

**Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia  
Intercultural de la Ciudad de Madrid**

**INFORME Nº 3**

**EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN  
DE TRABAJADORES EXTRANJEROS:  
IMPACTO EN LA CIUDAD DE MADRID**

septiembre 2005



**SERIE INFORMES**  
**nº3**  
**septiembre 2005**

**Observatorio de las Migraciones  
y de la Convivencia Intercultural  
de la Ciudad de Madrid**

Gestionado por la Universidad Autónoma de Madrid

C/ Santa Engracia, 6 - 28010 Madrid  
Tfnos: 91 299 49 52 / 91 299 49 53 - Fax: 91 299 49 60  
Correo electrónico: [obserconvivencia@munimadrid.es](mailto:obserconvivencia@munimadrid.es)  
[www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)

**ÁREA DE GOBIERNO DE EMPLEO  
Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA  
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID**

**Dirección General de Inmigración,  
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado**

**PUBLICACIONES DEL OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES  
Y DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID**

**Dirección:** Carlos Giménez Romero.

Programa Migración y Multiculturalidad / Universidad Autónoma de Madrid

**Consejo de Redacción:** Nuria Lores Sánchez, Paloma Gómez Crespo, Jesús Migallón Sanz  
(Comité de Coordinación del Observatorio).

**Informe elaborado por:** Luis Manzano Sánchez, Fernando Barbosa Rodrigues, M<sup>a</sup> Dolores  
López-Caniego Lapeña

**Área de Administración:** Susana Emper Fernández, Noemí Sastre de Diego

**Soporte informático:** Carmen Chíncoa Gallardo

ISSN: 1988-8554



## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>	
<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>CONTEXTUALIZACIÓN Y DATOS BÁSICOS</b>	<b>3</b>
	2.1. Datos básicos sobre el proceso de normalización	3
	2.2. Procesos de regularización en España: una breve reseña histórica	14
	2.3.- ¿Por qué se llevan a cabo procesos de regularización?	17
	2.4.- ¿Cuáles son los elementos que garantizan un proceso de regularización exitoso?	23
<b>3.</b>	<b>LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS COLABORADORAS DEL PROCESO</b>	<b>27</b>
	3.1. Recursos Habilitados	28
	3.2. Valoración del proceso según las entidades consultadas	32
<b>4.</b>	<b>EL PROCESO VISTO DESDE LA PRENSA</b>	<b>36</b>
	4.1. Tipo de prensa consultada	36
	4.2. Valoración del desarrollo del proceso: análisis de titulares	37
	4.3. Dificultades vividas en el proceso	39
	4.4. Valoración del proceso como medida gubernamental frente a la irregularidad	42
<b>5.</b>	<b>ALGUNAS PREGUNTAS PARA LA REFLEXIÓN</b>	<b>47</b>
<b>6.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA</b>	<b>49</b>
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA</b>	<b>50</b>

## 1.- INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo **ofrecer un panorama general del desarrollo del reciente proceso de normalización de trabajadores extranjeros** en España puesto en marcha por el Gobierno, con el consenso de las entidades sociales a través de la Mesa de Diálogo Social (ONG, Sindicatos, Patronal), cuyo período de presentación de solicitudes transcurrió entre el 7 de febrero de 2005 y 7 de mayo de 2005.

Dicho proceso se enmarca dentro de las medidas que los gobiernos de países receptores de inmigración extranjera adoptan de manera extraordinaria con el fin de reducir significativamente el volumen de personas extranjeras sin autorización de trabajo o residencia, es decir, la irregularidad y las problemáticas que conlleva, tanto para sus protagonistas más directos, los inmigrantes, como para la sociedad receptora.

Como veremos, el proceso que abordamos presenta una serie de novedades, entre las que destaca el énfasis en la idea de “normalización” como formalización de una situación laboral que ya se producía de hecho.

En el momento en que redactamos este informe el proceso no ha concluido, puesto que todavía quedan solicitudes por tramitar y normalizaciones por hacer efectivas a través de las altas en la Seguridad Social. Por eso, es un informe preliminar, cuyo objetivo es recoger de manera inmediata cómo se ha vivido, cómo se ha percibido, cómo se ha explicado este proceso, de modo que aquellas personas interesadas en profundizar en este tipo de fenómenos puedan tener una base de la que partir. Para ello ofrecemos también un resumen de los datos que han ido ofreciendo fuentes oficiales. Dado que el proceso aún está en marcha, salvo la información correspondiente al número de solicitudes presentadas, el resto son datos provisionales. También hemos querido dar algunos datos orientativos sobre la incidencia del proceso en la ciudad de Madrid. A lo largo de este informe<sup>1</sup> se tendrán en cuenta, entre otros aspectos, cuáles han sido los objetivos del proceso, qué discursos se han emitido al respecto y cuáles han sido las principales dificultades que se han planteado.

---

<sup>1</sup> Agradecemos a todas las entidades colaboradoras en el proceso la información que nos han facilitado al respecto, sin los cuáles no hubiera sido posible la realización de este informe.

**Nuestro punto de partida es ofrecer una contextualización y datos básicos sobre el proceso de normalización.** En primer lugar, ofrecemos los datos básicos disponibles sobre el desarrollo del proceso y otros de carácter orientativo sobre cómo puede haberse reflejado en la ciudad de Madrid. A continuación, incluimos una breve revisión de los procesos de regularización que se han desarrollado en España y algunas de las especificidades de la actual normalización. En tercer lugar, tratamos sobre las razones que impulsan a tomar este tipo de medidas y los debates que se producen en torno a ellas, para finalizar con otro aspecto esencial en este debate: cuándo puede considerarse que una regularización ha tenido éxito.

Una vez contextualizado el proceso, pasaremos a centrarnos en dos visiones de cómo se ha planteado y desarrollado: la de las entidades públicas y privadas que han colaborado en el mismo y la del seguimiento realizado a través de la prensa.

Con el propósito de complementar este informe, y para quienes deseen profundizar en el fenómeno de las regularizaciones y la irregularidad, incluimos una **Bibliografía Complementaria**, que recoge diversas fuentes con documentación al respecto.

## 2.- CONTEXTUALIZACIÓN Y DATOS BÁSICOS

Decíamos en la introducción, que el presente proceso de normalización se enmarca dentro de las medidas para paliar la irregularidad, aunque presenta algunas novedades con respecto a las adoptadas en otras ocasiones. En este capítulo vamos a ocuparnos, por ello, de contextualizar este proceso en el conjunto de este tipo de medidas y dar algunas pinceladas sobre cuál ha sido su desarrollo.

En primer lugar, veremos la repercusión que ha tenido entre la población inmigrante en situación irregular a través de los datos oficiales disponibles, para pasar después a la contextualización propiamente dicha.

### 2.1.- Datos básicos sobre el proceso de normalización

A partir de los datos proporcionados por fuentes oficiales hemos elaborado una serie de tablas y gráficos con los que pretendemos dar una visión cuantitativa de lo que ha sido el proceso de normalización en España, así como algunos datos orientativos de la repercusión que ha podido tener en la ciudad de Madrid.

Los datos para España están extraídos del *Balance del Proceso de Normalización de Trabajadores Extranjeros* actualizado a 26 de julio de 2005 elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mientras que la estimación de la incidencia que ha podido tener en el municipio de Madrid toma como referencia, con todas las limitaciones que señalaremos, los datos sobre solicitudes de certificados de empadronamiento expedidos por el Ayuntamiento de Madrid publicados en *Padrón informa* por la Dirección General de Estadística.

Los datos que incluimos son los siguientes:

- Número de solicitudes totales, por Comunidad Autónoma y provincia
- Número de “solicitudes de certificados de empadronamiento (estimadas y denegadas) para el proceso de normalización de extranjeros del 7 de febrero al 7 de mayo de 2005 (inscritos en Padrón con posterioridad al 7 de agosto de 2004) en el Municipio de Madrid.
- Certificados de empadronamiento expedidos a extranjeros, según nacionalidad y sexo, en el Municipio de Madrid.

En cuanto a la repercusión que el proceso de normalización haya podido tener en la reducción de la bolsa de población inmigrante en situación irregular, debemos recordar que las estimaciones realizadas antes de iniciarse el proceso situaban los trabajadores extranjeros en situación irregular en unos 800.000 para toda España. Esta estimación realizada por J.I. Pérez Infante<sup>2</sup> partía de comparar los datos padronales y los datos sobre extranjeros con autorización legal, llegando a la conclusión de que el número de inmigrantes irregulares podría situarse en torno al 1.300.000 personas. Y añadía:

“Por otra parte, si se tiene en cuenta que, según el Padrón, la mayoría de los nuevos inmigrantes tiene edad de trabajar y que, según la EPA, la tasa de actividad de los extranjeros es más alta que la de los nacionales, en torno al 75 %, se puede estimar en alrededor de 800.000 los trabajadores extranjeros activos, ocupados o parados, irregulares residentes en España”.

Es, por lo tanto, esta cifra la que hemos de tomar como referencia a la hora de revisar los datos que a continuación se ofrecen, si bien no debemos olvidar que dicha cifra ha sido objeto de debate tanto en ámbitos académicos como políticos y periodísticos.

Los datos que ofrecemos en la siguiente tabla se refieren a las solicitudes presentadas, lo cual significa que reflejan a aquellas personas que, hallándose en situación irregular, consideraron que reunían los requisitos necesarios para acogerse a la normalización (que enumeramos más adelante), es decir, no todas aquellas personas en situación irregular ni todas aquellas que realmente reunían los requisitos exigidos, lo cual dificulta el balance que pueda hacerse del ajuste entre las cifras previstas y las finalmente conseguidas. Por otra parte, y como veremos, también nos indica la incidencia que hayan podido tener las dificultades de algunas personas para cumplir con los requisitos requeridos.

El total que recoge la tabla siguiente, 687.138, corresponde a las solicitudes presentadas a las 21.00h del 7 de mayo de 2005 en las Oficinas de la Seguridad Social. Para obtener el total global hay que sumar a esta cifra las solicitudes presentadas en Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno desde las 21.00h hasta las 00.00h, que fueron 3.541, dándonos una cifra de 690.679. No obstante, los datos

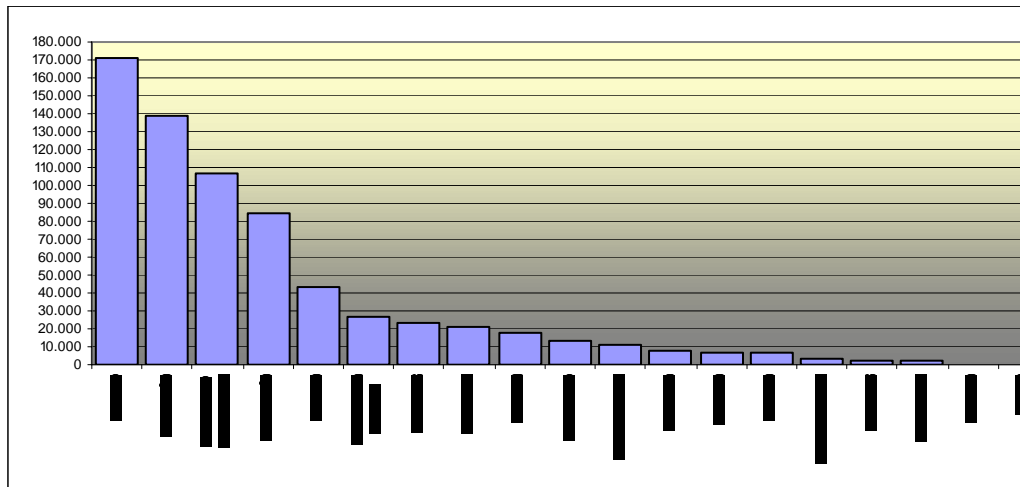
---

<sup>2</sup> J.I. Pérez Infante es profesor asociado de Mercado de Trabajo en España de la Universidad Carlos III y el 22 de octubre de 2004 publicó un artículo titulado “La inmigración se multiplica” en el periódico CincoDías, donde realizaba una estimación de la población extranjera en situación irregular en España y calculaba aquella que previsiblemente podía considerarse activa.



que nos ofrece el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales según comunidades autónomas se circunscribe al primer total indicado.

<b>SOLICITUDES DE NORMALIZACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA</b>		
<b>MADRID</b>	170.784	24,85%
<b>CATALUÑA</b>	138.537	20,16%
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	106.711	15,53%
<b>ANDALUCÍA</b>	84.372	12,28%
<b>MURCIA</b>	43.732	6,36%
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	26.608	3,87%
<b>CANARIAS</b>	23.211	3,38%
<b>BALEARES</b>	21.308	3,10%
<b>ARAGÓN</b>	18.186	2,65%
<b>PAÍS VASCO</b>	13.171	1,92%
<b>CASTILLA LEÓN</b>	11.420	1,66%
<b>NAVARRA</b>	8.038	1,17%
<b>LA RIOJA</b>	6.579	0,96%
<b>GALICIA</b>	6.545	0,95%
<b>EXTREMADURA</b>	2.932	0,43%
<b>ASTURIAS</b>	2.776	0,40%
<b>CANTABRIA</b>	1.947	0,28%
<b>MELILLA</b>	215	0,03%
<b>CEUTA</b>	66	0,01%
<b>TOTAL</b>	<b>687.138</b>	<b>100,00%</b>



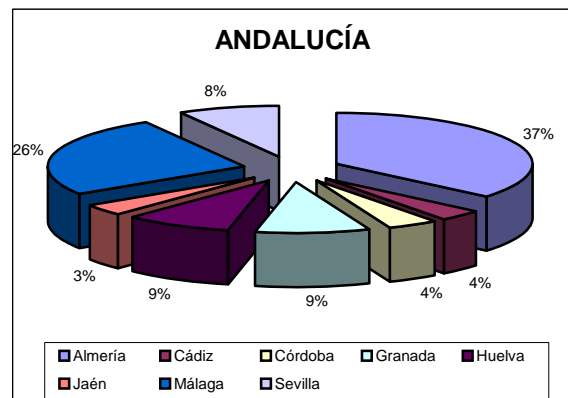
Fuente: Proceso de Normalización de Trabajadores Extranjeros, 05 de julio de 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Los datos anteriores nos invitan a tener en cuenta la diferente distribución del número de solicitudes presentadas desde el punto de vista geográfico. Como puede apreciarse es Madrid la comunidad autónoma que mayor número de solicitudes recoge, lo cual tiene que ver con el gran aumento de población inmigrante en sus municipios, donde destaca por la demanda de mano de obra la ciudad de Madrid. Sectores como la construcción, la hostelería, el comercio, el servicio doméstico han aumentado sus necesidades de trabajadores a un ritmo muy superior al de la concesión de permisos de trabajo, lo cual ha significado una importante bolsa de economía sumergida.

