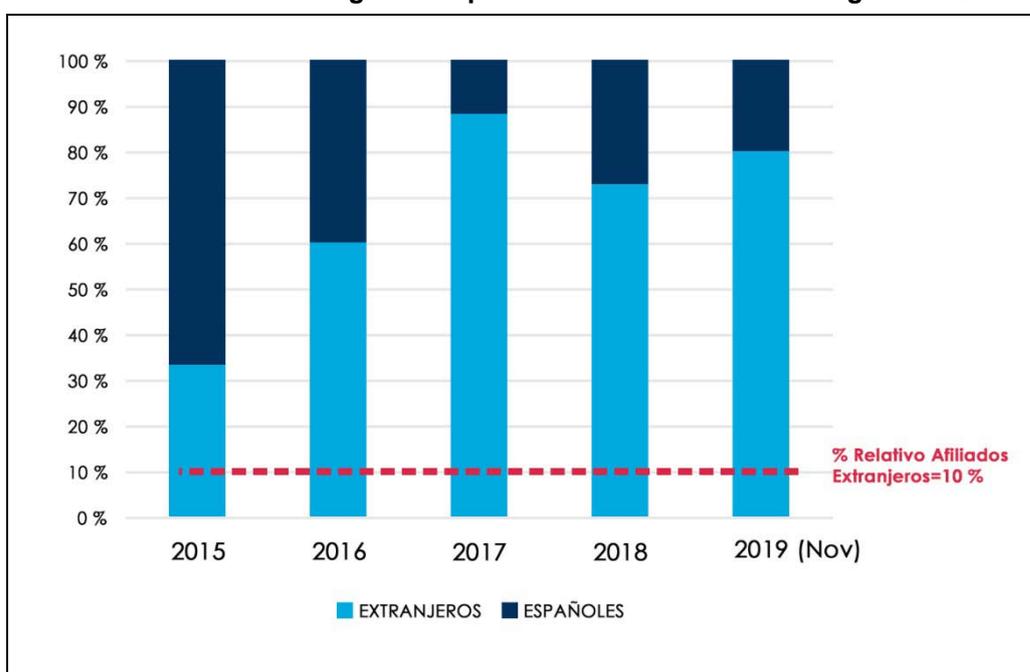
¹¹² Datos acumulados enero-noviembre 2019. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

colectivos¹¹³. En este sentido, la aportación relativa de los inmigrantes, especialmente sobrerrepresentados en las categorías inferiores, será notablemente inferior a su peso relativo en términos de afiliación.

El caso de los autónomos es aún mucho más claro. **Pese a que la importancia relativa de los trabajadores afiliados en alta en el régimen especial de trabajadores autónomos es solo del 10,3 %, a finales de 2019, su contribución al crecimiento de las afiliaciones ha sido espectacular desde 2016, rozando el 90 % en 2017.**

Gráfico 8

Contribución de ESPAÑOLES y EXTRANJEROS al incremento anual de Afiliados en Alta en el Régimen Especial de Autónomos de la Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Afiliaciones de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

¹¹³ El cálculo se ha realizado considerando los datos oficiales de la Seguridad Social por secciones de actividad. Por un lado, se han tomado las bases medias mensuales de cotización por sección de actividad para junio de 2019 (consideradas por igual para ambos colectivos). Por otro lado, se han considerado los trabajadores afiliados y en alta, nacionales y extranjeros, en el régimen general y RETA, en ese mismo mes, para cada una de esas mismas secciones de actividad. Con ambos datos se han elaborado las medias ponderadas de base de cotización para ambos colectivos resultando en torno a los 1.580 € para los afiliados extranjeros, frente a 1.840 € para los españoles.

El espectacular incremento de los trabajadores afiliados como autónomos merece una especial atención, en tanto que las condiciones de acceso o de cambio de régimen a este régimen especial distan de ser sencillas para los solicitantes no comunitarios (que suponen el 52 % de los afiliados extranjeros en alta en este régimen especial). Una de las razones de este incremento tiene que ver con la especial situación que viven los venezolanos y algunos otros países centroamericanos: el número de venezolanos en alta en el régimen de autónomos ha crecido un 35 % en 2019 y el incremento ha sido también notable en el caso de Colombia (16 %) y Paraguay (14 %). Aunque a veces se escucha que el alta como autónomo es una forma de conseguir la residencia legal cuando se carece de oferta de trabajo por cuenta ajena, lo cierto es que, al igual que sucede con trabajadores españoles, es posible que algunos extranjeros se vean obligados a darse de alta como autónomos para trabajar después contratados en negocios «ajenos».

«Los inmigrantes reciben más de lo que aportan»

El enfoque economicista del concepto de «balanza fiscal» de la inmigración

Aunque el propio objetivo de todo este estudio es evaluar la inmigración desde una perspectiva económica, utilitarista, el concepto de «balanza fiscal» de la inmigración es aún más crudo. El término propone «echar cuentas» en términos puramente económicos, «saldar» un fenómeno cuyos pros y contras adoptan múltiples facetas, haciendo esencialmente imposible un ejercicio de «pérdidas y ganancias».

Por otro lado, la propia lógica de elaborar un «saldo» remite a la idea de que cualquier individuo o colectivo, como en este caso el formado por la población extranjera, debe ser «fiscalmente positivo». Sin embargo, la esencia de un estado de bienestar redistributivo implica necesariamente apostar por un sistema público de protección social esencialmente solidario y recíproco, difícilmente compatible con una distinción entre ciudadanos «fiscalmente positivos» de pleno derecho y ciudadanos «fiscalmente negativos», de segunda categoría.

No obstante, siguiendo la lógica del informe, el propósito del texto no es ilustrar el beneficio económico neto de la inmigración, sino discutir con datos objetivos, en ese mismo plano economicista, a quienes esgrimen un eventual «saldo» negativo de la inmigración.

Los resultados revelan un impacto fiscal neutro o levemente positivo, aunque existen importantes dificultades para medir de forma instantánea el balance fiscal de la inmigración.

En este contexto, algunos estudios han tratado de establecer el saldo fiscal de la inmigración, contraponiendo los datos de gastos asociados a los extranjeros con los datos de ingresos obtenidos de esa población. La propia OCDE dedicó recientemente una sección completa de su publicación anual sobre migraciones, al objetivo de analizar el impacto fiscal de la inmigración¹¹⁴. También en España pueden encontrarse algunos intentos en este sentido, como el realizado por la Oficina Económica del Presidente, en 2006 (Sebastián, 2006).

*Los estudios constatan una
aportación fiscal neutra o positiva de la
inmigración*

Las conclusiones del mencionado informe de la OCDE indicaban que la aportación fiscal de la inmigración era solo negativa en varios países de Europa del Este con pequeñas poblaciones de inmigrantes, así como en Alemania, Francia e Irlanda. En estos últimos países, con la excepción de Irlanda, las poblaciones de inmigrantes son relativamente viejas y, por lo tanto, están sobrerrepresentadas entre la población que recibe pensiones (véase más abajo). En Irlanda, la contribución neta negativa se debía, al menos en parte, a los primeros efectos de la crisis.

Por otro lado, la OCDE constataba (con datos casi siempre previos a la crisis) que en la mayoría de los países la posición fiscal neta de los hogares de inmigrantes está por debajo de la de los nativos. Sin embargo, esto no se verificaba en varios países, en particular en los del sur de Europa, como Italia, Grecia, España y Portugal, así como tampoco en Irlanda. En estos países, incluido el nuestro, los hogares con migrantes de bajo nivel de educación tienen contribuciones netas más altas que los hogares nativos comparables.

La cifra de impacto fiscal neto estimada para España por la OCDE era del 0,54 % del PIB, sensiblemente superior a la media de la OCDE (positiva y cercana al 0,30 %). Este dato coincide, en términos generales, con el del citado informe de la Oficina Económica del Presidente (0,55 %).

¹¹⁴ OECD, *International Migration Outlook 2013*, OECD Capítulo 3. El impacto fiscal de la inmigración en los países de la OCDE, 2013.

En España, los estudios sobre la contribución fiscal de los extranjeros indicaron una aportación netamente positiva, cercana al 0,5 % del PIB

La razón de la contribución positiva estriba en que, en todos estos países, una gran parte de la población migrante residente está constituida por trabajadores migrantes recientes (y jóvenes). A pesar de que la contribución vía impuestos es más baja (consecuencia del menor nivel relativo de renta), su contribución vía Seguridad Social es relativamente mayor a su peso poblacional (dadas las mayores tasas de actividad y empleo), y algunos de los gastos más importantes son también proporcionalmente más reducidos debido a su juventud relativa (un reducidísimo gasto en pensiones o un bajo gasto relativo en términos de prestaciones sanitarias, por ejemplo). Efectivamente, las conclusiones mostradas por el informe de la Oficina Económica del Presidente, elaborado con datos de 2005 (previos, por tanto, a la crisis), indicaban que la aportación de los inmigrantes a los ingresos públicos (6,6 % de la recaudación total) estaba por debajo de su peso en la población pero que, al mismo tiempo, recibían apenas un 5,4 % del total de gastos de las administraciones públicas, porcentaje aún más pequeño respecto a su peso en la población.