A continuación incluimos un breve resumen en forma de tablas y gráficos sobre la incidencia del proceso en las distintas comunidades autónomas y sus provincias.

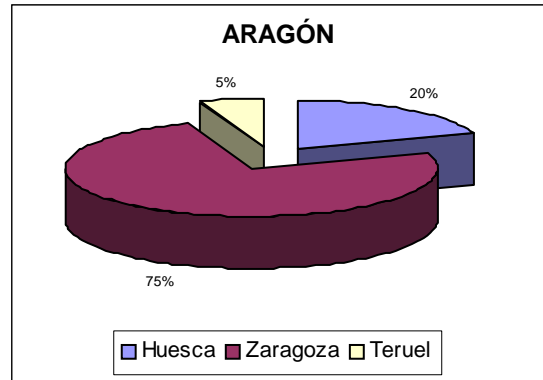
### ANDALUCÍA

<b>Almería</b>	30.396
<b>Cádiz</b>	3.008
<b>Córdoba</b>	3.563
<b>Granada</b>	7.995
<b>Huelva</b>	7.627
<b>Jaén</b>	2.875
<b>Málaga</b>	21.775
<b>Sevilla</b>	7.133
<b>TOTAL</b>	<b>84.372</b>



### ARAGÓN

Huesca	3.579
Zaragoza	13.614
Teruel	993
<b>TOTAL</b>	<b>18.186</b>



### ASTURIAS

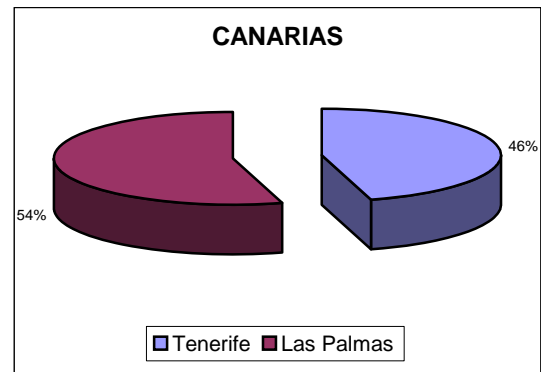
<b>TOTAL</b>	<b>2.776</b>
--------------	--------------

### BALEARES

<b>TOTAL</b>	<b>21.308</b>
--------------	---------------

### CANARIAS

Tenerife	10.594
Las Palmas	12.617
<b>TOTAL</b>	<b>23.211</b>

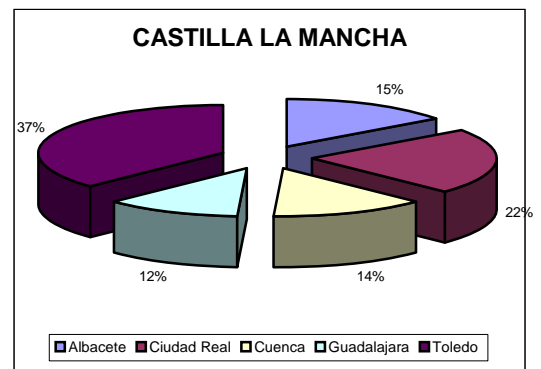


### CANTABRIA

<b>TOTAL</b>	<b>1.947</b>
--------------	--------------

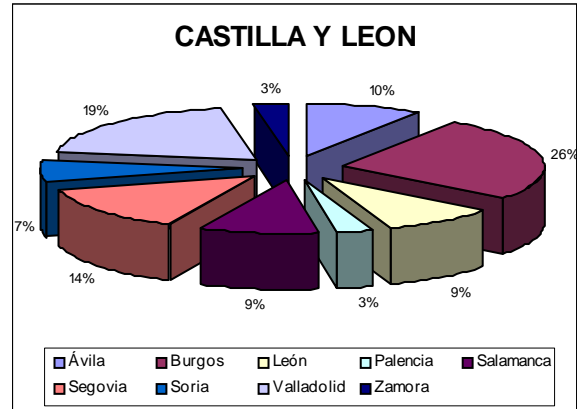
### CASTILLA LA MANCHA

Albacete	3.988
Ciudad Real	5.946
Cuenca	3.603
Guadalajara	3.198
Toledo	9.873
<b>TOTAL</b>	<b>26.608</b>



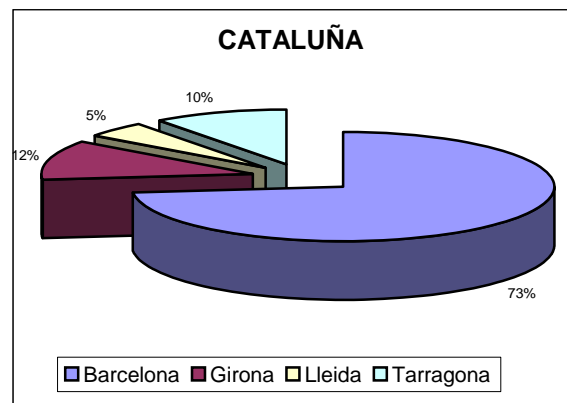
### CASTILLA Y LEÓN

Ávila	1.090
Burgos	2.928
León	1.054
Palencia	360
Salamanca	1.082
Segovia	1.619
Soria	755
Valladolid	2.200
Zamora	332
<b>TOTAL</b>	<b>11.420</b>



### CATALUÑA

Barcelona	101.504
Girona	16.363
Lleida	6.460
Tarragona	14.201
<b>TOTAL</b>	<b>138.528</b>

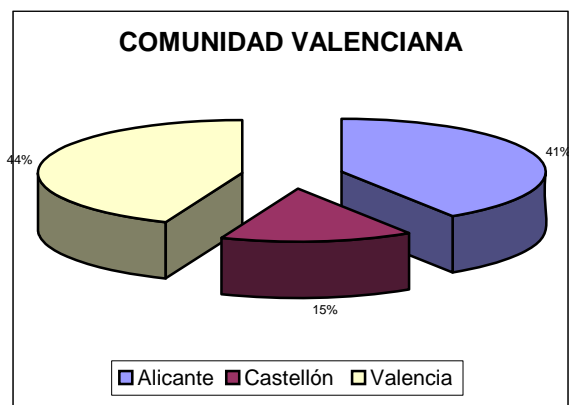


### CEUTA

<b>TOTAL</b>	<b>66</b>
--------------	-----------

### COMUNIDAD VALENCIANA

Alicante	43.710
Castellón	16.116
Valencia	46.885
<b>TOTAL</b>	<b>106.711</b>

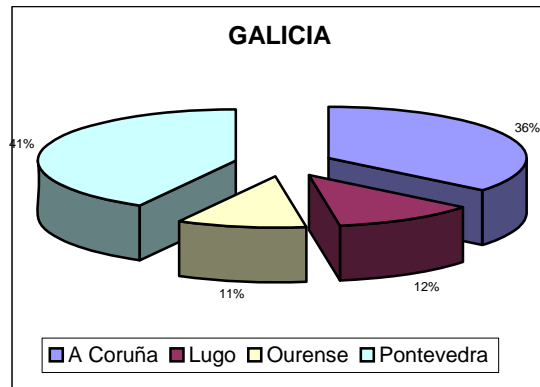


### EXTREMADURA

Cáceres	1.334
Badajoz	1.598
<b>TOTAL</b>	<b>2.932</b>

### GALICIA

A Coruña	2.352
Lugo	755
Ourense	689
Pontevedra	2.749
<b>TOTAL</b>	<b>6.545</b>



### MADRID

<b>TOTAL</b>	<b>170.784</b>
--------------	----------------

### MELILLA

<b>TOTAL</b>	<b>215</b>
--------------	------------

### MURCIA

<b>TOTAL</b>	<b>43.732</b>
--------------	---------------

### NAVARRA

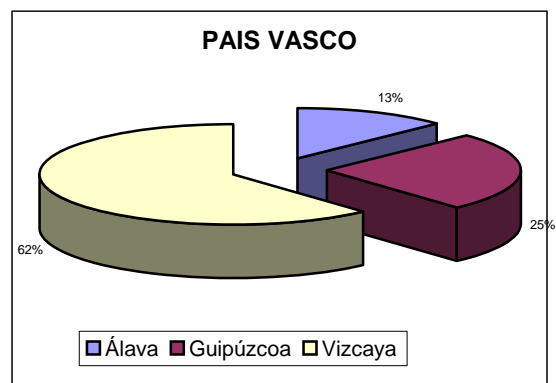
<b>TOTAL</b>	<b>8.038</b>
--------------	--------------

### LA RIOJA

<b>TOTAL</b>	<b>6.579</b>
--------------	--------------

### PAÍS VASCO

Álava	1.692
Guipúzcoa	3.341
Vizcaya	8.138
<b>TOTAL</b>	<b>13.171</b>



Podemos observar que la distribución del número de solicitudes no es uniforme entre las provincias de cada comunidad autónoma, sino que se concentra sobre todo en aquellas donde, por el desarrollo de su economía, se ha registrado una mayor demanda de trabajadores que la inmigración está contribuyendo a cubrir, favoreciendo a su vez un desarrollo aún mayor. Es el caso de Almería y Málaga en Andalucía, de Zaragoza en Aragón, de Toledo y Ciudad Real en Castilla-La Mancha, Barcelona en Cataluña, Alicante y Valencia en la Comunidad Valenciana, etc. Todo ello nos indica también que la necesidad de conseguir trabajadores y la presencia de personas extranjeras dispuestas a hacerlo han ido por delante de la posibilidad de formalizar la relación laboral a través de las autorizaciones administrativas.

Conocer de manera específica la incidencia que el proceso de normalización ha tenido en la ciudad de Madrid se enfrenta a una dificultad esencial: de momento no se han proporcionado datos al respecto desagregados por municipios, del mismo modo que los datos sobre trabajadores en alta laboral en la Seguridad Social tampoco se facilitan en este nivel de desagregación. Por lo tanto, lo único que puede darnos algunas pinceladas orientativas son los datos recogidos por la Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid sobre los certificados de empadronamiento expedidos a ciudadanos extranjeros durante el período de regularización y las solicitudes de estos certificados por parte de personas inscritas en el Padrón con posterioridad al 7 de agosto de 2004 y que se acogieron a la posibilidad del mal llamado “empadronamiento por omisión”. Veamos qué datos nos ofrecen estas fuentes.

Los datos sobre certificados de empadronamiento expedidos, como indica el boletín *Padrón informa* donde aparecen publicados, han de ser tomados con precaución puesto que incluyen “a todos los extranjeros, comunitarios o no, regularizados o no, por lo que se trata de una aproximación al análisis de los solicitados para el proceso de regularización” y, por otra parte, “debe tenerse en cuenta que algunos extranjeros que solicitaron la normalización ya disponían del correspondiente certificado expedido con anterioridad al inicio del período de normalización”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Véase “Nota metodológica” del boletín *Padrón informa* dedicado a los datos indicados.

**CERTIFICADOS DE EMPADRONAMIENTO EXPEDIDOS A EXTRANJEROS SEGÚN NACIONALIDAD Y SEXO  
(NACIONALIDADES CON MÁS DE 500 CERTIFICADOS EXPEDIDOS)**

TOTAL	AMBOS SEXOS	HOMBRES	%	MUJERES	%	RATIO DE FEMINIDAD
TOTAL	182.384	92.647	50,8	89.737	49,2	96,8
ECUADOR	61.615	28.905	46,9	32.710	53,1	113,2
RUMANIA	18.973	9.757	51,4	9.216	48,6	94,5
COLOMBIA	17.245	7.884	45,7	9.361	54,3	118,7
BOLIVIA	17.048	7.774	45,6	9.274	54,4	119,3
MARRUECOS	8.649	6.123	70,8	2.526	29,2	41,3
CHINA	7.268	4.580	63,0	2.688	37,0	58,7
PERÚ	6.336	3.052	48,2	3.284	51,8	107,6
BULGARIA	4.601	2.447	53,2	2.154	46,8	88,0
UCRANIA	3.875	1.723	44,5	2.152	55,5	124,9
R. DOMINICANA	3.592	1.381	38,4	2.211	61,6	160,1
ARGENTINA	3.408	1.852	54,3	1.556	45,7	84,0
BRASIL	3.384	1.696	50,1	1.688	49,9	99,5
PARAGUAY	3.341	1.146	34,3	2.195	65,7	191,5
VENEZUELA	2.658	1.204	45,3	1.454	54,7	120,8
BANGLADESH	1.868	1.797	96,2	71	3,8	4,0
CUBA	1.431	813	56,8	618	43,2	76,0
NIGERIA	1.248	688	55,1	560	44,9	81,4
CHILE	1.233	649	52,6	584	47,4	90,0
POLONIA	1.154	595	51,6	559	48,4	93,9
MALI	987	968	98,1	19	1,9	2,0
SENEGAL	941	841	89,4	100	10,6	11,9
FILIPINAS	783	309	39,5	474	60,5	153,4
MÉXICO	789	344	43,6	445	56,4	129,4
RUSIA	706	209	29,6	497	70,4	237,8
GUINEA	685	612	89,3	73	10,7	11,9
URUGUAY	623	331	53,1	292	46,9	88,2
MOLDAVIA	533	318	59,7	215	40,3	67,6

Fuente: Dirección General de Estadística. Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública. Ayuntamiento de Madrid

Aun teniendo en cuenta las limitaciones de estos datos, pueden servirnos de orientación acerca del perfil de los posibles solicitantes de normalización en cuanto a su origen nacional y sexo, sin olvidarnos que esos 182.384 certificados corresponden a personas de todas las edades, aunque en torno al 93 % se situaría en edad de trabajar y, por lo tanto, de acogerse al proceso de normalización.

En el número 2 de nuestro boletín *Diálogos* recogemos algunas consideraciones sobre estos datos que aquí resumimos: las nacionalidades más afectadas por la irregularidad hasta el 7 de agosto de 2004 parecen haber sido Paraguay, Bolivia, Bangladesh, Senegal, Rumania y Ucrania, pues la proporción de certificados expedidos para estas nacionalidades sobre el volumen de personas empadronadas en julio de 2004 es elevado (70 % y más) o incluso supera este volumen. Esto indica que el aumento de los inmigrantes procedentes de estos países se ha producido durante los años en que se restringió el acceso a permisos de trabajo y residencia.

Observamos también que en 11 de las nacionalidades arriba indicadas el número de mujeres solicitantes es mayor que el de hombres (Ecuador, Colombia, República Dominicana, Ucrania...) y en 4 el número de hombres y mujeres está muy igualado (Polonia, Rumania, Perú, Brasil), lo cual es reflejo de las características de sus flujos migratorios. Así mismo, y relacionado con la presencia por origen en el Municipio de Madrid<sup>4</sup>, vemos que ecuatorianos, rumanos, colombianos y bolivianos son los colectivos que más han solicitado certificado de empadronamiento; observamos que las siete primeras nacionalidades de la tabla coinciden con las siete de mayor presencia en el municipio. Si bien llama la atención el caso ucraniano, en general, todas ellas se pueden considerar nacionalidades con gran presencia en nuestra ciudad.

Mención aparte merece la flexibilización de los requisitos para la normalización en lo que se refiere a la acreditación de la residencia en España con anterioridad al 7 de agosto de 2004, inicialmente restringida al certificado de empadronamiento. Dadas las dificultades planteadas, las autoridades decidieron dar la posibilidad de que los ayuntamientos admitieran un empadronamiento retroactivo si se acreditaba fehacientemente dicha residencia. Los datos que incluimos en la siguiente tabla recogen la incidencia en el municipio de Madrid de esta posibilidad.

---

<sup>4</sup> En el próximo nº2 de *Diálogos*, boletín del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural, aparecerá un artículo que analice, para reflexionar al respecto, los datos de los certificados de empadronamiento de la ciudad de Madrid.



**RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES DE CERTIFICADOS DE  
EMPADRONAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE MADRID (inscritos  
con posterioridad al 7 de agosto de 2004)**

<b>TOTAL</b>	12.475	100,00%
<b>ESTIMADAS</b>	4.016	32,20%
<b>DENEGADAS</b>	8.459	67,80%



Estos datos nos indica que casi las dos terceras partes de quienes se acogieron a esta posibilidad vieron frustradas sus aspiraciones al no acreditar convenientemente su estancia y que sólo una tercera parte lo consiguió. No obstante, son cuatro mil personas más las que pudieron contar, al menos, con uno de los requisitos exigidos para la normalización.

Podemos concluir por lo tanto, que siendo la Comunidad de Madrid en la que se presentan mayor número de solicitudes y el peso que en ella tiene el municipio de Madrid, la incidencia del proceso de normalización ha de ser necesariamente muy significativa.

Como decíamos al principio, el proceso aún no se ha cerrado, puesto que todavía quedan expedientes por tramitar (el 22,7 % según datos del 26-7-2005) y porque tiene que formalizarse el último paso del proceso: el ata en la Seguridad Social. **A 26 de julio de 2005, y según el balance d el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el número de extranjeros con autorización concedida y alta con posterioridad a dicha concesión asciende a 352.522 a personas, de los cuales 72.325 corresponden a la Comunidad de Madrid.**

## 2.2.- Procesos de regularización en España: una breve reseña histórica.

Las medidas para paliar la irregularidad de inmigrantes extranjeros no son algo nuevo en España, sino que este tipo de actuaciones ya se han puesto en marcha en otras ocasiones, en concreto cinco veces, atendiendo a cambios legislativos y a realidades a las que los gobiernos responsables en cada momento consideraron que debían hacer frente, como por ejemplo, el reconocimiento de reagrupaciones familiares que se estaban produciendo de hecho.

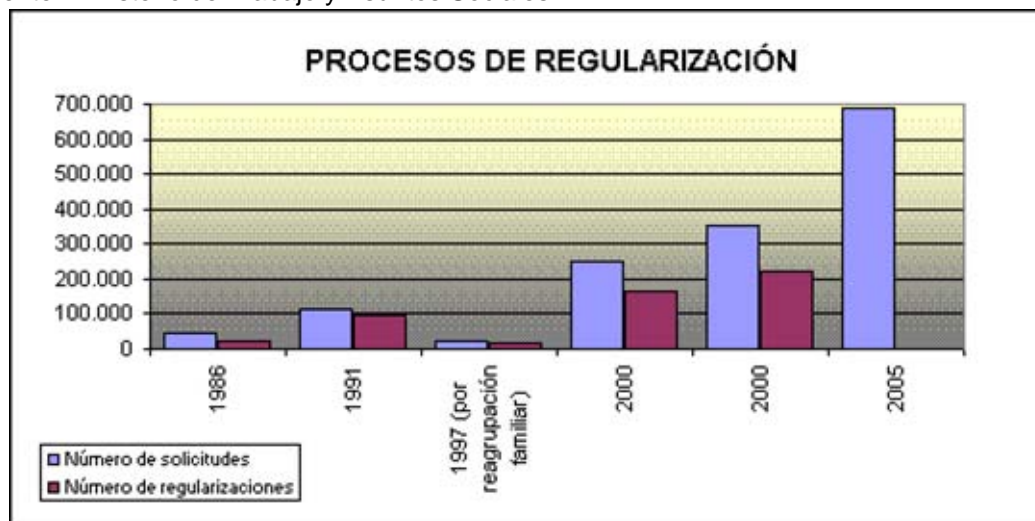
El primer proceso de regularización en España se produjo en el año de **1986**, al que siguieron los de **1991**, **1996** (por reagrupación familiar), **2000** (4º y 5º). A continuación podemos comparar numéricamente estos procesos:

### PROCESOS DE REGULARIZACIÓN EN ESPAÑA

Proceso de regularización/normalización	Número de solicitudes	Número de regularizaciones
<b>1986</b>	44.000	23.000
<b>1991</b>	111.000	98.000
<b>1997 (por reagrupación familiar)</b>	23.972	15.061
<b>2000</b>	247.598	163.913
<b>2000</b>	351.269	223.428
<b>2005*</b>	690.679	****

Fuente: GIMÉNEZ ROMERO, C. : *Qué es la inmigración*, ed. RBA Libros, Barcelona 2003.

\*Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales



Teniendo en cuenta el análisis que realiza Levinson (2005), vamos a repasar las peculiaridades de cada uno de estos procesos:

- **1986:** el período de solicitud fue de 8 meses (julio 1985-marzo 1986) y surgió de una concepción de los inmigrantes como trabajadores temporales, a quienes se exigió para su regularización una oferta de trabajo y vivir en España con anterioridad al 24 de julio de 1985. El proceso tuvo poca respuesta por parte de los inmigrantes y muchos de ellos en poco tiempo volvieron a la irregularidad ante las dificultades para renovar sus permisos<sup>5</sup>
- **1991:** dirigido a regularizar a personas extranjeras que vivían y trabajaban en España desde el 15 de mayo de 1991 o bien habían solicitado asilo y no lo se lo habían concedido o estaban pendientes de su tramitación. Tuvo un mayor eco entre los inmigrantes, pero como en el caso anterior tuvieron dificultades para renovar sus permisos
- **1996:** su objetivo era regularizar a inmigrantes que habían llegado a una situación de irregularidad sobrevenida al no poder renovar sus permisos obtenidos después de mayo de 1986 o bien a familiares de inmigrantes que vivían en España antes de enero de 1996.
- **2000 (1):** surge con una reforma de la ley de extranjería y su período de solicitud abarca 4 meses (marzo-julio). Sus destinatarios eran extranjeros con presencia en España anterior al 1 de junio de 1999 que ya hubieran disfrutado de permiso de trabajo o residencia en los tres años anteriores o bien lo hubieran solicitado.
- **2000 (2):** enseguida fue evidente que el proceso de regularización anterior no cubría a una amplia bolsa de personas en situación irregular, de modo que, como recoge Santolaya (2005), “como complemento de ésta se realizó otra en paralelo, mediante unas Instrucciones de la Delegación del Gobierno para la Extranjería de 8 de junio y 12 de junio de 2001, que realizaban una re-interpretación del concepto de ‘arraigo’, aplicándolo a todos aquellos que estuvieran en España antes del 23 de enero de 2001.”
- **2005:** el último proceso introduce novedades que quedan reflejadas ya en su denominación, pasando a llamarse de “normalización” y se vincula únicamente al trabajo en forma de contrato hecho efectivo a través del alta en la Seguridad

---

<sup>5</sup> Levinson remite al trabajo de N. Ortega Pérez de 2003: *Spain: Forging and Immigration Policy*. Washington, D. C. Migration Information Source: [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).

Social. Si en los anteriores procesos el solicitante directo era la persona inmigrante, en éste son los empresarios (o trabajadores por cuenta propia) los que realmente realizan la solicitud. Levison (2005) analiza el proceso diciendo lo siguiente: “En enero de 2005 el Gobierno español, confrontado con la necesidad de poner fin al empleo ilegal de los inmigrantes y controlar la economía sumergida (*black market* en el original), anunció una nueva legalización por decreto, a la que llamaron “*Proceso de Normalización*”. A continuación añade que: “Esta modificación del lenguaje indica el cambio en la forma con que el Gobierno aborda la tentativa de publicitar y enmarcar la regularización de los inmigrantes – de “legalización”, que para el gran público significa la concesión de un estatuto de residencia de forma permanente, se pasa al término “normalización”, que en definitiva es un término menos amenazante”.

Su explicación se centra en exponer los requisitos exigidos por las autoridades a los solicitantes en este proceso, y a diferencia de otros procesos de regularización, no son los inmigrantes los que deben presentar la solicitud sino que son los empresarios los que deberán hacer efectiva su alta en la Seguridad Social. Los requisitos que se exigían para poder presentarse a la regularización eran:

- Por parte del empleador:
  - Inscripción en Seguridad Social y Acreditación de estar al corriente de sus obligaciones tributarias con la Seguridad Social
  - Contrato de trabajo ajustado a la normativa vigente para la actividad en cuestión
- Por parte del trabajador extranjero:
  - Estar empadronado en España con anterioridad al 7 de agosto de 2004 incluido
  - Carecer de antecedentes penales
  - Titulación necesaria si es requerida para el desempeño de la actividad
  - Garantía de mantenimiento de la prestación laboral al menos durante seis meses (tres para sector agrario)

El actual proceso de regularización de trabajadores extranjeros de 2005<sup>6</sup>, se ha distinguido de los anteriores, por vincular la legalización de los inmigrantes a dos condiciones precisas: tener un contrato de trabajo y estar residiendo en España antes de 7 de agosto de 2004. Dicho de otro modo, el objetivo principal de esta campaña de regularización ha sido la eliminación de la contratación ilegal de los trabajadores inmigrantes.

No obstante, una vez cerrado el período para acogerse a este proceso, ha quedado abierta otra posibilidad de regularización por arraigo laboral que implica la necesidad de demostrarlo a través de la vía judicial, es decir, previa denuncia del empleador.

### 2.3.- ¿Por qué se llevan a cabo procesos de regularización?

Sabido es que la emigración de poblaciones trabajadoras de distintos países en vías de desarrollo a países desarrollados necesitados de mano de obra es un viejo fenómeno social y universal. La influencia de distintos intereses en el actual sistema económico mundial- nos referimos al doble eje de causas de expulsión y atracción (*push/pull*) ampliamente estudiado por los primeros estudiosos del fenómeno- y las propias dinámicas del mercado laboral inciden estructuralmente en las políticas migratorias y la legislación<sup>7</sup> de los países receptores. Tampoco se puede ignorar, la estrecha relación existente entre la legislación de extranjería y el mercado de trabajo, porque una de las dimensiones que más pesan sobre el fenómeno de las migraciones contemporáneas es el trabajo. Causa inicial de muchas migraciones, el trabajo, o su búsqueda, se revela como el motor central de los proyectos migratorios de miles de

---

<sup>6</sup> “La metodología del proceso consiste en dar a todo empresario interesado en contratar de forma legal a un inmigrante irregular concreto la oportunidad de poder pedir a las autoridades que regularicen la situación de éste último. (...), es el empresario, y no el inmigrante irregular, el que debe y tiene que solicitar la regularización mediante un compromiso formal de contratar al inmigrante irregular. En ausencia de tal compromiso el inmigrante irregular no puede obtener un permiso ni de trabajo ni de residencia.”, Rickard Sandell, “En busca de una inmigración regular en España”, ARI N° 64/2005, Real Instituto El Cano, 30/05/2005; [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org). (Archivo accedido el 21/07/05).