Es evidente que el factor que explica una mayor contribución fiscal de la población inmigrante es la mejora cuantitativa y, sobre todo, cualitativa de su participación en el mercado de trabajo. **La sugerencia lógica es, por tanto, potenciar las políticas en materia de integración laboral, tal y como también se ha recomendado en la sección de este informe relativa al mercado de trabajo.**

Una de las muchas dificultades asociadas al cálculo de la balanza fiscal de la inmigración tiene que ver con lo que podríamos denominar periodificación de costes y beneficios. En este sentido, los cálculos «favorables» que ilustran una contribución neta positiva están condicionados por la relativa juventud de nuestra población inmigrante. Es evidente que la inmigración actual es una inmigración joven que, por tanto, apenas supone gasto en prestaciones por jubilación o sanidad, por ejemplo.

Sin embargo, parece lógico pensar que a medio y largo plazo esta realidad se irá ajustando lentamente. En este sentido, parece sensato pensar que un proceso de integración exitoso genere una convergencia entre la población extranjera y la española que tienda a homogeneizar la aportación fiscal entre unos y otros.

Referencias

- G.J. Borjas, «Immigration and welfare magnets», *Journal of labor economics*, 17(4), 1999, 607-637.
- M.A. Cea D’Ancona y M. Vallés, «Nuevos-Viejos discursos ante la inmigración y su reflejo vivencial de racismo, xenofobia y xenofobia en la España inmigrante», *Migraciones* 23, 2008-2009, 237-277.
- CES, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Consejo Económico y Social, Colección Informes, 02/2019, Madrid, 2019.
- CIS, *Actitudes hacia la inmigración (X)*, Estudio nº. 3190, 2017.
- R.M. de Bustillo Llorente & R.G. Martín, «Inmigración y estado de bienestar en España», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, 206-229.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Cost of Exclusion from Healthcare—The Case of Migrants in an Irregular Situation*, 2015:
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-cost-healthcare-summary_en.pdf
- C. Giulietti & J. Wahba, «26 Welfare migration», *International handbook on the economics of migration*, 489, 2013.
- F. Lorenzo, *VII Informe FOESSA. Exclusión y desarrollo social en España*, 2014, capítulo V, 315.
https://www.foessa2014.es/informe/uploaded/capitulos/pdf/05_Capitulo_5.pdf
- R. Mahía, «Población extranjera residente en España: evolución, características e integración económica», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2018, 80-113.
- F. Moreno y M. Bruquetas, *Inmigración y Estado de Bienestar en España*, Barcelona, Obra Social la Caixa, 2011.
- OECD, *International Migration Outlook 2013*, Capítulo 3, «El impacto fiscal de la inmigración en los países de la OCDE».

- OECD, *International Migration Outlook 2019*.
- OMS, *Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region: No public health without refugees and migrant health*, 2018. <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/report-on-the-health-of-refugees-and-migrants-in-the-who-european-region-no-public-health-without-refugee-and-migrant-health-2018>
- A. Razin & J. Wahba, «Welfare magnet hypothesis, fiscal burden, and immigration skill selectivity», *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(2), 2015, 369-402.
- M. Sebastián, «Inmigración y economía española: 1996-2006», Oficina Económica del Presidente del Gobierno, Madrid, 2006.
- J. Vicens, R. Mahía & R. ARCE, «Impacto macroeconómico de la inmigración en la Comunidad de Madrid», Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la CAM, Madrid, 2006.

4 CRECIMIENTO DEL PIB Y OTROS EFECTOS MACROECONÓMICOS

4.1 CRECIMIENTO ECONÓMICO

La aportación de la inmigración al crecimiento económico es esencial. Su participación en el mercado laboral (que se ha analizado con detalle en un apartado específico de este mismo estudio) se traduce en un avance económico que no solo alcanza a los sectores donde se emplean los extranjeros, sino a la economía en su conjunto.

Condicionamiento del crecimiento económico de los países más desarrollados a la llegada de inmigración

La migración es propicia para la prosperidad económica de los propios migrantes, pero también de las sociedades nativas receptoras. Dada la gran heterogeneidad, tanto de los países receptores como de los propios flujos migratorios, es complicado establecer un impacto único y homogéneo de la inmigración para los países de la OCDE, pero la conclusión general positiva no deja lugar a dudas. Es más que evidente que en países económicamente tan potentes como Alemania, Reino Unido o Estados

En las economías del sur de Europa, el crecimiento del PIB entre 1990 y 2014 habría sido entre 20 y 30 puntos más bajo si no se hubiera contado con la población inmigrante

Unidos, la migración ha contribuido sustancialmente al crecimiento económico, más aún desde la pasada crisis financiera. Pero no solo las economías más poderosas se benefician de la inmigración. Varios estudios internacionales recientes muestran también, con rotunda claridad, que la inmigración ha impactado de forma muy clara en las economías del sur de Europa, donde el crecimiento del PIB, entre 1990 y 2014, habría sido entre 20 y 30 puntos más bajo en todo el período si no se hubiera contado con la población inmigrante¹¹⁵.

A lo largo de este extenso informe se han explorado algunos de los aspectos más relevantes que ligan inmigración y economía. El objetivo de esta sección final es analizar la conexión entre inmigración y crecimiento agregado de la economía.

¹¹⁵ Citi GPS-Global Perspectives & Solutions (2018).

«En España no necesitamos a los inmigrantes para crecer»

Mejor absorción de los shocks del mercado de trabajo

Nuestro país sirve muy bien de ejemplo para ilustrar cómo **una marcada aceleración económica requiere el sostén de la inmigración laboral.**

Una fase de intenso crecimiento, como la vivida en 2000-2007, solo es posible gracias a la llegada de inmigración laboral: 5 de cada 10 nuevos empleos fueron ocupados por trabajadores extranjeros

El crecimiento medio anual del PIB español, durante el *boom* con que se inició el siglo XXI, fue del 3,5 %, y la causa y consecuencia más visible de este modelo de vigoroso crecimiento, liderado por sectores poco productivos, fue la extraordinaria generación de empleo: durante el período 2001-2008, se crearon 4,7 millones de empleos netos, lo que supuso el 31 % de todo el empleo comunitario creado entre esos años. La formidable generación

neta de empleo del período de auge económico (4,8 millones de ocupados), no hubiera podido sostenerse en la oferta laboral nativa. En efecto, solo 2 millones de empleos de los 4,8 creados en el boom económico fueron nativos, merced a un leve crecimiento la tasa de actividad española y una ligera disminución del desempleo. Así pues, **la creación de casi 5 millones de nuevos empleos, en el período de crecimiento 2001-2007, se apoyó decisivamente en la incorporación al mercado de trabajo español de 2,5 millones de ocupados extranjeros: 5 de cada 10 nuevos empleos fueron ocupados por trabajadores extranjeros.**

Esta misma conclusión puede encontrarse en algunos informes que analizan la contribución al crecimiento económico. Un simple análisis de los componentes que han potenciado el crecimiento del PIB en España revela que, durante la fase expansiva 2000-2007 casi la mitad de este crecimiento (45,7 %) se apoyó en el aumento poblacional y que, a su vez, el 82 % de ese aumento poblacional se debió a la inmigración (Godenau, 2012).

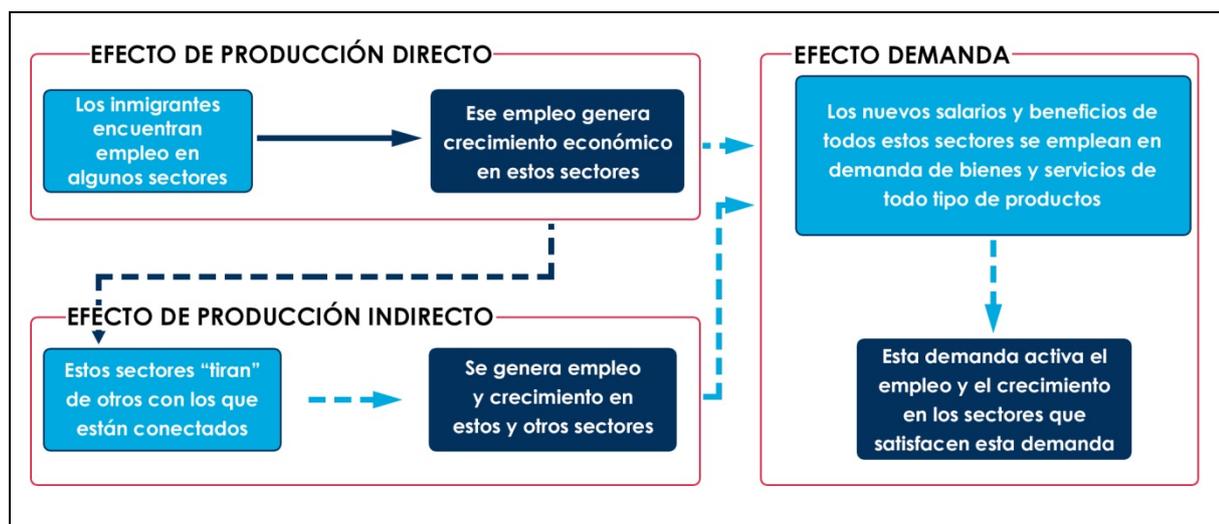
«Solo los sectores donde se emplean los trabajadores extranjeros se benefician de la inmigración»

Importantes efectos económicos en todos los sectores de la economía

Cuando pensamos en el sistema económico de un país, pocas veces reflexionamos en que la economía funciona como una maquinaria en la que los distintos sectores productivos se encuentran engranados entre sí. La producción, o los servicios suministrados por cualquier empresa, requieren los inputs intermedios de otras empresas. La demanda intermedia entre empresas permite que la actividad generada en un determinado sector, inicialmente limitada, se contagie a otros sectores, amplificando los efectos finales agregados sobre el total de la economía. Es cierto que, durante los años recientes de *boom* económico, buena parte de la actividad y de la generación de empleo se concentró en sectores específicos como la construcción. Sin embargo, el impacto económico global de esa actividad particular fue bastante más amplio que lo que puede suponerse.