<sup>7</sup> “Los inmigrantes (ciudadanos de otros países) son no nacionales, su presencia de algún modo precisa de algún tipo de autorización y regulación en el país receptor. Puede que para su proceso de incorporación encuentren una situación abierta o generosa, o cerrada o restrictiva (según la coyuntura económica y política y del sistema migratorio que se trate). El **estatuto jurídico diferenciado** y caracterizado por permisos de residencia y trabajo son por un lado un requisito legal sino también toda una señal de identidad del trabajador extranjero respecto al autóctono”, Giménez, 2003. Ver igualmente Aja, Eliseo y Díez, Laura (coord.), 2005.

ciudadanos en todo el mundo. Pero las migraciones no afectan únicamente al ámbito laboral, sino también a los distintos aspectos de la propia sociedad tanto en origen como en destino. La vivienda, la reagrupación familiar, la sanidad, la escolarización de los niños y adolescentes, las relaciones entre distintos credos religiosos y culturas son algunos de los aspectos más evidentes y conocidos en general. Tanto en el ámbito laboral como en todos estos aspectos que acabamos de señalar tiene una gran influencia la situación jurídica del inmigrante, es decir, cómo sea su integración depende en una parte fundamental de los derechos y recursos a los que pueda acceder, lo cual depende a su vez de dicha situación.

Por eso, la necesidad de conseguir “los papeles” se convierte para el inmigrante en “su afán, obsesión y quebradero de cabeza”, (C. Giménez, 2003). A menudo, los debates que encontramos en el ámbito político y periodístico se centran sobre todo en las implicaciones que la irregularidad tiene para la sociedad receptora y se tiende a obviar o tratar de pasada las consecuencias que tiene para el inmigrante, que “son varias e importantes: psicológicamente crea insatisfacción, miedo y perplejidad; impide alquilar un piso o abrir una cuenta bancaria; dificulta, cuando no imposibilita, el acceso a recursos públicos (sociales, sanitarios, educativos). La irregularidad conduce a la invisibilidad social y coloca al inmigrante en una situación de vulnerabilidad y explotación.” (*Ibidem*, 2003: 107).

Evidentemente la razón última para emprender un proceso de regularización es atajar la irregularidad. Sin embargo, la forma de conseguirlo, la eficacia de estos procesos y la raíz del fenómeno de la irregularidad son objeto de debates constantes en torno al control de flujos migratorios. En el año 2000, Catherine Wihtol de Wenden, se hizo eco de este debate y publicó la obra “¿Hay que abrir las fronteras?” en la cual plantea el problema de los flujos migratorios y su regulación, optando por un posicionamiento crítico y a la vez aperturista. La autora destaca en su obra que la regulación de esos flujos de inmigrantes no sólo no es eficaz, sino que tampoco resulta satisfactoria en lo que se refiere al respeto a los derechos humanos. De Wenden (2000) subraya las dificultades que los estados afrontan al evaluar la “migración clandestina” y avanza la tesis de que “las políticas de apertura y cierre de las fronteras producen clandestinos, pero, según los momentos y las nacionalidades”. Añade que la clandestinidad, entendida como irregularidad, “puede revestir

connotaciones peyorativas en períodos de crisis o más neutras en períodos de prosperidad, cuando incluso en ocasiones es fomentada”, (*ibidem*:63). Apuntando las causas o factores que pueden estar provocando la irregularidad de cientos de miles de trabajadores extranjeros en los países desarrollados, afirma que “los países desarrollados no consiguen limitar la inmigración clandestina, ya que muchos empresarios quieren trabajadores escasamente cualificados y remunerados con salarios bajos, que no se encuentran en el mercado de trabajo local”, (*Ibidem*:65).

Rickard Sandell (2005) también aborda esta cuestión y recomienda que “lo que debería tratarse es más bien la causa de la inmigración irregular y la forma de evitar dicho problema en el futuro.” El autor en un reciente artículo de investigación<sup>8</sup> analiza el impacto de la campaña de regularización del año en curso y cuestiona la eficacia de las políticas de inmigración puestas en marcha por los sucesivos gobiernos en España. Argumenta que “cuanto mayor es el número de inmigrantes irregulares regularizados en la campaña, mayor es el fracaso de las políticas de inmigración en vigor. Es decir, el resultado de la campaña facilita la información necesaria para cuantificar en qué medida las políticas de inmigración en los últimos años han sido capaces de generar inmigración regular” (Sandell, 2005:3).

En cualquier caso, se esté o no de acuerdo con las apreciaciones anteriores, lo cierto es que los inmigrantes irregulares sufren en alto grado y de manera constante un rechazo y actitudes hostiles y xenófobas en muchos países<sup>9</sup> y que su situación también repercute en la sociedad receptora. Según la literatura disponible, la opción de emprender procesos de regularización se materializa cuando los controles internos y externos han fallado sistemáticamente. No obstante, que la regularización sea la vía adecuada para hacer frente a las situaciones descritas es objeto de fuertes polémicas. Por ejemplo, la OCDE (2000) cita tres razones por las que los países se oponen a los procesos de regularización. La primera y la más polémica, es que dichos procesos puedan atraer a una bolsa importante de inmigrantes irregulares, el llamado “efecto

---

<sup>8</sup> Ver, Sandell, Rickard, “En busca de una inmigración regular en España”, ARI N° 64/2005, Área: Demografía y Población, Real Instituto Elcano.

<sup>9</sup> “Tema tabú que ha dado lugar a mucho fantasmas, tal como el de los africanos polígamos y las madres argelinas que van a dar a luz a Francia para tener hijos franceses (ley Pasqua de 1993)”, Wihtol de Wenden, (2000:61). En España la interceptación de “pateras” en el Estrecho es una constante en las noticias de la prensa, y en EE.UU., la frontera con México es uno de los puntos más vigilados de la Tierra, creando una percepción social negativa de la opinión pública sobre los inmigrantes irregulares.



*llamada*”; la segunda razón, hace referencia a que no todos los inmigrantes en situación irregular se podrán acoger al proceso en marcha; y la última, el reconocimiento implícito de que los controles existentes son en regla general poco efectivos. Así los procesos de regularización puestos en marcha por los gobiernos son hechos con una cierta resistencia y normalmente van acompañados de medidas coercitivas más contundentes como señala Baker (1997) como puedan ser las deportaciones masivas. Mármora (1999) citado en el estudio de Levinson (2005:11) apunta cuatro razones para la puesta en marcha de estos procesos y los países objeto de la encuesta del COMPAS, Oxford, 2005, se encuentran en una de las siguientes categorías:

- 1. Para ganar mayor conocimiento y control sobre la inmigración irregular:** los procesos de regularización permiten recabar información sobre la demografía de la inmigración y el peso de la participación de los inmigrantes en el mercado laboral y en teoría permitir a los gobiernos regular en el futuro la inmigración irregular. Estos parecen haber sido los casos de Italia, Grecia, España, Portugal, Francia y los EE.UU. El conocimiento recabado a través de estos procesos puede ayudar a asegurar los objetivos de seguridad ciudadana y nacionales de los países receptores.
- 2. Para mejorar la situación social de los migrantes:** los países receptores no suelen tomar estas iniciativas por su propia voluntad, para paliar las condiciones de explotación social de los inmigrantes. No obstante países como Francia<sup>10</sup>, Luxemburgo, Bélgica y Gran Bretaña han llevado a cabo procesos de regularización de duración determinada (*One-Off*) en respuesta a las protestas masivas o la presión continuada de los grupos de migrantes (asociaciones, ONG) y de una opinión pública preocupada con las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes irregulares.
- 3. Para aumentar la transparencia del mercado laboral:** cuando los inmigrantes son empleados de forma irregular, ya sea en la economía sumergida o en empresas legalmente constituidas, los países pierden la habilidad en manejar y regular el mercado laboral, y recaudar impuestos. La OCDE (2000) indica que ésta es una de las razones principales por la que

---

<sup>10</sup> La crisis de los *sin papeles* en Francia en 1997, los encierros en Barcelona o el de la Universidad Pablo Olavide en Sevilla en 2002, y los más recientes (Barcelona, 2004/5) durante el proceso de normalización de 2005.



países como Grecia, Italia, España, Portugal, Francia y EE.UU. han optado para regularizar a los inmigrantes indocumentados. Como la integración social de los inmigrantes, depende en larga medida de una integración económica exitosa, esta es, sin duda, una de las razones más importantes.

4. **Como respuesta a objetivos de política exterior:** un país puede decidir regularizar a sus inmigrantes como respuesta a objetivos de política exterior (por ejemplo, para establecer acuerdos comerciales de otro tipo con un país). Como prerrequisito a la entrada en la UE (1986), Portugal y España acordaron regularizar a los inmigrantes indocumentados abriendo sendos procesos de regularización.

La OCDE (2000) se hace igualmente eco de las razones de fondo arriba mencionadas y añade que “pueden ser una herramienta para limitar la discriminación y el racismo contra los inmigrantes, y por otro lado sus beneficiarios aportan un mayor grado de flexibilidad al mercado laboral”<sup>11</sup>.

Hemos observado en este apartado que son varios los motivos por los cuáles se inician procesos de regularización de inmigrantes como los aquí identificados. No obstante, todos se dan en países cuyo volumen de personas en situación irregular es importante.

¿Y cómo llevar a cabo estos procesos? Las modalidades adoptadas son diversas en función de las coyunturas, de las políticas que se deseen impulsar, del papel que se asigne a la inmigración, de la opinión pública, etc. Decíamos en la introducción que las regularizaciones son medidas a las que han recurrido distintos países. La reciente contribución de Amanda Levison, (COMPAS<sup>12</sup>) nos ofrece una visión sobre los procesos de regularización (nueve en total) llevados a cabo en distintos países de la Unión Europea (Gran Bretaña, Grecia, Italia, Francia, España, Portugal, Bélgica y Luxemburgo) y Estados Unidos en los últimos diez años. La autora subraya en este estudio “que es muy difícil identificar un país que haya tenido un programa de

---

<sup>11</sup> “La fortísima demanda de trabajo inmigrante por parte de la economía española y la insuficiencia de los controles de entrada y permanencia”, opinión de Joaquín Arango, director del Centro de Estudios de Migraciones, Instituto Universitario Ortega y Gasset, sobre el proceso de regularización de 2005 y la evolución y composición de la población empadronada en España en 2005, “El País”, jueves 28 de abril de 2005, página 30 / Sociedad.

<sup>12</sup> Ver, [www.compas.ox.ac.uk](http://www.compas.ox.ac.uk), “The regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies”, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005.

regularización ejemplar”, (Levinson, 2005), en un intento de definición de los distintos tipos de programas de regularización hasta hoy implementados.

Levinson, (2005:4), llama la atención sobre uno de los estudios más amplios acerca de los procesos de regularización, el informe *“Regularisations of Illegal Aliens in the European Union: Summary Report of a Comparative Study”*<sup>13</sup>, cuyos autores identifican distintos procesos de regularización posibles:

1. **Permanente o de duración determinada (*one-off*):** Los procesos de regularización permanentes no tienen límite de tiempo, y se implementan de manera continua, la duración de la estancia de los solicitantes suele ser el factor determinante para una implementación exitosa de dichos procesos. **Duración determinada, o “One-Off”**, las regularizaciones son aplicadas en un límite de tiempo concreto y tienen como objetivo principal regularizar un número determinado de migrantes.
2. **“Fait accompli” o de protección:** « *Fait accompli* », concede la residencia a los migrantes que hayan estado de forma irregular en un país a partir de una fecha concreta, y se basan normalmente en criterios geográficos o económicos. Los procesos de regularización de **Protección**, incluyen a los migrantes que son regularizados según causas humanitarias, razones de salud o familiares.
3. **Individual o colectiva:** La regularización de tipo **individual** concede a las autoridades reguladoras del país un cierto margen de libertad para decidir si se debe conceder o no al solicitante individual, un permiso de trabajo o residencia. La regularización **colectiva**, se refiere a criterios objetivos que son utilizados para conceder la residencia a un amplio número de migrantes.
4. **Por obligación:** este tipo de proceso de regularización se da cuando un Estado es forzado a regularizar a un número de migrantes que vivan en el territorio nacional, por decisión de los tribunales o relaciones diplomáticas internacionales.
5. **Organizadas o informales:** La regularización de tipo **informal**, ocurre cuando en la ausencia de criterios claros por parte de los

---

<sup>13</sup> Ver, Apap, Joanna, Philippe de Bruycker and Catherine Schmitter, 2000, Brussels: Bruylant Publishers.

Estados, cada migrante pida de forma individual que se regularice su situación. El número de peticiones de regularización presentadas de esta forma, conduciría a un proceso más organizado por parte de las autoridades gubernamentales y los tribunales, con el fin de regular la situación de una manera más amplia.