Gráfico 9

Cadena de efectos de la inmigración en el crecimiento de la economía



Fuente: Elaboración propia

La economía es una maquinaria en la que los distintos sectores productivos se encuentran engranados entre sí. Aunque los inmigrantes se empleen mayoritariamente en algunos sectores concretos, el impacto económico global de esta actividad es bastante más amplio que lo que puede suponerse

Algunos estudios específicos centrado en España, han propuesto un marco metodológico conocido como *input-output*, para cuantificar el efecto global de la inmigración: esto es, la cadena completa de «contagio» que permite que toda la economía en su conjunto experimente el impacto positivo del empleo inmigrante en determinados sectores (Vicens et al., 2006, y R. de

Arce & Mahia, 2013 y 2014).

Dentro de este marco *input-output*, se consideran varios efectos sobre la economía.

- **Efecto de producción directo.** Se deriva directamente del trabajo de los extranjeros en algunos sectores del sistema productivo. Este impacto directo se cifra, *grosso modo*, en la cuantía de los salarios que los inmigrantes perciben por su trabajo y la cuantía de los excedentes empresariales (beneficios) que ese trabajo genera.
- **Efecto de producción indirecto.** El crecimiento del empleo por incorporación de trabajadores inmigrantes en sectores concretos estimula la producción y el empleo de otros sectores interconectados. Cuando la construcción residencial se activa, por ejemplo, se incrementa la demanda de las industrias de materiales de construcción, suministros energéticos, servicios financieros, transportes, etc. El encadenamiento productivo entre sectores genera, por tanto, un efecto indirecto que repercute en toda la economía, generando nuevas rentas salariales y empresariales en todo el tejido productivo.
- **Efecto de demanda inducida directo.** Los salarios pagados a los inmigrantes (y los obtenidos indirectamente por los trabajadores de otros sectores) son utilizados para la demanda de bienes y servicios. Cuando inmigrantes y nativos consumen, consumen una variada cesta de productos y servicios que, lógicamente, generan un mayor volumen de actividad en muchos sectores, aunque no trabajen en ellos.
- **Efecto de demanda inducida indirecto.** Un mayor consumo de bienes de alimentación, por ejemplo, genera actividad indirecta en servicios de transporte, distribución, producción agrícola, suministros, etc. La demanda final de consumo

genera por tanto un nuevo efecto de producción directo en los sectores que la proveen y, una vez más también de modo indirecto, en toda la economía.

Un ejemplo concreto ilustra la importancia de este enfoque global. Un estudio realizado para cuantificar la contribución macroeconómica de la inmigración en la Comunidad de Madrid durante los primeros años del ciclo migratorio reveló que, agregando los efectos de producción y demanda inducida, el crecimiento del PIB madrileño anual en el período 2001-2005 habría sido 1,77 puntos porcentuales nominales de media inferior, cada año, al registrado oficialmente (Vicens et al., 2006). Debe recordarse que cuando hablamos de contribución al crecimiento, no solo hablamos de rentas salariales, sino también de beneficios: el beneficio empresarial derivado del valor añadido incorporado por los emigrantes en esa región se cifró en 6.826 millones de euros durante 2001-2005, un 4,6 % del PIB de la Comunidad de Madrid. **El efecto inducido por el empleo inmigrante en otros sectores se visualizaba bien con un dato muy elocuente del mismo estudio: por cada cinco empleos de inmigrantes creados en la Comunidad de Madrid se produjo, de forma directa e indirecta, un empleo nuevo de población autóctona.**

4.2 COMERCIO, INVERSIÓN, INNOVACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

La aportación de la inmigración en términos macroeconómicos no se limita a su impacto positivo sobre el crecimiento a corto plazo. La contribución a medio y largo plazo, esencialmente a través de la mejora de la inversión productiva y la innovación, resulta especialmente interesante.

«La llegada de inmigrantes es perjudicial para la inversión limitando el crecimiento potencial»

Inmigración y dotación de capital

La teoría económica elemental argumenta que aumento de oferta laboral, asociado a la inmigración, causaría (al menos en una economía cerrada) una reducción de la ratio de capital por trabajador lo que, a la larga, impactaría en un menor PIB per cápita y lastraría el crecimiento potencial. Una afluencia suficientemente grande y rápida de migrantes podría cambiar la «ventaja comparativa» de una economía, empujándola hacia exportaciones y actividades económicas con mayor intensidad de mano de obra y deprimiendo el crecimiento económico agregado a largo plazo. En España no es

complicado encontrar referencias bien informadas respecto a este efecto potencialmente negativo. Un interesante artículo al respecto señala, por ejemplo, que «la inmigración abundante ha sido un elemento necesario para mantener un crecimiento de pies de barro [...] que habría sido imposible sin esa mano de obra extra [y que] ha restado incentivos a los gobiernos y a los agentes económicos para apoyar o invertir en actividades competitivas en el mercado internacional»¹¹⁶.

Es cierto que la disponibilidad de mano de obra abundante puede desincentivar un modelo de crecimiento basado en inversión y tecnología, o desplazar la inversión de los empresarios a sectores con escasa dotación de capital, afectando a los niveles agregados de capital en una economía¹¹⁷. Es cierto, también, que el caso de España es muy particular, porque el influjo migratorio fue especialmente rápido y especialmente intenso en la primera década del siglo XXI, lo que convierte a nuestro país en un caso de análisis único en el que pueden haberse producido impactos negativos a corto plazo. Sin embargo, transcurridos casi veinte años del inicio del ciclo migratorio, estas conclusiones negativas, probablemente congruentes hace algunos años, deben ser revisadas. Los trabajos empíricos internacionales muestran que a nivel agregado y a largo plazo hay relativamente pocas pruebas de los efectos negativos de la inmigración sobre la dotación relativa de capital o el crecimiento potencial a medio y largo plazo. **Las conclusiones muestran, de hecho, que el aumento de la oferta laboral mejora también los rendimientos de la inversión por lo que, en las economías abiertas, la inmigración se asocia con las entradas de inversiones y, a medio plazo, la recuperación de los niveles iniciales en la relación de la proporción capital/trabajo**¹¹⁸.

*El aumento de la oferta
laboral mejora los
procedimientos de la
inversión, promoviendo a
medio plazo la
recuperación de la
relación capital/trabajo*

«Lo que interesa a la economía son los flujos de inversión y de comercio y no de personas»

¹¹⁶ C.G. Enríquez, «Inmigración e innovación en la Unión Europea», *ICE, Revista de Economía* (854), 2010.

¹¹⁷ Citi GPS-Global Perspectives & Solutions (2018).

¹¹⁸ Son especialmente conocidos en este terreno los estudios realizados por Ortega y Peri (por ejemplo, en 2014).

Vinculación entre los flujos migratorios y los flujos de comercio e inversión

Los flujos de comercio, inversión y migración constituyen las múltiples facetas del fenómeno de la globalización económica. Aunque la inversión directa, los intercambios comerciales y los flujos de personas presentan dinámicas muy específicas, se ha constatado también frecuentemente la existencia de potentes vínculos entre estos tres factores de movilidad. **La comprensión de la interacción entre las corrientes internacionales de mercancías, trabajadores y capital es fundamental para cualquier economía, especialmente en un contexto de internacionalización.**

Los vínculos entre migración, comercio e inversión han sido especialmente analizados para el caso de los países de origen donde, indudablemente, la emigración supone un factor positivo en varios órdenes. Las remesas favorecen el desarrollo económico en los países de origen impulsando el consumo y la inversión y facilitando los intercambios comerciales. Las diásporas promueven, además, la transferencia e intercambio de conocimiento, tecnología, cultura y valores.

Sin embargo, interesa también resaltar cómo, en este marco de interrelación, la inmigración se ha considerado un interesante factor de promoción del comercio y de intercambios de inversión entre los países de origen y destino de los inmigrantes, favoreciendo también por tanto a los países de acogida.

En términos de comercio internacional, si bien la teoría clásica apuntaría a que comercio y migración son flujos sustitutivos, numerosos estudios han demostrado la complementariedad de ambos, sugiriendo que la liberalización del comercio había dado lugar a un aumento de la migración internacional en el largo plazo, y tanto para los países emisores como para los receptores¹¹⁹. Incluso en el caso de España, se han hallado también evidencias empíricas¹²⁰ de cómo la migración, las remesas y el comercio internacional forman un bucle de retroalimentación positiva constatando, por ejemplo, que la inmigración influye positivamente en las relaciones comerciales entre países¹²¹.

Respecto a la interconexión entre inversión directa y migración, relativamente poco explorada en la literatura internacional, existen también interesantes evidencias.

¹¹⁹ M. Schiff, «How trade, aid and remittances affect international migration. Policy Research Working Paper», *The World Bank International Economics Department*, International Trade Division, 1994.

¹²⁰ D. Metelski & A. Mihi-Ramírez, «The Economic Impact of Remittances and Foreign Trade on Migration. Granger-Causality approach», *Inżynieria Ekonomika-Engineering Economics*, 26(4), 2015, 364-372. <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ee.26.4.12464>

¹²¹ Antonio Mihi-Ramírez, Janusz Sobierajc and Yolanda Garcia-Rodriguez, «Interaction of emigration and immigration with foreign direct investment, international trade and remittances», *Economics Discussion Papers*, nº. 2019-63, Kiel Institute for the World Economy, 2019.

<http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2019-63>

Frecuentes estudios han mostrado una interesante conexión entre la inmigración y un aumento de las entradas de inversión extranjera directa tanto en los países receptores como en los países de origen.

Inmigración, innovación, dinamismo económico y productividad

Aunque el impacto económico de la inmigración se estudia siempre en el corto plazo, existen algunas interesantes consideraciones sobre la relación positiva entre migración y economía a medio y largo plazo. Una de las dimensiones más interesantes es cómo la inmigración contribuye a la innovación, el progreso tecnológico y el emprendimiento, elevando el potencial de crecimiento económico en el largo plazo.

La diversidad se ha caracterizado como un factor de promoción de la innovación, observándose empíricamente en países con amplias trayectorias migratorias. La conexión entre inmigración y crecimiento de la productividad a medio plazo ha sido frecuentemente materia de análisis en muchos países, aunque la medición de este vínculo resulta especialmente compleja y no se dispone de estimaciones precisas y generalizables¹²². Algunos estudios sugieren que la inmigración tiene una correlación muy positiva con el crecimiento de la productividad total de los factores, incluso en el caso de más los trabajadores no cualificados (Peri et al., 2015. Aleksynska y Tritah, 2015).

La transformación a medio y largo plazo de la economía española hacia la innovación y el progreso tecnológico, solo podrá ir de la mano de importantes flujos de inmigración cualificada

No obstante, debe reconocerse que estos efectos se han asociado con más facilidad a largas corrientes de inmigración altamente cualificada en países con economías marcadamente innovadoras, como Estados Unidos. Muchos analistas sugieren, de hecho, que la migración es efecto, y no causa, de una mejora en la productividad. En realidad, las economías productivas son las que tiene potencial de atracción de inmigración cualificada, y no al revés.

En nuestro país, los efectos de la migración sobre la innovación y la productividad han de ser necesariamente más modestos por el momento. De un lado, y salvando honrosas excepciones, los sectores vinculados a la innovación no son precisamente los protagonistas de nuestro marco productivo. Así las cosas, no existe en España, en términos generales, una demanda de trabajadores inmigrantes altamente cualificados,

¹²² En España se han utilizado en ocasiones las diferencias salariales para aproximar diferencias en productividad (Conde-Ruiz et al. 2008), pero esta hipótesis plantea algunas serias limitaciones.

sino, incluso, un exceso de oferta laboral cualificada que, en ocasiones, debe migrar al exterior. Asociamos normalmente los flujos inmigratorios a un perfil laboral relativamente poco cualificado. Es cierto que, en España, el inmigrante medio no responde al perfil de trabajador altamente cualificado, pero no puede desdeñarse plenamente la contribución de la inmigración al emprendimiento y a la innovación. Tal y como se analiza en la sección del mercado laboral, **la voluntad de transformación a medio y largo plazo de la economía española hacia un patrón competitivo basado en la innovación y el progreso tecnológico, solo podrá ir de la mano de importantes flujos de inmigración cualificada.**

Conviene anticipar expectativa, preparando las bases para hacer de nuestro país un entorno atractivo en la batalla por la captación de talento a medio y largo plazo.

Por otro lado, aún en el marco de la inmigración laboral actual, medianamente cualificada, sí conviene valorar la aportación de los emprendedores inmigrantes. Se ha argumentado frecuentemente que los individuos emprendedores suelen auto-seleccionarse como migrantes, caracterizándose por una menor aversión al riesgo y, por tanto, mayor propensión relativa a la iniciativa empresarial. Los datos de afiliación de extranjeros en el régimen de autónomos de la Seguridad Social en España indican, efectivamente, una notable actividad emprendedora: pese a que la importancia relativa de los trabajadores afiliados en alta en el régimen espacial de trabajadores autónomos es solo del 10,3 % a finales de 2019, su contribución al crecimiento de las afiliaciones ha sido espectacular desde 2016 rozando el 90 % en 2017.

Referencias

- M. Aleksynska & A. Tritah, «The Heterogeneity of Immigrants, Host Countries' Income & Productivity: A Channel Accounting Approach», *Economic Inquiry*, vol. 53, nº. 1, 2015, 150-172.
- Citi GPS-Global Perspectives & Solutions. I. Goldin, A. Pitt, B. Nabarro & K. Boyle, *Migration and the economy: Economic realities, social impacts and political choices*, Oxford Martin School, Septiembre 2018.
https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/2018_OMS_Citi_Migration_GPS.pdf
- J.I. Conde-Ruiz, *Inmigración y crecimiento regional en España*, Colección Estudios Económicos, Serie Inmigración, FE-DEA, 2008.
- R. de Arce & R. Mahía, «An Estimation of the Economic Impact of Migrant Access on GDP: the case of the Madrid Region», *International Migration*, 51(1), 2013, 169-185.
- R. de Arce & R. Mahía, «A Dynamic Input–Output Scheme for the Estimation of Labour Migration Impact on GDP and Employment in Receiving Countries with an Application for Spain», *The Socio-Economic Impact of Migration Flows Effects on Trade, Remittances, Output, and the Labour Market*, Population Economics, Springer, 2014.
- D. Godenau, «El papel de la inmigración en la economía española», *Documento de Trabajo ODF*, 7, 2012.
- F. Ortega & G. Peri, «Openness And Income: The Roles Of Trade And Migration», *Journal Of International Economics*, 92(2), 2014, 231-251.
- Peri et al., «STEM Workers, H-1B Visas, & Productivity in US Cities», *Journal of Labor Economics*, vol. 33, nº. S1, julio 2015, 225-255.
- J. Vicens, R. Mahía & R. Arce, *Impacto macroeconómico de la inmigración en la Comunidad de Madrid*, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la CAM, Madrid, 2006.

CONCLUSIONES

Los retos asociados al envejecimiento constituyen una prioridad absoluta para la Unión Europea y deben serlo también para España

- El envejecimiento poblacional medio es consecuencia de dos factores coincidentes. El primer factor causante del envejecimiento poblacional es la ralentización del crecimiento poblacional. En España, la ratio de fertilidad aún alcanzaba los 2,77 hijos por mujer en 1975, pero mantuvo un continuado descenso, cayendo hasta mínimos de 1,13, justo antes del inicio de la primera década del siglo XXI, momento en que se iniciaría la fase inmigratoria en nuestro país.

Las importantísimas consecuencias económicas de una estructura demográfica envejecida son bien conocidas, y la «migración de reemplazo» es esencial como mecanismo de compensación demográfico

- La negativa evolución de la estructura demográfica en la mayor parte de países europeos parece haberse aliviado gracias a la incorporación de población proveniente del exterior, fenómeno conocido como migración de sustitución o reemplazo.
- Como consecuencia de una prolongada caída en la fertilidad, la fuerza laboral se reduce. En España, las proyecciones de población potencialmente activa (16-64 años) prevén una disminución de 74.000 personas en ese rango de edad para los próximos 15 años. Este estancamiento implicaría que el peso de ese segmento de edades pasaría del 65 % actual a solo el 62 %. Esta reducción de fuerza laboral debilita el potencial de crecimiento de la economía, que se enfrenta a una escasez importante de mano de obra en algunas regiones y/o segmentos del mercado de trabajo. La expectativa se torna arriesgada porque, en ese momento, el crecimiento económico solo puede sostenerse con la mejora constante de la productividad.
- Por otro lado, al tiempo que la población envejece, la tasa de dependencia y soporte aumentan. Para España, las previsiones de tasa de dependencia son alarmantes, ya que la tasa actual de dependencia global (54 %) se incrementaría

hasta el 62 % en los próximos 15 años, y seguiría subiendo, alcanzando el valor máximo del 84 % hacia 2050.

- Todo esto supone un notable factor de desequilibrio fiscal, tanto por la reducción de la base imponible, derivada de una menor proporción de la base salarial en el PIB, como por el incremento en el gasto público, en particular en términos de pensiones, gasto sanitario y cuidado. Por tanto, a medio y largo plazo, la estructura demográfica pone en jaque la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, en suma, la supervivencia del modelo europeo de bienestar.