Según Levinson, (2005:4), “estas categorías no son excluyentes; muchas veces los procesos de regularización son una combinación de los cinco.” En este estudio la mayor parte de los países encuestados, incluido España, han organizado procesos de tipo “*Fait accompli*”. Se destaca que los “procesos de regularización de tipo permanente, son los que mejores condiciones en términos de derechos sociales y económicos y protección en contra de la deportación, ofrecen a los migrantes.” Sin embargo, una de las cuestiones que los procesos de regularización suelen suscitar a raíz de los impactos visibles en el ámbito político, económico y social en los países receptores, entre otras son las siguientes: ¿cuáles son los elementos que garantizan un proceso de regularización exitoso? A esta cuestión intentaremos responder a continuación, centrándonos en el caso español y amparándonos en la bibliografía disponible sobre esta temática.

#### **2.4.- ¿Cuáles son los elementos que garantizan un proceso de regularización exitoso?**

Responder a esta pregunta no es una tarea fácil, puesto que lo primero que deberíamos determinar es a que nos estamos refiriendo por “exitoso” y el concepto de “éxito” en este caso puede variar en función del punto de vista que adoptemos: el del gobierno que lo pone en marcha, el de los inmigrantes o el de la sociedad receptora, cada uno de ellos con posibles posturas diferentes. Por otra parte, también tendríamos que decidir qué aspecto del proceso se está evaluando: ¿la medida en sí, su desarrollo, las consecuencias del mismo?

Puesto que nos encontramos ante una labor ardua que no podemos abordar en este informe, nos vamos a recoger algunas pistas para reflexionar sobre esta cuestión. Para ello vamos a recurrir a Marmora (1999) que establece tres momentos importantes

en la implementación de un proceso de regularización exitoso y que a continuación se resumen:

**Momento preparatorio:** Un momento preparatorio exitoso está compuesto por tres elementos: consenso social entre los actores implicados (gobierno, empleadores y sindicatos, partidos políticos, asociaciones de inmigrantes, otras entidades sociales), definición de los requisitos necesarios (transparencia y explicación de los requisitos exigidos y procedimientos a fin de evitar retrasos administrativos, discrecionalidad, corrupción) y difusión (un plan amplio de publicidad al proceso que implique a los medios de comunicación, entidades gubernamentales, asociaciones de inmigrantes).

**Implementación:** En esta fase, los funcionarios implicados en el proceso deberán ser formados en colaboración con las asociaciones de inmigrantes o otras entidades colaboradoras. La implicación de las ONG en esta fase es crucial, porque muchos inmigrantes recelan del contacto con las entidades oficiales del Gobierno.

**Post-regulación:** Este momento implica la recogida y posterior análisis de datos del proceso, con el fin de obtener información sobre la composición demográfica y el peso en el mercado laboral de la población indocumentada. La OCDE (2000) advierte que tener herramientas estadísticas sólidas de análisis en esta fase posterior al proceso se revela de suma importancia.

Sin embargo existen otros factores importantes que pueden contribuir a que los procesos de regularización tengan éxito y que Levinson (2005:11) señala en su trabajo:

- la *integración de los inmigrantes* en los países receptores con la consecuente promoción de la adquisición de la competencia lingüística y formación profesional por parte de los inmigrantes, como parece haber sido el caso de EE.UU..
- La atribución de *permisos de trabajo flexibles*, que permitan a los inmigrantes cambiar su estatus laboral, empleos y condiciones de trabajo, se trata de promocionar la deseada movilidad laboral intersectorial para

evitar fundamentalmente el estancamiento (promoción laboral) y frenar la explotación laboral.

- La aplicación de *leyes que protejan los derechos laborales de los trabajadores*, garantizando que los empleadores paguen salarios justos, seguros laborales, y cumplan con las leyes laborales vigentes para animar a la adopción de buenas prácticas en la contratación de los trabajadores inmigrantes o autóctonos por igual.
- La posibilidad de *obtener la residencia permanente*, basada en un determinado número de años de residencia o la demostración del dominio de la lengua del país receptor, indicadores de integración social y económica, o lazos familiares pueden ser soluciones que beneficien a los inmigrantes y eviten recurrir a los cauces de la irregularidad.

Hemos visto los factores que pueden contribuir de forma positiva a que una campaña de regularización ofrezca soluciones satisfactorias a los beneficiarios más directos: los trabajadores de origen extranjero. A continuación abordaremos algunos de los aspectos más discutidos en la bibliografía revisada sobre el impacto que estos procesos producen en la situación social y económica de los inmigrantes.

En teoría una de las consecuencias más importantes de los procesos de regularización es la eliminación de la necesidad de que los indocumentados vivan en la clandestinidad. La posibilidad de que, una vez regularizada, la persona tenga la oportunidad de buscar mejores condiciones laborales es muy relevante, se trata de un peldaño más que los inmigrantes tienen que superar en la incesante lucha contra la discriminación, el rechazo o la exclusión que puedan encontrar en las sociedades receptoras. Por eso es necesario estudiar y comprender qué efectos tienen estos procesos de regularización para los beneficiarios más directos, los inmigrantes, o trabajadores de origen extranjero.

Por ejemplo, Cobb-Clark y Kossoudji (2000) en un estudio sobre el impacto del proceso de regularización del año 1986<sup>14</sup> en EE.UU., destacan los efectos positivos de uno de los procesos de regularización más exitosos implementado en los países de Occidente. El impacto de este proceso en los salarios y la movilidad ocupacional de

---

<sup>14</sup> "Immigration Reform and Control Act, 1986" en el original.

los trabajadores mexicanos demostró una subida de los salarios y mejores oportunidades en el mercado laboral para los trabajadores legalizados. Se abrieron nuevas oportunidades de trabajo, mayores posibilidades de elegir una ocupación en el mercado laboral, etc. Orrenius y Zavodny (2001) mencionados por Levinson (2005:10), confirman que la experiencia de los EE.UU. en los procesos de regularización ha animado y fomentado una mayor integración, y ha ayudado a que los inmigrantes adquirieran más capital humano (tal como educación, aprendizaje de la lengua del país de acogida y formación profesional, etc.).

Por el contrario, y ya en el ámbito europeo, un estudio dirigido por Reynieri (2001) para la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), en el cual se analizaba el grado de implicación de los inmigrantes en las economías sumergidas de los países del Mediterráneo, destaca que en el proceso de regularización puesto en marcha en España en el año 1986 “tuvo como resultado una fuerte discriminación y explotación de la mano de obra inmigrante, porque muchos empleadores despidieron a los trabajadores, que pidieron que fueran contratados formalmente, o que continuaron empleando de forma irregular a los trabajadores de origen extranjero, mientras transcurría el proceso”, (Levison, 2005). Por último, también se señala que los procesos de regularización pueden fomentar el descontento y la desconfianza entre la población inmigrada si son confusos, desorganizados o no cumplen lo que prometían al ser anunciados por las autoridades del país receptor, (*ibidem*: 10).

Estamos, por lo tanto, ante un panorama complejo. Recordemos que existe un consenso general en los estudios revisados, que afirman que es difícil identificar a un país que haya tenido, o tenga, un modelo ejemplar de proceso de regularización.

Todavía es pronto para hablar de los resultados del proceso de normalización actual. Sin embargo, algunos de los elementos de éxito que recogíamos más arriba están presentes en las valoraciones que las entidades públicas y privadas colaboradoras en el proceso han realizado y de las que nos ocupamos en el capítulo siguiente.

### **3.- LA ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS COLABORADORAS DEL PROCESO**

Para la elaboración del presente informe, uno de los aspectos que nos parecía interesante abordar era el del nivel de implementación de recursos para el desarrollo del mismo. Es por eso que en este punto pretendemos aproximarnos a cuales han sido esos recursos, su organización y la repercusión que han tenido en el desarrollo del proceso. Se trata también de analizar, en la práctica de este proceso de normalización en qué medida se dan los dos primeros momentos que Mármora (1999), citado por Levinson (2005), señala como necesarios para el éxito de un proceso de regularización (a los que hemos hecho referencia anteriormente): el momento preparatorio y el de implementación.

Para ello hemos recurrido a la información que sobre estos recursos hemos encontrado en la prensa, así como a la información transmitida por distintas entidades colaboradas en el mismo y la propia administración central y local.

La información obtenida de las administraciones es la que se ha presentado en prensa, así como aquella que en los portales de Internet de las distintas administraciones se ha ofrecido con motivo del proceso ([www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es), [www.mtas.es](http://www.mtas.es)).

En el caso de las entidades colaboradoras<sup>15</sup> hemos podido contactar<sup>16</sup> con 14 de las 19 que han participado (ver listado adjunto), de las cuales 6 nos han facilitado, hasta la fecha, acceso a la información y valoración del proceso: AESCO, MPDL; Asociación de Chinos en España, APROSERS (CEPAIM), VOMADE y CC.OO.

Hemos dividido este capítulo en dos epígrafes: uno de dedicado a los recursos que se movilizaron para el proceso y el papel que estas entidades desempeñaron en el mismo y, otro, que recoge su valoración.

---

<sup>15</sup> Para el proceso de normalización de trabajadores extranjeros la fórmula de colaboración entre distintas entidades y la administración estatal ha sido la firma de un convenio de colaboración entre cada una de las entidades y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El convenio comprometía a las entidades al desarrollo de una serie de acciones de información sobre el proceso y al seguimiento de las mismas (seguimiento reflejado en la memoria final que han tenido que elaborar para el Ministerio de Trabajo) a cambio de una cantidad económica que ha estado en torno a los 4.000 euros.

<sup>16</sup> Agradecemos a todas y cada una de las entidades colaboradoras la información ofrecida para la realización de este informe.

### 3.1.- Recursos Habilitados

La puesta en marcha del proceso de normalización de personas extranjeras ha supuesto la necesidad de articular distintos recursos para su desarrollo. Este planteamiento obedece, por una parte a la previsión que desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) se hacía sobre el número de personas que iban a participar en dicho proceso: unas 800.000 personas. Por otra parte, obedece también al ambiente de consenso que se ha dado a través de la Mesa para el Diálogo Social entre la Administración Central, sindicatos, ONG, Asociaciones de Inmigrantes y Patronal. Esta Mesa apoyó y aprobó el Reglamento, que entro en vigor el 7 de febrero de 2005, elaborado por la Administración Central para desarrollar la actual Ley de Extranjería (Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, de Reforma de La Ley 4/2000 de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre<sup>17</sup>). Este consenso se materializó posteriormente en la colaboración para llevar a cabo el proceso.

Los recursos que se han implementado corresponden a dos niveles:

- recursos habituales que han tenido que experimentar modificaciones para adaptarse al proceso: **oficinas de la administración central, de la administración local y consulados.**
- Recursos especiales puestos en marcha para este proceso: **entidades colaboradoras en el proceso.**

**Las oficinas de la Administración Central y las oficinas municipales, así como los consulados representados en Madrid** han tenido que adaptarse para poder realizar las funciones que este proceso les atribuía, ajustándose sobre la marcha a las necesidades que iban detectándose.

Esta adaptación en la práctica ha supuesto:

- Una ampliación de horarios:

---

<sup>17</sup> Reglamento de la Ley orgánica publicado en el BOE 7.01.2005; ley de extranjería publicada en el BOE 21.01.2003.



- a) La gran mayoría ha abierto en horario de tarde, como ha sido el caso de las Juntas Municipales de Distrito, donde se obtenía el certificado de empadronamiento. El horario excepcional ha sido de lunes a jueves de 15 a 20 horas en las 21 Juntas Municipales del Ayuntamiento de Madrid, desde el 14 de febrero hasta el 15 de marzo.
  - b) Las oficinas de la Tesorería e Instituto de la Seguridad Social habilitaron un horario especial de 16 a 19 horas sólo para las solicitudes de normalización.
  - c) Apertura de dos oficinas Tesorería e Instituto de la Seguridad Social (Usera y Avda. Del Mediterráneo) con horario ininterrumpido de 9 a 21 horas para este proceso.
  - d) Aperturas de todas las oficinas de la Tesorería e Instituto de la Seguridad Social en horario ininterrumpido de 9 a 21 horas el día 7 de mayo (último día hábil para presentar solicitud) y sin necesidad de cita previa.
- Ampliación de plantillas: como ha sido el caso de algunas de las Oficinas de Tesorería o del Instituto de la Seguridad Social.
  - En general una adaptación para ofrecer a los usuarios y usuarias la documentación requerida para presentarse al proceso de normalización, como ha sido el caso de distintos consulados para la obtención de los certificados de antecedentes penales de los países de origen: reforzamiento de personal e instauración del sistema de cita previa (Consulado de Colombia), eliminación de algunas barreras para la obtención del certificado de antecedentes penales (Consulado de Ecuador), etc..

El funcionamiento de estas oficinas y su papel en el proceso ha sido el siguiente:

- En total, en la ciudad de Madrid, han estado funcionando un total de 30 oficinas de Tesorería y del Instituto de la Seguridad Social.
- Su papel era el de receptoras de las solicitudes presentadas por los empresarios.
- Se habilitaron puntos informativos en algunas oficinas por parte de las entidades colaboradoras.

El proceso ha supuesto, sin duda, un gran esfuerzo para todas las oficinas movilizadas, lo cual se ha vivido de diversa manera por sus trabajadores. La prensa se fue haciendo eco de este esfuerzo y las dificultades que iban surgiendo<sup>18</sup> como momentos de colapso de las oficinas, largas colas, falta de conocimiento exacto de los criterios y requisitos exigidos, dudas sobre qué documentos eran válidos para el empadronamiento por omisión. Todo ello dio lugar, como veremos, a debates en la prensa y a ajustes en el desarrollo del proceso.