La migración alivia el impacto del envejecimiento poblacional en la economía

- La migración no solo permite sostener el crecimiento demográfico, sino que, además, evita el envejecimiento poblacional, aliviando los efectos sobre la economía a través de dos vías. Por un lado, la población recién llegada es más joven que la española, reforzando los tramos medios de la pirámide poblacional, es decir, alivia el deterioro de la oferta laboral potencial. Por otro lado, el alivio del envejecimiento se produce por el impacto de la inmigración en la tasa de fertilidad.
- Esta mayor tasa de fecundidad se produce por tres factores: la mayor juventud relativa de las mujeres eleva la proporción de mujeres en edades fértiles; las madres españolas retrasan, en media, la concepción de su primer hijo dos años más que las extranjeras, y, finalmente, la incorporación de la mujer inmigrante a las tareas domésticas y de cuidados personales no solo ha permitido una mayor tasa de actividad de la mujer nativa, sino que este apoyo en estas tareas reduce el costo de tiempo y dedicación asociado a la maternidad, haciéndolo más compatible con el trabajo fuera del hogar, lo que induce a la recuperación de la fertilidad nativa.

El crecimiento de la población activa requiere actualmente la aportación de fuerza laboral extranjera y su ocupación es esencial para sostener el nivel de empleo

- El mercado laboral español se nutre de forma importante con la llegada de inmigrantes, su contribución a la fuerza laboral es absolutamente esencial. Los flujos migratorios son esenciales para compensar la merma irremediable de población activa nativa.
- Desde el final de la crisis, la totalidad del incremento en la población activa corresponde a ciudadanos extranjeros. De hecho, la población activa nativa se

habría reducido en 300.00 personas: el 36 % del nuevo empleo generado corresponde a trabajadores extranjeros, aun cuando esta población supone solo el 12 % de la población total.

- Los ocupados extranjeros suponen alrededor del 16 % del empleo en términos EPA y del 21 % de las afiliaciones a la Seguridad Social. Se trata de un volumen imprescindible en el funcionamiento de la maquinaria económica española. Un cálculo simplista, irreal, pero muy ilustrativo: si los ocupados extranjeros abandonaran mañana mismo nuestro mercado laboral, el nivel de empleo de la economía caería a los 16,7 millones de ocupados, un 20 % por debajo del nivel de empleo alcanzado antes de la crisis económica.

La inmigración laboral contribuye a mitigar los efectos agregados en fase de desaceleración o crisis

- Ante un cambio de ciclo, la población activa autóctona no reacciona a la fase de contracción de la demanda de trabajo, de modo que, esencialmente, los trabajadores oscilan entre empleo y desempleo. Sin embargo, en el caso de la población activa extranjera, la contracción del ciclo de empleo puede trasladarse, al menos parcialmente, a un flujo de retorno o emigración a terceros países de aquellos que pierden su empleo.
- Asimismo, se ha observado que la movilidad intrarregional es también mayor entre los inmigrantes, mostrando patrones e intensidades distintas a las de los autóctonos y siendo frecuentemente descrita como una fuente de mayor flexibilidad laboral. Los extranjeros han protagonizado una media del 25 por ciento de todos los cambios de residencia entre los años 2001-2015. Esto refleja que los extranjeros adaptan su comportamiento migratorio a las necesidades del mercado de trabajo. Por tanto, se podría afirmar que la inmigración laboral podría haber reducido significativamente (aunque de forma limitada en el tiempo) las disparidades regionales en las tasas de empleo.

Las economías más avanzadas requerirán la contribución de inmigración laboral joven y cualificada

- La contribución de la inmigración no debe observarse solo como un valor en el extremo inferior de la escala de cualificación. Cualquier economía que apueste por un crecimiento apoyado en la innovación y el desarrollo, o que simplemente no quiera verse orillada a largo plazo por el imparable proceso de revolución tecnológica, requiere necesariamente la contribución de inmigración laboral,

preferiblemente joven y preferentemente cualificada. La adaptación de la oferta laboral requiere cambios educativos y formativos de gran calado que solo son posibles a largo plazo. Aun cuando el propio país lograra adaptar de forma relativamente rápida su oferta laboral a las demandas de este nuevo marco de desarrollo, es inevitable la atracción de talento a corto y medio plazo, por el que ya compiten muchas áreas desarrolladas del mundo.

- En el caso de España, la dependencia de la migración cualificada en el medio y largo plazo no solo se justifica por la complejidad que supone la reorientación del sistema formativo, sino que juega en contra el hándicap demográfico que supone una población envejecida y con escaso o nulo crecimiento vegetativo. En ese sentido, varios estudios señalan como la reducción de la población activa y el envejecimiento de la población retardan la innovación tecnológica limitando el crecimiento potencial en el largo plazo.

La inmigración ha colaborado a sostener el progresivo incremento de la tasa de actividad femenina de las españolas de forma muy notable, contribuyendo a resolver la llamada «crisis de los cuidados»

- En los últimos años, el incremento progresivo de la tasa de actividad femenina ha tenido efectos en materia de fecundidad, retrasándose la edad de la primera gestación y reduciéndose el número de hijos por mujer. A pesar de este ajuste, las tareas relacionadas con la atención a los hijos siguen recayendo en las mujeres y, al tiempo que la pirámide poblacional se debilita en los tramos de edad más jóvenes, la mayor esperanza de vida ensancha de forma inevitable en los tramos de mayor edad generando necesidades de atención hacia las personas mayores cada vez más importantes.
- Asimismo, cabe resaltar que, la intervención del estado de bienestar en este tema ha sido tardía y las medidas han sido escasas, de manera que su impacto ha sido limitado. En ese contexto, el cuidado de los niños y las personas mayores dependientes se configura como una necesidad perentoria tanto en Europa como en España.
- Para dar respuesta a este dilema, las familias vieron en la contratación externa de personal la manera de delegar esta tarea de cuidados. Este personal es mayoritariamente femenino y extranjero.

Los efectos de la inmigración laboral en los mercados de trabajo de acogida

- En lo que se refiere al impacto de la inmigración en el salario y en el paro, el consenso académico global es que, en términos generales, el impacto real sobre los niveles de salarios, empleo o paro de los trabajadores ya residentes en los países de acogida son muy reducidos, no son generalizables (se limitan solo a algunos segmentos laborales) y, en todo caso, tienden a ser muy limitados en el tiempo.
- La razón básica del limitado efecto reside en lo que se denomina «complementariedad» entre inmigrantes y trabajadores autóctonos, esto es, las diferencias existentes entre los empleos que demandan los trabajadores autóctonos y los que pueden ocupar los trabajadores inmigrantes.

El mercado laboral español ha absorbido la inmigración sin fricciones significativas ni duraderas

- La distribución desigual de habilidades en trabajadores inmigrantes y autóctonos implica, potencialmente, un riesgo de impacto negativo significativo en aquellos segmentos con menor grado de complementariedad, pero parece consensado que los efectos positivos para otros segmentos y los efectos derivados en el medio plazo compensan ampliamente estas mermas.
- La desigual distribución en España de trabajadores inmigrantes y autóctonos parece indicar que, en efecto, los extranjeros tienden a concentrarse en mayor medida en determinados sectores y ocupaciones concretas en las que, probablemente, existe menos oferta por parte de trabajadores españoles.

La realidad es que los extranjeros y los españoles no tenemos los mismos puestos de trabajo; los extranjeros nos «quitan» la necesidad de realizar los peores trabajos

- El peso de los ocupados extranjeros es superior a un tercio en el agregado de ocupaciones elementales, especialmente en algunas actividades de servicios. Existen casos prototípicos como el del servicio doméstico, ocupado en un 60 % por empleados extranjeros (mujeres, en la práctica totalidad) o la hostelería, que en términos de Seguridad Social contrata al 20 % de todos los asalariados entre los extranjeros.
- No se trata solo de una «especialización» por actividad. Es preciso reconocer la excesiva exposición a nichos laborales propios del segmento secundario del

mercado de trabajo, con mayor irregularidad, más precariedad, más inestabilidad, peor remuneración y, en suma, más vulnerables. Esta desigualdad, por tanto, ha podido evitar los efectos negativos en la población autóctona, pero no puede interpretarse en términos positivos. Al contrario, es una falta de integración de la inmigración laboral en el mercado de trabajo español.

- La OCDE ha alertado sobre el insuficiente nivel de integración laboral de los inmigrantes después de superar la crisis económica. El informe Thomas Liebig señalaba que «los puestos de trabajo ocupados por los inmigrantes tras la crisis económica son mucho peores, mal remunerados e inestables. [...] Los inmigrantes suelen beneficiarse antes cuando aumenta la actividad económica, pero continúan siendo más vulnerables que otros ante una crisis».
- La incorporación de inmigrantes en puestos de escasa cualificación podría tener, además, un efecto indirecto positivo en la formación y, por tanto, en el empleo de los nativos. Algunos estudios recientes han mostrado que la migración puede mejorar el capital humano nativo, al aumentar los incentivos para completar la educación.

La sobrecualificación entre los extranjeros es sensiblemente mayor que entre los españoles

- Los datos recogidos por el INE en un estudio específico sobre la situación de los inmigrantes en el mercado laboral indican que la mitad de los trabajadores nacidos en el extranjero (51 %) afirman que su nivel de estudios, experiencia o capacitación les permitirían desarrollar tareas de mayor cualificación que las que desempeñan actualmente. El porcentaje es aún mayor entre los extranjeros nacidos en América Latina, alcanzando a casi el 58 %.
- Cuando se habla de sobrecualificación, a pesar de ser un problema que no solo afecta a la población extranjera, cabe señalar que algunos de los factores que la explican sí son muy específicos, y nos dan pistas para tratar de mejorar su inserción laboral. Por ejemplo, un 11 % de los nacidos fuera de Europa o Latinoamérica (esencialmente africanos o asiáticos) señalan dificultades con el idioma; un 8 % de los nacidos en Latinoamérica señalan problemas con la convalidación de los títulos obtenidos en el extranjero, y un 2 % de todos los ocupados extranjeros indican restricciones legales.

Existen algunas restricciones específicas para el acceso de extranjeros al mercado laboral en igualdad de condiciones que los españoles

- Actualmente, un 20 % de los ocupados españoles trabajan como asalariados en el sector público, un porcentaje que solo alcanza al 1,4 % de los extranjeros. El Estatuto Básico del Empleado Público de España limita la incorporación profesional de la población activa extranjera no comunitaria solo a la categoría de «personal laboral», excluyéndose su participación por ley de las categorías de funcionarios de carrera, funcionarios interinos o personal eventual. La población extranjera comunitaria tiene también restricciones para determinados puestos en la administración.
- Esta limitación no deja de ser, en esencia, cuestionable, en la medida en que el mismo estatuto reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad».

No existe un «efecto llamada» ligado al estado de bienestar

- Existe de hecho el término específico de «efecto llamada» que pretende sugerir que los estados de bienestar generosos provocan dos efectos, uno cuantitativo (tienden a atraer más migrantes y, además, inhiben el retorno de aquellos que atraviesan una mala situación económica), y otro cualitativo (tienden a atraer y retener a aquellos migrantes poco cualificados y con bajo potencial de ingresos, dado que tienen más probabilidades de utilizar los beneficios del sistema).
- Docenas de análisis empíricos han tratado de cuantificar cómo de importante es el estado del bienestar como factor de atracción. En ese sentido, los resultados son a su vez muy heterogéneos y difícilmente generalizables. Aunque algunos estudios han mostrado claras evidencias del efecto llamada, en términos generales no hay una evidencia clara de tal efecto.
- En el caso de España, a lo largo de las últimas dos décadas, la migración neta ha variado de forma significativa, siguiendo una dinámica vinculada al ciclo económico sin que, en este mismo período de tiempo, se hayan registrado cambios reseñables favorables en el marco de prestaciones del estado de bienestar español. Cabe resaltar que, en el marco de la crisis económica reciente, las políticas sociales se han subordinado a la lógica de la estabilidad financiera, las políticas de austeridad o el crecimiento.
- La desfavorable evolución de los indicadores de pobreza y exclusión social ha sido patente en términos agregados, pero particularmente intensa entre la

población inmigrante sin que por ello la presión migratoria haya descendido de forma análoga.

- Si se trata de elegir España frente a otros destinos por razón de nuestro estado de bienestar, la comparación en términos de diseño, extensión y calidad del estado de bienestar en España dista mucho de ser envidiable y su evolución reciente no permite precisamente «sacar pecho». En España, el modelo de estado de bienestar generalmente se considera de amplia cobertura en servicios y prestaciones, pero de baja o muy baja intensidad protectora.
- Por otro lado, la tendencia reciente ha mostrado un claro proceso de deterioro, con una reducción del gasto social, especialmente a partir de 2010-2011, en las partidas sociales más relevantes (sanidad, la educación, atención a la dependencia), que aún no han recuperado sus niveles pre-crisis.
- En el caso concreto del acceso a los beneficios del estado de bienestar por parte de los inmigrantes, las especificidades son muy relevantes y excluyen en buena medida a los que no gozan de situación regular. Aunque el empadronamiento es a priori suficiente para acceder a las prestaciones de sanidad, educación y algunos programas asistenciales, las prestaciones públicas que protegen de las principales contingencias son contributivas y están asociadas al empleo regular y a la cotización durante un determinado período.

Los extranjeros no viven de las pensiones: su fuente principal de renta procede del trabajo incluso en mayor medida que en el caso de los españoles

- Los datos de la encuesta de continua de presupuestos familiares revelan que un 60 % de los hogares extranjeros tiene el trabajo por cuenta ajena como fuente principal de ingresos, frente al 44,7 % en el caso de los hogares españoles.

Los extranjeros no gozan de preferencia alguna en las pensiones y prestaciones de la Seguridad Social, que no discrimina formalmente, a favor o en contra, por razones de origen

- En el artículo 14.1 de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se puede constatar la existencia de algunas restricciones a favor de los españoles de origen en la formulación o aplicación práctica de algunos criterios formales de elegibilidad.

El gasto en pensiones contributivas para los extranjeros es meramente testimonial

- En España, el 98 % del gasto en pensiones es de naturaleza contributiva. Así pues, el grueso del gasto en prestaciones de la Seguridad Social está supeditado a la previa relación jurídica del beneficiario con la Seguridad Social. Por tanto, en términos generales, el ser beneficiario de una pensión y la cuantía de la misma se determinan en función de la trayectoria laboral del trabajador y las aportaciones efectuadas por este durante el período considerado a efectos de la base reguladora de la pensión de que se trate. Esto muestra que el peso actual de los beneficiarios extranjeros en el volumen de gasto en pensiones contributivas es extremadamente reducido.

Los extranjeros no gozan de ninguna ventaja relativa a la hora de percibir prestaciones por desempleo, que se encuentran asociadas a la trayectoria previa de empleo y cotización

- No se puede venir a España y cobrar, directamente, el subsidio de desempleo, simplemente por no encontrar trabajo, dado que, por un lado, el permiso de residencia está ligado en términos generales a disponer de un empleo y porque, además, esta prestación exige también haber cotizado un mínimo a la Seguridad Social por contingencia de desempleo.

El gasto en prestaciones por desempleo para extranjeros está por debajo de su importancia relativa en el mercado laboral y su tasa de cobertura es inferior a la de los españoles

- Debe recordarse además que las prestaciones por desempleo para extranjeros, incluso en su nivel asistencial, excluyen específicamente a los que hubieran trabajado mediante autorizaciones para trabajadores transfronterizos, para actividades de temporada y para estudiantes.

Los extranjeros están también subrepresentados en las pensiones no contributivas, salvo en el caso de las pensiones no contributivas de jubilación

- El porcentaje de pensionistas extranjeros (8 %) supera al peso relativo de la población extranjera mayor de 65 años que es solo del 3,6 %. Sin embargo, esto dista mucho de ilustrar una ventaja relativa para los extranjeros: hay que recordar que se habla de la modalidad no contributiva de la jubilación, esto es, aquella que

se activa solo cuando el individuo carece de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, y no haya cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.

- El peso relativo de los extranjeros entre los pensionistas por invalidez es muy escaso: solo un 4,6 % de pensionistas por invalidez son extranjeros lo que, claramente, queda por debajo de lo que correspondería a su peso relativo poblacional.

En términos agregados de renta la situación de los hogares inmigrantes es visiblemente mucho más desfavorable, por lo que sería razonable pensar que fueran receptores naturales de las prestaciones públicas no contributivas en mayor medida

- La desigualdad en términos de rentas entre extranjeros y españoles es muy notable. Los indicadores de pobreza muestran que uno de cada dos extranjeros se encuentra en situación de pobreza.
- Existe una importante desigualdad de rentas entre los extranjeros y los españoles y, por ende, una increíble diferencia en términos de pobreza entre ambos colectivos. El salario medio de los trabajadores españoles es un 56 % superior al de los extranjeros no comunitarios y que la renta media por persona un 83 % superior.
- Es inadmisibles que la tasa de riesgo de pobreza y la tasa AROPE dupliquen las de los españoles y casi alcancen al 50 % de los extranjeros (comunitarios o no comunitarios). Resulta triste constatar que 1 de cada 2 extranjeros son pobres en España.

Los inmigrantes no acaparan las prestaciones de los servicios sociales y su sobrerrepresentación promedio se debe, lógicamente, a una situación de vulnerabilidad que, en promedio, es también muy marcada

- Los inmigrantes no acaparan las prestaciones de los servicios sociales, los datos más actualizados revelan que a lo largo del año la red pública de centros de servicios sociales atiende a casi cinco millones y medio de usuarios. El detalle sobre el perfil de los usuarios de las distintas prestaciones recoge la atención de 505.135 usuarios inmigrantes y 5.474 refugiados y asilados lo que supone solo el 5,7 % de los usuarios.

Garantizar el acceso universal a la sanidad no es solo una exigencia ética, sino que, además, es una medida de eficiencia económica

- El acceso universal sin restricciones contribuye a la mejora «en la salud colectiva de toda la población», en la medida en que la exclusión o la marginación del acceso al sistema dificultan la detección y el tratamiento de las enfermedades y pueden representar un riesgo importante para la salud pública.
- La Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA-siglas en inglés) indica que proporcionar acceso a la atención sanitaria preventiva regular a los migrantes en situación irregular supondría un ahorro de costes para los sistemas de salud: «tratar una condición solo cuando se convierte en una emergencia no solo pone en peligro la salud de un paciente, sino que también resulta en una mayor carga económica para los sistemas de salud».