**Las Entidades colaboradoras en el proceso**, que establecieron un convenio con el MTAS desempeñaron un importante papel de difusión e información. Las 19 entidades participantes han sido las siguientes:

- AMÉRICA- ESPAÑA, SOLIDARIDAD Y COOPERACIÓN – AESCO:  
5 puntos de información.
- ASOCIACIÓN COMISIÓN CATÓLICA ESPAÑOLA DE MIGRACIÓN - ACCEM:  
2 puntos de información.
- ASOCIACIÓN DE CHINOS EN ESPAÑA
- ASOCIACIÓN DE REFUGIADOS E INMIGRANTES PERUANOS-ARI-PERU
- ASOCIACIÓN DE SOLIDARIDAD CON LOS TRABAJADORES INMIGRANTES-ASTI: 7 puntos de información.
- ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES INMIGRANTES MARROQUÍES EN ESPAÑA-ATIME: 2 puntos de información.
- ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA COOPERACIÓN, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS – AICODE
- ASOCIACIÓN SOCIO-CULTURAL IBN BATUTA -ASCIB
- ASOCIACIÓN SOCIOCULTURAL Y DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO POR COLOMBIA E IBEROAMÉRICA -ACULCO
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO –CEAR
- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS. Unión de Madrid  
Región: 2 puntos de información.

---

<sup>18</sup> Valoración extraída de la prensa que durante el proceso hizo referencia al mismo. En un punto posterior de este informe se hace un análisis de prensa más completo que analiza este tema.

- CONSORCIO DE ENTIDADES PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CON MIGRANTES -CEPAIM- (En Madrid ha sido APROSERS como miembro de CEPAIM)
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA
- FEDERACIÓN DE MUJERES PROGRESISTAS -FMP
- MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD- MPD
- RED ACOGE -APLA (AMIGOS DEL PUEBLO LATINOAMERICANO)
- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES-UGT-MADRID
- VOLUNTARIADO DE MADRES DOMINICANAS-VOMADE
- COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS-COAG: 2 puntos de información.

¿Cuál ha sido el papel de estas entidades?. En primer lugar, para comprender el porqué de su implicación podemos tener en cuenta dos cuestiones:

- su voluntad de continuar trabajando para un consenso con la Administración Central en torno a la cuestión de la inmigración y una intención de participar en el desarrollo de políticas públicas.
- La complejidad del proceso y por tanto la necesidad de servir de apoyo y asesoría a empleadores y extranjeros interesados en presentarse al proceso de normalización.

**Su papel** en el proceso ha sido meramente informativo: han constituido puntos de información en sus sedes. El número de puntos habilitados ha sido variable: la mayoría ha dispuesto de un punto, si bien entidades como ASTI han habilitado hasta 7 puntos informativos, AESCO 5, CC.OO. ,ATIME , COAG y ACCEM 2 puntos de información,etc..

**Las acciones implementadas** han sido varias: puntos de información individual, información telefónica (sobre todo a empleadores tal y como señalan por ejemplo, APROSERS; MPDL, etc.).

**El número de personas atendidas** ha variado en cada uno de los casos: por ejemplo MPDL ha atendido a un total de 1594 personas y AESCO a unas 3000

personas, ambas entidades en toda la Comunidad de Madrid. Por otra parte VOMADE ha atendido a 921 personas, o la Asociación de Chinos a unas 400 personas. En cuanto al origen de las personas atendidas la mayoría de las entidades coincide en señalar que han sido sobre todo ecuatorianos / as.

En cuanto a **las actividades llevadas a cabo** por las entidades también observamos una coincidencia. En AESCO, MPDL, Asociación de Chinos, APROSERS y VOMADE, la información ha sido ofrecida a través de:

- atención personal individualizada: las cinco entidades coinciden en que esta ha sido una vía utilizada prioritariamente por trabajadores extranjeros y no tanto sus empleadores.
- Sesiones informativas a grupos: se ofrecía información genérica sobre el proceso y se remitía a la atención individualizada en caso de dudas más concretas (MPDL y APROSERS lo señalan claramente).
- Consultas telefónicas: esta ha sido la actividad con menor desarrollo y tal y como indican APROSERS, Asociación de Chinos AESCO o MPDL ha sido una vía utilizada sobre todo por empleadores.

### 3.2.-. Valoración del proceso según las entidades consultadas

La valoración que estas entidades hacen del proceso destaca tanto aspectos positivos como negativos que se refieren tanto a la medida en sí como al desarrollo del proceso.

Entre los aspectos positivos destacan los siguientes:

- una valoración positiva del proceso en la medida en que ha supuesto una vía de **regularización de personas que llevan un largo tiempo residiendo y trabajando en España**, permitiendo así que **cese una situación que desde el punto de vista laboral y social era discriminatoria**: todas las entidades coinciden en este punto. CC.OO. lo resume de manera significativa: *“las solicitudes presentadas significan el afloramiento de miles de empleos, que van a pasar de la economía sumergida a desarrollarse en la economía normalizada y contribuirán a las cotizaciones de la Seguridad Social en la Región. Las personas que normalizan su situación en este proceso, pasan de*

*la irregularidad, en que actualmente viven y lo que esto significa, a tener una igualdad de derechos con el resto de trabajadores y trabajadoras.”*

- También, la mayoría de las entidades colaboradoras han valorado positivamente la **posibilidad de contar con una vía de comunicación directa con el MTAS**, a través de correo electrónico, que permitía resolver dudas sobre casos más complejos. En este sentido algunas de las entidades colaboradoras, señalan que no siempre la respuesta llegó con la rapidez necesaria, valorándose positivamente la existencia de la vía de comunicación abierta pero no tanto, o no siempre, sus resultados.

Como aspectos negativos se señalan los siguientes:

- Incidencias que suponen una valoración más negativa del proceso y su puesta en marcha: todas las entidades han señalado en sus informes distintas incidencias que han supuesto obstáculos e importantes dificultades para los extranjeros que pretendían normalizar su situación:
  - ✓ dificultades y confusión en la información sobre documentos válidos (como señala CC.OO.);
  - ✓ dificultad de muchas personas de poder demostrar su presencia en España con anterioridad a la fecha requerida, dificultad que se mantuvo después de que el Gobierno permitiera el empadronamiento por omisión (las seis entidades mencionan que muchos extranjeros han visto truncadas sus expectativas de regularización);
  - ✓ funcionamiento del teléfono de cita previa con menos eficacia de la esperada;
  - ✓ colapso de oficinas de Seguridad Social: CC.OO. menciona este punto, aunque indicando que finalmente se pudo resolver al aumentarse el número de oficinas y el horario de atención,
  - ✓ dificultades vinculadas al papel del empleador en el proceso: entre otros puntos MPDL, AESCO, APROSERS, Asociación de Chinos, CC.OO y VOMADE señalan la negativa del empleador a firmar el contrato, los despidos, no dar de alta al trabajador en la seguridad Social después de entregada su solicitud ..., pero es el aspecto del despido el más señalado y valorado negativamente por todas las entidades, aspecto al

que CC.OO. hace especial referencia en sus informes y notas de prensa;

- ✓ costes económicos para el trabajador extranjero: también todas las entidades han señalado esta cuestión, que ha supuesto a los trabajadores acogidos en este proceso en algunos casos tener que pagar por su contrato, pagar las tasas de la Seguridad Social, costes del certificado de antecedentes penales, etc.;
- ✓ implementación de recursos humanos de las entidades para poder llevar a cabo su papel como entidad colaborada: al no disponer de medios económicos se ha tenido que recurrir a voluntariado para poder acoger toda la demanda de información recibida durante el proceso.

A modo de conclusión de este apartado, resulta necesario señalar que el papel de la Administración Pública y de las entidades participantes en el proceso ha sido importante puesto que ha permitido que se cumplieran algunos de los objetivos de este proceso: informar y asesorar a las personas extranjeras interesadas en participar en el proceso de Normalización y desarrollo del proceso en sí. La ampliación de oficinas, horarios, puntos de información de entidades colaboradoras, etc. ha permitido que la información llegará de la manera más efectiva posible a todos y todas aquellas personas extranjeras interesadas en solicitar la normalización como trabajadores y trabajadoras. Vemos por tanto que en alguna medida se han cumplido dos de los momentos que Marmora (1999) señala como necesarios para que un proceso de regularización se desarrolle con éxito:

- El **Momento Preparatorio**: en el que Administración, sindicatos, Asociaciones de Inmigrantes y otras entidades sociales se coordinan a partir de un consenso inicial para la definición de los requisitos y la difusión del proceso. Quizá la parte relativa a la definición del proceso merezca ser matizada<sup>19</sup> y que no se haya dado al 100%, pero sí que se ha partido de un consenso más o menos mayoritario y un apoyo de las entidades al desarrollo del proceso tal y como lo ha definido el Gobierno Central<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Si bien algunas de estas entidades han manifestado su desacuerdo con algunos de los requisitos y han solicitado al Gobierno durante el desarrollo del proceso una mayor flexibilidad en los mismos.

<sup>20</sup> Consenso que ya existía previamente en torno al Reglamento de desarrollo de la Ley de extranjería en vigor.

- **Momento de Implementación:** en el que entidades y administración han trabajado conjuntamente en tareas de información y asesoramiento.

Después de pasar revista al proceso visto desde el punto de vista de las entidades colaboradoras vamos a centrarnos en un ámbito más amplio clave por su influencia en la opinión pública: los medios de comunicación.

#### **4.- EL PROCESO VISTO DESDE LA PRENSA**

Para finalizar este informe, creemos que es fundamental RECOGER cuál ha sido el tratamiento informativo que se le ha dado al proceso de normalización y que ha contribuido a generar opinión. A través de un análisis de la prensa abordaremos cuestiones como la difusión (ausencia/ presencia de publicidad), el impacto (debate /estado de opinión sobre la evolución del proceso) y el grado y tipo de implicación de los *media*. Estas cuestiones, junto con el apartado anterior, en el que hacíamos referencia a las entidades gubernamentales, las asociaciones de inmigrantes, y los sindicatos nos ofrecen una perspectiva global del proceso desde los diferentes agentes que han incidido de una u otra manera en el mismo.

En las páginas que siguen ofreceremos algunas notas metodológicas sobre el análisis de prensa realizado, nos ocuparemos de la valoración del desarrollo del proceso que se refleja en los titulares de prensa, cómo recogieron las noticias publicadas las dificultades que se fueron detectando y los debates en torno a la valoración de la medida adoptada.

##### **4.1. Tipo de prensa consultada**

Los estudios sobre los procesos de regularización enfatizan de forma reiterada las razones que pueden llevar a que las campañas de regularización fallen o no logren obtener el resultado previsto: falta de preparación de la administración, requisitos o procedimientos muy estrictos que pueden limitar la participación de lo inmigrantes, vuelta a la irregularidad administrativa de inmigrantes ya regularizados, y quizás la más importante, la falta de publicidad. Levison, (2005) recordando el estudio de Meissner et al (1987) y el del SOPEMI (1989) apunta el importante papel jugado por la publicidad para lograr una campaña de regularización exitosa, o cómo, la falta de ésta, puede contribuir al fracaso de dichas campañas. Como ejemplo sirven los casos de las campañas de regularización de España, Italia, Portugal y de Gran Bretaña en el año de 1986. En estas ocasiones el funcionariado de la administración pública vio con decepción y sorpresa cómo el número de solicitudes era notablemente inferior a las predicciones realizadas, (Levinson, 2005).



Lo que sí podemos avanzar es que la reciente campaña de regularización a que hemos asistido y que en el parecer de Sandel (2005) ha sido “una de la mayores campañas de regularización extraordinaria de inmigrantes irregulares llevada a cabo hasta la fecha a nivel mundial”, estuvo apoyada por un enorme despliegue publicitario y cobertura periodística en la prensa escrita (incluyendo la digital) y otra. Esta es una de las razones que nos ha llevado a dedicar un capítulo a la visión del proceso desde la prensa.

El periodo que cubren las noticias analizadas transcurre de enero (8 de enero) a junio (10 de junio ) de 2005. Las cuestiones que se han tenido en cuenta para el análisis han sido las siguientes:

- Valoración del proceso en sí (si positiva/negativa/neutra).
- Valoración del desarrollo del proceso (positiva/negativa/neutra).
- Dificultades vividas por los solicitantes.
- Dificultades de los profesionales ( funcionarios de la administración pública).

Para nuestro informe hemos tenido acceso a las noticias vertidas en cinco periódicos de ámbito nacional: “*El País*”, “*El Mundo*”, “*La Vanguardia*”, “*ABC*” y “*La Razón*”. De la prensa editada y dirigida a población de origen extranjero, hemos recogido noticias de los periódicos “*Sí Se Puede*”, “*Latino*”, y algunos números de las revistas “*Ecuador, Tu Revista*”, y la revista “*Pueblo Nuevo*”, más dirigidas al colectivo latino-americano residente en España. Finalmente, se analizó igualmente, los diarios gratuitos de mayor difusión en la ciudad de Madrid, tales como, “*Metro Directo*”, “*¡Qué!*”, “*20 Minutos*”. Nuestro objetivo fue contar con publicaciones que nos permitieran acceder a un espectro amplio de opiniones vertidas.