Los inmigrantes usan menos los servicios públicos sanitarios, suponiendo un gasto medio per cápita muy inferior al de los españoles

- La menor edad promedio de los extranjeros residentes en España es un factor fundamental que explica la menor frecuentación y menor gasto per cápita de la población extranjera.
- Aunque una mayor fertilidad entre la población inmigrante podría suponer un factor de mayor gasto sanitario asociado a la gestación, el parto y la atención del primer año de vida de los niños. No obstante, el impacto relativo de esta mayor fertilidad sobre el gasto no sería muy relevante en términos agregados y, en cualquier caso, los beneficios de esa mayor fertilidad parecen claros por otras vías.
- Por otro lado, aunque una mayor fertilidad se asocia a un mayor gasto, una menor fertilidad es capaz de generar un gasto equiparable cuando va asociada al retraso de la edad con que se inicia la maternidad, como ocurre en el caso de las mujeres españolas en promedio; este retraso se asocia a un incremento de gasto sanitario dado el aumento de riesgos y complicaciones relacionados con la gestación y el parto.

En términos de recaudación impositiva, no existe ninguna excepción para los extranjeros que residen en territorio español

- En España, buena parte de los ingresos públicos proceden de la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social de trabajadores y empresas, siendo las cotizaciones tan importantes, el papel de la inmigración laboral desde el punto de vista de los ingresos fiscales es notable dada la importantísima contribución de la inmigración al sostenimiento de la oferta laboral.

La aportación fiscal de la inmigración en términos de Seguridad Social es notable, dada la elevada tasa de actividad y ocupación del colectivo

- La mayor o menor aportación de un trabajador en términos de cuota depende de varios factores, pero esencialmente de la remuneración que está ligada al nivel de cualificación de la categoría profesional del puesto que desempeña. En este sentido, la aportación relativa de los inmigrantes, especialmente sobre-representados en las categorías inferiores, será notablemente inferior a su peso relativo en términos de afiliación.
- El caso de los autónomos es aún mucho más claro. Pese a que la importancia relativa de los trabajadores afiliados en alta en el régimen especial de trabajadores autónomos es solo del 10,3 % a finales de 2019, su contribución al crecimiento de las afiliaciones ha sido espectacular desde 2016 rozando el 90 % en 2017.

El concepto de «balanza fiscal» de la inmigración destila, en sí mismo, un peligroso enfoque economicista

- El término propone «echar cuentas» en términos puramente económicos, «saldar» un fenómeno cuyos pros y contras adoptan múltiples facetas, haciendo esencialmente imposible un ejercicio de «pérdidas y ganancias».
- Sin embargo, la esencia de un estado de bienestar redistributivo implica necesariamente apostar por un sistema público de protección social esencialmente solidario y recíproco, difícilmente compatible con una distinción entre ciudadanos fiscalmente positivos de pleno derecho y ciudadanos «fiscalmente negativos» de segunda categoría.

Los resultados revelan un impacto fiscal neutro o levemente positivo, aunque existen importantes dificultades para medir de forma instantánea el balance fiscal de la inmigración

- La OCDE en la publicación anual sobre migraciones con el objetivo de analizar el impacto fiscal de la inmigración y compararlo internacionalmente y también en España, llegó a la conclusión de que en la mayoría de los países la posición fiscal neta de los hogares de inmigrantes está por debajo de la de los nativos. Sin embargo, esto no se verificaba en varios países, en particular en los del sur de Europa como Italia, Grecia, España y Portugal, así como tampoco en Irlanda.
- En estos países, incluido el nuestro, los hogares con migrantes de bajo nivel de educación tienen contribuciones netas más altas que los hogares nativos comparables.
- La cifra de impacto fiscal neto estimada para España por la OCDE era del 0,54 % del PIB. La razón de la contribución positiva estriba en que, en todos estos países, una gran parte de la población migrante residente está constituida por trabajadores migrantes recientes (y jóvenes). A pesar de que la contribución vía impuestos es más baja, su contribución vía Seguridad Social es relativamente mayor a su peso poblacional (dadas las mayores tasas de actividad y empleo) y algunos de los gastos más importantes son también proporcionalmente más reducidos debido a su juventud relativa.

Cualquier ejercicio sobre la «balanza fiscal» de la inmigración requiere, en cualquier caso, una aproximación intergeneracional a medio y largo plazo

- Una de las muchas dificultades asociadas al cálculo de la balanza fiscal de la inmigración tiene que ver con lo que podríamos denominar periodificación de costes y beneficios. En este sentido, los cálculos «favorables» que ilustran una contribución neta positiva están condicionados por la relativa juventud de nuestra población inmigrante. Es evidente que la inmigración actual es una inmigración joven que, por tanto, apenas supone gasto en prestaciones por jubilación o sanidad, por ejemplo.

La inmigración laboral permite absorber mejor los shocks del mercado de trabajo, facilitando ciclos expansivos de la economía

- La formidable generación neta de empleo del período de auge económico se apoyó parcialmente en la oferta laboral nativa, mermada por un proceso de

envejecimiento y porque la población potencialmente activa (16-65 años) creció poco más de 50.000 personas al año entre 2001 y 2007. Así pues, la creación de casi 5 millones de nuevos empleos en ese período se apoyó decisivamente en la incorporación al mercado de trabajo español de 2,5 millones de ocupados extranjeros: 5 de cada 10 nuevos empleos fueron ocupados por trabajadores extranjeros. Este patrón se repite nuevamente en el período de recuperación económica, lo que nos permite afirmar que la recuperación económica está siendo liderada en buena medida por la recuperación del pulso inmigratorio.

El trabajo inmigrante ha generado importantes efectos económicos en todos los sectores de la economía

- El esquema input-output indica que el efecto demanda inducida cuantifica cómo el consumo de bienes y servicios de empleados inmigrantes y sus familias dinamiza muchos sectores de la economía.

Los estudios más competentes en la materia descartan la asociación negativa entre inmigración y menor dotación de capital

- Por otro lado, no se puede afirmar que haya asociación negativa entre inmigración y dotación del capital, de hecho, el aumento de la oferta laboral mejora los rendimientos de la inversión promoviendo a medio plazo la recuperación de capital/trabajo puesto que, la disponibilidad de mano de obra abundante puede incentivar la inversión de los empresarios en sectores con escasa dotación capital/trabajo afectando a los niveles agregados de capital.

Existen contrastadas evidencias que vinculan los flujos migratorios con los flujos de comercio e inversión

- Los vínculos entre migración, comercio e inversión han sido especialmente analizados y los resultados obtenidos han mostrado que, por un lado, la emigración supone un factor positivo en varios órdenes. Las remesas favorecen el desarrollo económico en los países de origen impulsando el consumo y la inversión y facilitando los intercambios comerciales. Las diásporas promueven además la transferencia e intercambio de conocimiento, tecnología, cultura y valores.

- La inmigración se ha considerado un interesante factor de promoción del comercio y de intercambios de inversión entre los países de origen y destino de los inmigrantes, favoreciendo también por tanto a los países de acogida.
- En términos de comercio internacional, en el caso de España, se han hallado también evidencias empíricas de como la migración, las remesas y el comercio internacional forman un bucle de retroalimentación positiva constatando, por ejemplo, que la inmigración influye positivamente en las relaciones comerciales entre países.
- En lo que se refiere a la interconexión entre inversión directa y migración, frecuentes estudios han mostrado una interesante conexión entre la inmigración y un aumento de las entradas de Inversión Extranjera Directa tanto en los países receptores como en los países de origen.

Los estudios sugieren además una interesante relación positiva a largo plazo entre inmigración, innovación, dinamismo económico y productividad

- En nuestro país asociamos normalmente los flujos inmigratorios a un perfil laboral relativamente poco cualificado; es cierto que, en España, el inmigrante medio no responde al perfil de trabajador altamente cualificado, pero aún con todo, no puede desdeñarse plenamente la contribución de la inmigración al emprendimiento y la innovación. Tal y como se analiza en la sección del mercado laboral, la voluntad de transformación a medio y largo plazo de la economía española hacia un patrón competitivo basado en la innovación y el progreso tecnológico solo podrá ir de la mano de importantes flujos de inmigración cualificada. Conviene anticipar esta expectativa, preparando las bases para hacer de nuestro país un entorno atractivo en la batalla por la captación de talento a medio y largo plazo.
- Muy al contrario de la opinión existente sobre el impacto negativo de la inmigración en el mercado de trabajo, es importante señalar que la presencia de esta es esencial para sostener el nivel de empleo pues, los extranjeros suponen el 15 % del empleo, aportando al mercado laboral casi 3 millones de trabajadores. Esto indica que, si los ocupados extranjeros abandonaran mañana mismo nuestro mercado laboral, el nivel de empleo de la economía caería a los 16,7 millones de ocupados, un 20 % por debajo del nivel de empleo alcanzado antes de la crisis económica. Esta caída no podría ser sostenida por los trabajadores autóctonos.