#### **4.2.- Valoración del desarrollo del proceso: análisis de titulares.**

El análisis realizado permite apreciar que los titulares publicados han tendido a resaltar las declaraciones de los responsables del Gobierno, de los empresarios y sindicatos, de representantes eclesiásticos y, en menor medida, de responsables de las ONG o asociaciones de inmigrantes, así como incidentes puntuales y entrevistas a

inmigrantes protagonistas del proceso. Las valoraciones que estos titulares reflejan van desde lo positivo a lo negativo, pasando por lo neutro. En ocasiones los titulares mantienen una posición aparentemente neutra, pero destacan aspectos positivos de la campaña (por ejemplo, *“El País”*, titular: “Papeles con trabajo”, 7 de febrero de 2005; titular: “El Estado ingresará 118 millones más al mes tras la regularización”, 4 de mayo de 2005).

Otros diarios tendieron a alternar una visión neutra (*“La Vanguardia”*, ejemplo: “El Gobierno estudia una alternativa para regularizar a los inmigrantes sin empadronar”, 8 de abril de 2005; “Cerca de 700.000 inmigrantes tramitan su regularización”, 8 de mayo de 2005), con una visión de los aspectos negativos y critican la marcha y desarrollo del proceso a la vez (ejemplo: *“El Mundo”*: “Arranca la regularización masiva”, 7 de febrero de 2005; “Un proceso que ha resuelto un problema creando otro mayor”, 8 de mayo de 2005), o el *“ABC”* cuyos titulares tienden a resaltar las dificultades del proceso o sus efectos negativos pero en contadas ocasiones plantea un rechazo frontal de la campaña, ejemplo: “La regularización con efectos secundarios” de 6 de febrero de 2005; “La Burbuja: “Legales, ilegales y lo que dice la ley” de 8 de mayo de 2005).

Titulares que sistemáticamente destacaran una valoración negativa y mantuvieran fuertes críticas al proceso se pueden encontrar en *“La Razón”*, ejemplo: “El Gobierno perseguirá a los empresarios para salvar su fracaso sobre inmigración”, 24 de febrero de 2005; “El PP insiste en el efecto avalancha que provoca el plan de regularización de inmigrantes del PSOE”, de 16 de marzo de 2005.

Por otro lado, en los diarios de distribución gratuita y de ámbito geográfico local (ciudad de Madrid), los titulares publicados resaltan repetidas veces las incidencias y se centran en ofrecer cifras; no obstante, impera una visión neutra del proceso, por ejemplo: “La región podría dar ‘papeles’ a 300.000 inmigrantes” en *“Metro Directo”*, 4 de febrero de 2005. “Los empresarios conseguirán papeles a 800.000 inmigrantes”, en *“¡Qué!”*, 7 de febrero de 2005. “Madrid contará con 40 puntos extra para regularizar a inmigrantes”, en *“20 Minutos”* de 26 de abril de 2005.

En lo que se refiere a la prensa de y para las comunidades inmigradas, encontramos una visión neutra, reflejando el desarrollo y las incidencias del proceso vividas por los inmigrantes (Semanao *“Sí se Puede”*: “Madrid la que más inmigrantes acoge”, de 12/18 de febrero; “Temor ante un alto porcentaje de solicitudes denegadas”, de 28/05/03/06/2005). En el periódico *“Latino”* se informa que “Los

papeles abren unas puertas y cierran otras” de 20 de mayo de 2005; “La regularización va lenta”, de 10 de junio de 2005. Por último, la revista *“Ecuador tu Revista”* en su nº 26 (año 2), publica en su editorial su preocupación por el plazo de la campaña y al mismo tiempo califica al proceso de “regalo” para los inmigrantes.

En resumen, el proceso de normalización ha contado con un seguimiento exhaustivo por parte de la prensa, apareciendo noticias y artículos de opinión casi a diario y ha supuesto una plataforma clave de difusión y debate.

#### **4.3.- Dificultades vividas en el proceso**

En cuanto a la valoración del desarrollo del proceso las noticias y artículos de opinión recogidos se centran fundamentalmente en las dificultades que fueron surgiendo, especialmente las vividas por los trabajadores de origen extranjero y los funcionarios de la administración pública, haciéndose eco de opiniones dispares. En la siguiente tabla resumimos las principales dificultades vertidas a través de la prensa consultada:

DIFICULTADES DE LOS FUNCIONARIOS/CONTRATADOS PARA LA TRAMITACIÓN	DIFICULTADES DE LOS SOLICITANTES/INMIGRANTES
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Carencias en la información de los funcionarios y personal contratado de la administración pública.</li> <li>▪ Confusión sobre la documentación admisible para obtener el 'empadronamiento' por omisión.</li> <li>▪ Sobrecarga de los horarios, necesidad de refuerzo de funcionarios para atención al público.</li> <li>▪ Colas, aglomeraciones, desbordamiento de los funcionarios (dificultades por no dominar los idiomas presentes en la inmigración).</li> <li>▪ El colapso de las solicitudes en las oficinas de atención al público beneficiario del proceso. Preocupación por el colapso sobretodo en los últimos días.</li> <li>▪ Dudas sobre los requisitos exigidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las grandes colas a la puerta de los consulados y embajadas de los países de origen de los solicitantes.</li> <li>▪ El rechazo en la aceptación del resguardo de los certificados de empadronamiento como documento válido.</li> <li>▪ Brevedad del plazo de la campaña de regularización.</li> <li>▪ La imposibilidad de muchos inmigrantes de acogerse en esta campaña, sobretodo los jóvenes e hijos de inmigrantes que no fueron incluidos en el proceso</li> <li>▪ Empresarios que rehúsan regularizar a los trabajadores de origen extranjero.</li> <li>▪ Despidos, abusos por parte de patronos (venta de contratos a los trabajadores, posible fraude).</li> <li>▪ Falta de aclaración de ciertas condiciones a los inmigrantes</li> <li>▪ El cobro por empadronamiento de los inmigrantes en algunos Ayuntamientos y negativa de algunos en empadronarlos.</li> </ul>

Existen muchas más dificultades de las que indicamos resumidamente arriba y que han sido experimentadas en mayor o menor grado por los distintos actores en este proceso, según ha recogido la prensa consultada. Si por un lado los inmigrantes se vieron en momentos concretos muy desilusionados y confundidos con la campaña, (ejemplo.: ¿Qué tipo de documentos son válidos? el certificado de antecedentes penales -tardanza en llegar de sus países de origen- o la poca implicación inicial de los empresarios, etc.), la prensa también se hizo eco de las dificultades que ha supuesto para el personal administrativo este proceso.

A continuación ofrecemos algunos ejemplos que ilustran las **dificultades vividas por los inmigrantes y destacadas por la prensa consultada:**

Ejemplo 1: “Solos en la madrugada, a la espera del patrón”, diario “ABC” de 08/05/2005. Se destaca que el último día los solicitantes vivieron largas colas al raso y reinó la normalidad.

Ejemplo 2: “El gobierno amenaza a los inmigrantes encerrados en Barcelona con la expulsión”, diario “La Vanguardia”, de 09/05/2005. La noticia destaca las reivindicaciones de los inmigrantes encerrados que reclaman que no sea imprescindible el contrato de trabajo y que se pueda utilizar un documento alternativo al del padrón para acreditar la residencia; se reclama mayor flexibilidad al Gobierno por parte de las asociaciones de inmigrantes.

Ejemplo 3: “2.000 irregulares denuncian que cinco empresas les piden 5.000 euros por darles ‘papeles’, diario “El País”, de 24/02/2005. Se denuncia los abusos cometidos por empresarios que vulneran los derechos de los trabajadores.

Ejemplo 4: “ATIME pide que el visado también valga para la regularización”, en “El País” de 17/04/2005. La noticia subraya que el empadronamiento ‘por omisión’ sigue siendo un requisito difícil de cumplir.

En lo que se refiere a las **dificultades experimentadas por los funcionarios de la administración pública** destacaríamos la más recurrentes en la prensa:

Ejemplo 1: “Caldera deja que los ayuntamientos decidan qué papeles son válidos para la regularización”, “El Mundo” de 14/04/2005. Se destaca que reina la incertidumbre sobre qué documentos serán válidos lo que provoca un aumento del volumen de trabajo y papeleo para todos.

Ejemplo 2: “Soy un buen profesional” Eduard Andronache es el primer inmigrante de toda a España regularizado...”, “El País” de 26/02/2005. Se informa de una manera positiva que el trámite no es tan complicado y que el empresario y trabajador tuvieron que explicar al personal de la administración lo que había que hacer, ya que lo desconocían.

Ejemplo 3: “Trabajo reforzará los medios para facilitar la regularización de inmigrantes antes de mayo”, *“La Vanguardia”* de 25/04/2005. Se informa que ha sido necesario reforzar los servicios de los funcionarios especialmente en Madrid.

Podemos ver que el proceso tuvo un tratamiento distinto según los diarios, que han registrado o denunciado las dificultades vividas por los inmigrantes, y podríamos decir que se han denunciado fallos, abusos, errores, temores y protestas que han aparecido al largo de la campaña. Las denuncias hechas sobre las dificultades vividas por los funcionarios se centraron más en la sobrecarga de trabajo y el aumento de las horas de permanencia en atención al público, la incertidumbre ante qué documentación aceptar, etc. Por otra parte, la prensa también se hizo eco de los ajustes que el gobierno y la administración fueron haciendo tanto en los requisitos exigidos para acogerse a la normalización como en los recursos para llevarla a cabo: apertura de más oficinas, ampliaciones de horarios, acuerdo con Ecuador para agilizar la tramitación del certificado de penales, la aceptación del empadronamiento “por omisión”, etc.

Podemos concluir que el desarrollo del proceso fue una fuente inagotable de noticias, pero también de debates que ha menudo remitían a un debate, a menudo polemizado, más amplio, el de la valoración de la medida adoptada, de la que nos ocupamos en el siguiente epígrafe.

#### **4.4.- Valoración del proceso como medida gubernamental frente a la irregularidad**

En este subapartado nos centraremos en resaltar cuál fue la valoración en conjunto de la campaña de regularización, reflejada en los artículos de prensa de los periódicos seleccionados. Es decir, qué discursos y opiniones se publicaron en la prensa a lo largo de la campaña. La información que la opinión pública española recibió entre este período fue muy variada, aunque el espectro de noticias publicadas en la prensa se puede clasificar, grosso modo, en una valoración negativa, o en una valoración positiva del proceso. La tabla que incluimos a continuación resume los argumentos más destacados de ambas valoraciones.

VALORACIÓN NEGATIVA DEL PROCESO: LOS “CONTRAS” DE LA NORMALIZACIÓN	VALORACIÓN POSITIVA DEL PROCESO: LOS “PROS” DE LA NORMALIZACIÓN
<p><i>De la normalización en sí:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preocupación en la UE por la apertura de la campaña de regularización por su repercusión en distintos países</li> <li>▪ Aumento posible del número de irregulares (<i>efecto llamada</i>).</li> <li>▪ Aumento de conflictos de convivencia: gastos que pueden originar la población regularizada, dificultades futuras para la integración social (mercado de trabajo, vivienda, religión, etc.).</li> <li>▪ Los excluidos del proceso (<i>proceso insuficiente</i>)</li> <li>▪ Este tipo de procesos no regulan los flujos migratorios.</li> </ul> <p><i>Del modo de llevarla a cabo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avalancha de solicitudes /caos administrativo.</li> </ul> <p><i>De las dificultades para cumplir sus objetivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de la campaña insuficiente (3 meses).</li> <li>▪ Despido de inmigrantes. los empresarios rehúsan legalizar la situación de los trabajadores de origen extranjero.</li> <li>▪ Derechos laborales vulnerados, y posibles fraudes (fraude y venta de contratos de trabajo falsos).</li> <li>▪ Temor a las denegaciones.</li> </ul>	<p><i>De la normalización en sí:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Positivo para los empresarios y trabajadores por la vinculación específicamente laboral.</li> <li>▪ Duro golpe a la economía sumergida y al trabajo no declarado.</li> <li>▪ Posibilidad de resolver los problemas de los trabajadores extranjeros en situación irregular que vivían en la clandestinidad.</li> <li>▪ Aumento de ingresos por parte del Estado, de las cotizaciones a la Seguridad Social, etc.</li> <li>▪ Transferencia de fondos económicos a las Comunidades Autónomas.</li> </ul> <p><i>Del modo de llevarla a cabo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flexibilización de los criterios exigidos a mitad del proceso. Aceptación de otros documentos para el empadronamiento “por omisión”.</li> <li>▪ Aumento de las oficinas de atención a los usuarios durante la campaña.</li> </ul>

En general, podemos decir que la cobertura periodística del proceso reflejó la tensión política existente entre gobierno y oposición, si bien la campaña contó con un respaldo del 62% de los españoles partidarios de regularizar a los trabajadores de origen extranjero según datos de una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas.

A modo de ilustración vamos a recoger algunas de las noticias que recogen los argumentos arriba señalados.

Dentro de las valoraciones negativas del proceso, destaca la “Preocupación en la UE por la apertura de la campaña de regularización”, que recogen casi todos los periódicos y que se centra en el miedo de algunos países a que los inmigrantes regularizados puedan pasar posteriormente a los mismos:

Ejemplo 1: “Alemania critica la regularización de inmigrantes en España”, diario “*El País*”, de día 31/01/2005. Se recoge la preocupación de Alemania y Holanda y la reclamación de que la campaña del Gobierno debe ir a la par de una política común europea en materia de inmigración.

Ejemplo 2: “España regulariza inmigrantes mientras resto de Europa endurece su política”, “*El Mundo*”, de 07/02/2005. Titular de portada que antecede un editorial que valora de manera negativa la campaña y sus efectos.

Ejemplo 3: “Papeles para casi todos”, diario “*ABC*” de 06/02/2005, en la sección Nacional, se habla de una amnistía que asusta a Europa.

En lo que se refiere al “Aumento posible del número de irregulares (*efecto llamada*)”, es decir, que en los países de origen el proceso genere expectativas de que tarde o temprano quien emigra consigue regularizarse y, por lo tanto, se incrementarían los flujos, los diarios de mayor tirada nacional reflejan de igual modo las opiniones vertidas por expertos, según la cual cualquier campaña de regularización conlleva el riesgo de producir un aumento del número de personas en situación irregular (Arango, Levinson, 2005):

Ejemplo 1: “Cautela sobre el posible ‘efecto llamada’ de la regularización”, “*El País*” de 28/04/2005. Se recoge la opinión de Joaquín Arango, (CEM, Instituto Ortega y Gasset)



que dice “que los procesos de regularización pueden inducir a ello”, aunque añade “No hay pruebas del posible *efecto llamada*”, afirmó sobre esta campaña.

Ejemplo 2: “Los riesgos de una regularización que va a contracorriente”, *“El Mundo”* de 07/02/2005. Se habla de avalancha y efecto llamada en el editorial del periódico.

Por otro lado, los diarios informan sobre los “excluidos del proceso”, es decir aquellas personas que no reunían los requisitos necesarios para acogerse al mismo:

Ejemplo 1: “Quedan más de 200.000 ‘sin papeles’”, diario *“La Vanguardia”* de 10/05/2005. Por no cumplir los requisitos exigidos se avanza una cifra hipotética de inmigrantes que se quedarán fuera de esta campaña.

Ejemplo 2: “Hasta un 25% de inmigrantes podría quedar fuera del proceso”, semanario *“Sí se puede”* de 26/02/05-4/03/05, de información para el Inmigrante. Se informa que el trámite burocrático para obtener el certificado de empadronamiento crea muchas dificultades a los inmigrantes.

Si vemos ahora las **Valoraciones Positivas del Proceso**, podemos afirmar que existe un consenso generalizado en considerar la campaña beneficiosa para los empresarios y en buena medida para los trabajadores. Predomina la visión del éxito de la normalización de la relación laboral entre empleadores y trabajadores ante el discurso del ‘fracaso’ de esta campaña:

Ejemplo 1: “Ya podré salir del país y ver a mi familia”, en *“El País”* de 08/02/2005. La noticia destaca lo positivo del proceso para trabajadores y empresarios.

Ejemplo 2: “Un proceso de regularización que vale por los siete anteriores”, en *“El Mundo”*, de 08/05/2005. La noticia hace una comparativa de los distintos procesos de regularización en España desde 1985.

Ejemplo 3: “Entrevista a Jesús Caldera” en el semanario *“Sí Se Puede”* de 30 abril/6 de mayo, en la cuál se hace una valoración muy positiva por parte del ministro.

Podríamos decir que los procesos de regularización son señalados como hechos controvertidos tanto en la literatura disponible sobre el tema como en el análisis de los discursos y estados de opinión, vertidos en las numerosas noticias y artículos de opinión de la prensa escrita. Con este informe hemos querido corroborar esta

afirmación. Más allá del país o del contexto en que se realizan las campañas de regularización, el hecho de conceder una autorización de trabajo legal a inmigrantes irregulares y su consecuente acceso al mercado laboral galvaniza las opiniones más diversas, y causa un impacto nada menospreciable en el debate sobre políticas migratorias. En definitiva, se trata del dilema entre la necesidad de hacer frente a una situación de hecho (la presencia de inmigrantes sin autorización de residencia pero en muchos casos incorporados al mercado laboral y al tejido económico del país) y el riesgo de que la regularización pueda interpretarse como una debilidad del Estado ante el fenómeno de la inmigración, de modo que el deseo de reducir la irregularidad pueda conllevar, paradójicamente, su aumento.

Lo que parece claro es que el impacto político que las campañas de regularización de inmigrantes producen en los Estados receptores minimiza casi siempre un reconocimiento abierto de la enorme contribución que aportan los inmigrantes a las economías y sociedades de los países que les acogen, centrándose en cambio en su instrumentalización en la pugna política entre los partidos (Gobierno / Oposición).

Por otro lado, el impacto internacional del proceso a nivel político también se vio reflejado en esta campaña. Los partidos políticos europeos que ven con recelo el fenómeno de la inmigración han utilizado abiertamente el argumento de que el proceso de regularización en España podría afectar al resto de Europa de una manera imprevisible. Los titulares de prensa, como hemos visto, anunciaron en varias ocasiones la desaprobación de los dirigentes de gobiernos europeos (UE) a esta campaña. Veamos dos, a modo de ejemplo: “Alemania critica la regularización de inmigrantes en España”, diario *“El País”*, de 31/01/2005, en la noticia se recoge la preocupación de los ministros de Interior de Alemania y Holanda, Otto Schily y Rita Verdonk, respectivamente, ante la “regularización masiva” en España y el temor que una vez regularizados los inmigrantes pudieran “desplazarse libremente a Francia y Alemania”.

Recordemos que normalmente las campañas de regularización van acompañadas de medidas de reforzamiento del control externo de las fronteras, controles internos etc. El siguiente titular se hace eco de la ausencia de una armonización de criterios en las políticas migratorias en el seno de los estados

miembros de la UE: “Alemania se opone a que la UE pague a España el control de sus fronteras”, *“La Vanguardia”*, de 15/04/2005. La noticia destaca que España junto con otros socios mediterráneos defiende en Bruselas su derecho a los fondos de la UE para el control de sus fronteras.

En resumen, España se ha convertido desde los años 80 en un país receptor de inmigrantes por las más variadas razones, incluyendo la que indica Ortega Pérez (2003), el cierre de las fronteras de los países que ya pertenecían a la UE y la admisión del país a la Comunidad Europea, las conexiones históricas y económicas entre España, el Norte de África y América Latina. De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) a fecha de 1 de enero de 2004, el mayor número de personas extranjeras residentes en el Estado Español provienen, por orden decreciente, de Ecuador, Marruecos, Colombia, Rumania, Reino Unido y Argentina. Buena parte de estas personas han desarrollado su trayectoria migratoria inicial en situación irregular, con todos los inconvenientes que ello conlleva, especialmente para los propios inmigrantes que ven sus derechos dramáticamente mermados al mismo tiempo que, paradójicamente contribuyen a la construcción de una sociedad más próspera. De modo que no es de extrañar los debates y polémicas que los procesos de regularización suscitan y, en especial, el proceso de normalización del que nos hemos ocupado, dada su considerable repercusión numérica.

### **Algunas preguntas para la reflexión**

El panorama general que hemos ofrecido a lo largo de este informe no pretende ser exhaustivo, sino recoger una visión de conjunto de lo que ha sido el proceso de normalización a modo de estímulo para la reflexión y el análisis. Con este fin concluimos este informe con algunos interrogantes que la irregularidad y las medidas adoptadas para paliarla suscitan y que esperamos inviten a profundizar en este tipo de fenómenos.

Procesos como éste ofrecen a los estudiosos un gran abanico de líneas de investigación, interesantes no sólo desde el punto de vista académico, sino también, y

dada la naturaleza del objeto de estudio, desde el punto de vista práctico. Estos son los interrogantes que proponemos:

- *¿Cómo conseguir información más precisa sobre la población inmigrante en situación irregular y sus características?* Un mejor conocimiento permitiría, en primer lugar, explicar mejor sus causas, mecanismos y consecuencias; y, en segundo lugar, diseñar las medidas más adecuadas en función de dichas características, entre las que se cuenta, por ejemplo, la edad de la población afectada, algo importante a la hora de abrir una u otra vía de formalización de su situación jurídica. El proceso de normalización se ha centrado, por ejemplo, en la población en edad laboral, puesto que la obtención de la autorización de residencia se ha ligado a la contratación y alta en la Seguridad Social.
- *¿Qué repercusión va a tener el proceso de normalización en el ámbito local?* ¿Qué va a suponer el afloramiento de puestos de trabajo que habían permanecido sumergidos, el acceso a derechos laborales y sociales de muchos vecinos extranjeros? ¿Qué oportunidades y retos plantea esto para los ayuntamientos? En este sentido sería de gran ayuda disponer de datos desagregados por municipios, pues permitiría un mejor análisis del proceso y sus consecuencias y la posibilidad de abordar de manera más precisa el ajuste de los servicios municipales al nuevo contexto.
- *¿Qué incidencia tienen este tipo de medidas en la opinión pública?* ¿Cómo influye el tratamiento que reciben en los medios de comunicación en la generación de opiniones y discursos, así como en la imagen de los inmigrantes? El análisis del seguimiento de los medios de difusión informativa del proceso de normalización muestra, por ejemplo, la evolución del tratamiento semántico dado. Los términos utilizados en un inicio para designar a los inmigrantes beneficiarios del proceso fueron “sin papeles”, “irregulares”, “ilegales” para poco a poco pasar a utilizar la expresión “trabajadores extranjeros”. También se observa una evolución a la hora de denominar al proceso: se pasa de hablar de

“proceso de regularización” o “campaña extraordinaria de regularización”, a “proceso de normalización de trabajadores extranjeros”. Por eso creemos de interés abordar el código de estilo periodístico, cómo revisa sus conceptos, tales como “inmigrante”, “sin papeles”, etc. para nombrar a gentes que son profesionales o trabajadores que están aquí contribuyendo de forma beneficiosa al crecimiento económico y la reducción de la presión demográfica existente en la sociedad española actual.

Esperamos que este informe sirva no sólo a modo de resumen del desarrollo del proceso de normalización, sino que lleve a reflexionar y emprender estudios que permitan registrar los cambios e influencia que los procesos de regularización, más allá de su aspecto administrativo, operan en la integración y la convivencia, así como su impacto económico, social, cultural y político en la sociedad en general y en el ámbito local en particular.

### **Bibliografía Citada**

Aja, Eliseo, y Díez, Laura, 2005. *La Regulación de la inmigración en Europa*, Obra Social Fundación “la Caixa”, Colección Estudios Sociales nº 17.

B.O.E 21.11.2003, ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social.

B.O.E. 07.01.2005, Reglamento de la ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social.

Giménez, Carlos, 2003, *¿“Qué es la inmigración?”* Editorial Integral, RBA Libros S.A., Barcelona.

Levinson, Amanda, 2005, “*The regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*”, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005.

Sandell, Rickard, 2005, “*En busca de una inmigración regular en España*”, ARI N° 64/2005, Área: Demografía y Población, Real Instituto Elcano.

Santolaya, Pablo, 2005, in *La Regulación de la inmigración en Europa*, de Eliseo Aja y Laura Díez (coord.), Obra Social Fundación “la Caixa”, Colección Estudios Sociales n° 17, 2005, Capítulo VII, caso de España, páginas 242-276.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2005. *Proceso de Normalización de Trabajadores Extranjeros*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.  
[www.mtas.es/migraciones/proceso2005/GuiaInformacion.pdf](http://www.mtas.es/migraciones/proceso2005/GuiaInformacion.pdf)

Wenden, Wihtol de, Catherine, 2000, “*¿Hay que abrir las fronteras?*” Biblioteca del Ciudadano, edicions Bellaterra, Barcelona.

### **Bibliografía Complementaria**

Apap, Joanna, Philippe de Bruycker and Catherine Schmitter, “*Regularisations of Illegal Aliens in the European Union: Summary Report of a Comparative Study*”<sup>21</sup> 2000, Brussels: Bruylant Publishers.

Baker, Susan. Spring (1997), *The “Amnesty” Aftermath: Current Policy Issues Stemming from Legalization Programmes of the 1986 Immigration Reform and Control Act*. International Migration Review, vol. 31 n° 1: 5-27.

---

<sup>21</sup> Ver, Apap, Joanna, Philippe de Bruycker and Catherine Schmitter, 2000, Brussels: Bruylant Publishers.

Cobb-Clark Deborah and Kossoudji, Sherrie (2000). *IRCA's Impact on the Occupational Concentration of Newly Legalized Mexican Men*. *Journal of Population Economics* 13:81-98.

Mármora, Lelio (1999), *International Migration Policies and Programmes*. Geneva: International Organization for Migration.

Meissner Doris, David North and Demetrios Papademetriou (1987). *Legalization of Undocumented Aliens: Lessons from Other Countries*. *International Migration Review* 21:3: 424-432.

OCDE (2000), Secretariat. 2000. Some Lessons from Recent Regularisation Programmes. *In combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, 53-70 (on-line). Paris: OECD. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Orrenius, Pia and Zavodny, Madeline (2001). *Do Amnesty Programmes Encourage Illegal Immigration? Evidence from IRCA*. Working Paper 0103. Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.

Ortega Pérez, Nieves (2003). *Spain. Forging an Immigration Policy* (on line). Washington,DC.: Migration Information Source: [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).

Reyneri, Emilio, (2001). *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union* (on-line). Geneva International Labour Organization. [www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf)

SOPEMI (1989). Comparative Analysis of Regularisation Experience in France, Italy, Spain and the United States. In *Continuous Reporting System on Migration*, 65-101. Paris OECD.



Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia  
Intercultural de la Ciudad de Madrid

C/ Santa Engracia, 6 - 28010 Madrid.  
Tels.: 91 299 49 52 / 91 299 49 53 - Fax: 91 299 49 60  
[obserconvivencia@munimadrid.es](mailto:obserconvivencia@munimadrid.es)  
[www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)