RECOMENDACIONES

Tomando en consideración lo expresado en este estudio, parece necesario concluirlo con una serie de Recomendaciones que el Defensor del Pueblo trasladará a las administraciones competentes en cada caso y que, básicamente, se centran en la modificación de algunos preceptos del Reglamento de extranjería, así como la difusión de instrucciones claras dirigidas a las oficinas de extranjeros, que podrían contribuir a la mejora del régimen jurídico que regula las condiciones de trabajo y residencia de la inmigración en España.

Se enuncian a continuación, con indicación de la página del informe en la que figuran, cinco cuestiones que, a juicio de esta institución, sustentan la necesidad de abordar las citadas modificaciones normativas y, tras cada una de ellas, se formulan las Recomendaciones que en cada caso proceden.

Primera

«Los extranjeros suponen el 15 % del empleo, aportando al mercado laboral casi 3 millones de trabajadores. Esto indica que, si los ocupados extranjeros abandonaran mañana mismo nuestro mercado laboral, el nivel de empleo de la economía caería a los 16,7 millones de ocupados, un 20 % por debajo del nivel de empleo alcanzado antes de la crisis económica. Esta caída no podría ser sostenida por los trabajadores autóctonos» (pág. 115).

Recomendaciones

1. Modificar el artículo 63 del Reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, estableciendo que la autorización de trabajo y residencia inicial podrá tener una duración mínima de seis meses y máxima de un año.
2. Dictar instrucciones a las oficinas de extranjería, recordando que el artículo 64 del Reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, exige que el contrato de trabajo firmado por el trabajador y por el empresario garantice una actividad continuada durante la vigencia de la autorización. Las citadas instrucciones deberán establecer pautas para orientar acerca de qué debe entenderse como actividad continuada, tomando en consideración en cada momento la tasa de temporalidad en el sector de actividad para el que vaya a ser

contratado el extranjero, así como el ámbito geográfico de desarrollo de la actividad.

Segunda

«[E]l cuidado de los niños y las personas mayores dependientes se configura como una necesidad perentoria tanto en Europa como en España. Para dar respuesta a este dilema, las familias vieron en la contratación externa de personal la manera de delegar esta tarea de cuidados» (pág. 104). «[A]l tiempo que la población envejece, la tasa de dependencia y soporte aumentan. Para España, las previsiones de tasa de dependencia son alarmantes, ya que la tasa actual de dependencia global (54 %) se incrementaría hasta el 62 % en los próximos 15 años, y seguiría subiendo, alcanzando el valor máximo del 84 % hacia 2050» (pág. 101). «Este personal es mayoritariamente femenino y extranjero» (pág. 104). «[...] el del servicio doméstico, [está] ocupado en un 60 % por empleados extranjeros (mujeres, en la práctica totalidad)» (pág. 105).

Recomendaciones

1. Modificar el artículo 54 del Reglamento de extranjería, minorando las exigencias del IPREM en los casos de extranjeros dados de alta en el régimen especial de empleadas de hogar, con hijos menores a su cargo en el país de origen.
2. Modular la exigencia establecida en el artículo 66.2 a) del reglamento, que exige que cuando el empleador sea una persona física, deberá además acreditar que cuenta con medios económicos suficientes para atender sus necesidades. La cuantía mínima exigible se basará en porcentajes del IPREM, según el número de personas a su cargo, descontado el pago del salario reflejado en el contrato de trabajo que obre en el procedimiento. En caso de no existir familiares a cargo del empleador: una cantidad que represente mensualmente el 100 % del IPREM.
3. Ampliar el plazo establecido en el artículo 67.8, en caso de fallecimiento del empleador, para que el trabajador pueda ser dado de alta por otro empleador, que ahora se limita a tres meses desde la entrada del extranjero en España.

Tercera

«[L]a voluntad de transformación a medio y largo plazo de la economía española hacia un patrón competitivo basado en la innovación y el progreso tecnológico solo podrá ir de la mano de importantes flujos de inmigración cualificada.

Conviene anticipar esta expectativa, preparando las bases para hacer de nuestro país un entorno atractivo en la batalla por la captación de talento a medio y largo plazo» (pág. 115). «[L]a mitad de los trabajadores nacidos en el extranjero (51 %) afirman que su nivel de estudios, experiencia o capacitación les permitirían desarrollar tareas de mayor cualificación que las que desempeñan actualmente. El porcentaje es aún mayor entre los extranjeros nacidos en América Latina, alcanzando a casi el 58 %» (pág. 106).

Recomendaciones

1. Establecer un procedimiento específico que posibilite el paso de la situación de estancia a la de residencia para aquellos extranjeros que sean titulares de tarjeta de estudiante para la realización de estudios de postgrado en España.
2. Modificar el artículo 63 del Reglamento de extranjería, añadiendo un apartado que permita que, en las autorizaciones de trabajo y residencia iniciales, se contemple expresamente el cambio de sector de actividad si, durante su vigencia, el extranjero finaliza los trámites de homologación de su título y consigue una oferta de empleo.

Cuarta

«El envejecimiento poblacional medio es consecuencia de dos factores coincidentes [...] la ralentización del crecimiento poblacional [y el incremento en la esperanza de vida media]. [...] Como consecuencia de una prolongada caída en la fertilidad, la fuerza laboral se reduce. En España, las proyecciones de población potencialmente activa (16-64 años) prevén una disminución de 74.000 personas en ese rango de edad para los próximos 15 años. Este estancamiento implicaría que el peso de ese segmento de edades pasaría del 65 % actual a solo el 62 %. Esta reducción de fuerza laboral debilita el potencial de crecimiento de la economía, que se enfrenta a una escasez importante de mano de obra en algunas regiones y/o segmentos del mercado de trabajo. La expectativa se torna arriesgada porque, en ese momento, el crecimiento económico solo puede sostenerse con la mejora constante de la productividad» (pág. 101).

Recomendaciones

1. La modificación del artículo 196, en el sentido de recoger que las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados seguirán, para los menores de 16 años, el régimen previsto en el artículo 51 para su renovación, y,

para los mayores de 16, el previsto en el artículo 72 del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el reglamento de la citada Ley Orgánica 4/2000.

2. La modificación del artículo 197, en conexión con la modificación propuesta para el artículo 196, de modo que, al estar incluida la residencia de los menores extranjeros no acompañados en el régimen general de las autorizaciones de trabajo y residencia (artículo 72), para su renovación se tengan en cuenta las previsiones del artículo 71.6, en los casos en los que no pueda acreditar una actividad laboral mínima de tres meses. Se establecerá expresamente que el esfuerzo de integración en estos casos se entenderá cumplido con el informe de la entidad de protección de menores que lo tuvo tutelado.
3. La modificación del artículo 198 para el establecimiento de un procedimiento por el que, con la certificación de la entidad de protección de menores, se pueda iniciar una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales de las previstas en el artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000. El citado procedimiento deberá establecer expresamente que los medios económicos del joven, en aquellos casos en los que carezca de contrato de trabajo, se entenderán probados bien con su inclusión en un programa para la transición a la vida adulta de la entidad pública que lo tuteló o, en su caso, de la entidad privada en cuyo programa de inserción socio-laboral esté incluido.

Quinta

«La migración no solo permite sostener el crecimiento demográfico, sino que, además, evita el envejecimiento poblacional, aliviando los efectos sobre la economía a través de dos vías. Por un lado, la población recién llegada es más joven que la española, reforzando los tramos medios de la pirámide poblacional, es decir, alivia el deterioro de la oferta laboral potencial. Por otro lado, el alivio del envejecimiento se produce por el impacto de la inmigración en la tasa de fertilidad» (pág. 102).

Recomendaciones

1. Modificar los artículos 185 y 186 del Reglamento de extranjería a fin de restringir los supuestos en los que un menor de edad, hijo de un residente legal, pueda encontrarse en situación de irregularidad en España. El procedimiento deberá facilitar, en todo caso, el acceso a la regularidad documental retro trayendo los efectos al día del nacimiento de los menores extranjeros nacidos en España.
2. Dictar instrucciones dirigidas a las oficinas de extranjería desarrollando el procedimiento a seguir en el artículo 54.3 del Reglamento de extranjería,

interpretando el concepto de circunstancias excepcionales acreditadas de acuerdo con el interés superior del menor en cada caso concreto.

ÍNDICE COMPLETO DEL VOLUMEN II

Resumen ejecutivo	5
Presentacion	9
1 Inmigración, demografía e impacto económico	19
Envejecimiento poblacional y economía	19
2 Mercado de trabajo.....	32
2.1 Aportación de la inmigración laboral	32
2.2 Efectos de la inmigración laboral en la población nativa.....	41
3 Economía pública.....	52
3.1 Inmigración y estado de bienestar	52
3.2 Inmigración y uso de las prestaciones y servicios públicos.....	57
3.3 Inmigración: ingresos y saldo fiscal de la inmigración	80
4 Crecimiento del pib y otros efectos macroeconómicos	90
4.1 Crecimiento económico	90
4.2 Comercio, inversión, innovación y productividad	94
Conclusiones	101
Recomendaciones	117



www.defensordelpueblo.es