



EL LABERINTO ADMINISTRATIVO:

**Un análisis interseccional del impacto de la burocracia
de extranjería en la integración de mujeres
migrantes latinoamericanas en España**

*Informe de Investigación Cualitativa y Recomendaciones Estratégicas
para el Tercer Sector*

Autora: Ginger Chávez

Tutor de Prácticas: Rafael Jarrod Franco

Entidad Colaboradora: CC ONG Ayuda al Desarrollo

Contexto: Trabajo de Investigación — Prácticas Académicas

Grado en Relaciones Internacionales

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen / Abstract	3
Introducción y Planteamiento del Problema	5
Capítulo 1. La Migración Latinoamericana hacia España	9
Capítulo 2. Marco Teórico: Interseccionalidad y Burocracia de Calle	12
Capítulo 3. Diseño Metodológico de la Investigación	16
Capítulo 4. Análisis de los Nudos Administrativos	19
Capítulo 5. Recomendaciones Estratégicas y Líneas de Intervención Sugeridas	25
Capítulo 6. Conclusiones Generales y Recomendaciones	28
Referencias Bibliográficas	31

RESUMEN

El presente documento constituye un Informe de Investigación Cualitativa que aporta un diagnóstico empírico riguroso y un conjunto de Recomendaciones Estratégicas para optimizar los marcos de acción del Tercer Sector frente al estrés burocrático que afecta a las mujeres migrantes latinoamericanas en situación administrativa irregular en España. Elaborado desde un enfoque de Investigación-Acción (IA) con perspectiva de género e interseccional, el estudio examina cómo el sistema de extranjería español opera como una frontera interna de control migratorio indirecto, generando lo que la literatura especializada denomina estrés burocrático: una patología psicosocial de origen institucional caracterizada por la exposición crónica a la incertidumbre administrativa, los bucles circulares de tramitación y la dependencia de decisiones discrecionales de los agentes de primera línea del Estado (Lipsky, 1980). A través del análisis en profundidad de dos casos documentados —Rosy (Venezuela, 45 años, docente) y Mónica González (Colombia, 25 años, abogada)—, el estudio identifica cuatro dimensiones de impacto multidimensional: la descualificación profesional forzada, la exclusión residencial y padronal, la privatización forzosa de la atención sanitaria y la brecha digital de la administración electrónica. Los hallazgos se trasladan a un conjunto de Recomendaciones Estratégicas y Líneas de Intervención Sugeridas para las entidades del Tercer Sector que operan en el ámbito del acompañamiento migratorio, así como a recomendaciones de política pública dirigidas a las administraciones competentes. El informe aspira a contribuir al debate académico e institucional sobre la relación entre burocracia, género y exclusión social, y a dotar a las organizaciones de la sociedad civil de evidencia empírica para sus memorias de incidencia, publicaciones institucionales y diálogos con las administraciones públicas.

Palabras clave: burocracia migratoria, estrés burocrático, interseccionalidad, mujeres migrantes latinoamericanas, Tercer Sector, recomendaciones estratégicas, Investigación cualitativa.

ABSTRACT

This document constitutes a Qualitative Research Report providing rigorous empirical evidence and a set of Strategic Recommendations to optimise the frameworks of action of the Third Sector in addressing bureaucratic stress affecting Latin American migrant women in irregular administrative situations in Spain. Developed from an Action Research (AR) methodology with a gender-intersectional perspective, the study examines how the Spanish immigration system operates as an internal border of indirect migratory control, generating what specialist literature terms bureaucratic stress: a psychosocial pathology of institutional origin characterised by chronic exposure to administrative uncertainty, circular processing loops, and dependence on the discretionary decisions of street-level bureaucrats (Lipsky, 1980). Through in-depth analysis of two documented cases—Rosy (Venezuela, 45, teacher) and Mónica González (Colombia, 25, lawyer)—the study identifies four dimensions of multidimensional impact: forced professional deskilling, residential and municipal registration exclusion, forced privatisation of healthcare,

and the digital divide of electronic administration. The findings are translated into a set of Strategic Recommendations and Suggested Lines of Intervention for Third Sector entities operating in the field of migration support, as well as public policy recommendations addressed to competent administrations. The report aims to contribute to the academic and institutional debate on the relationship between bureaucracy, gender and social exclusion, and to provide civil society organisations with empirical evidence for their social impact reports, institutional publications and dialogues with public administrations.

Keywords: migratory bureaucracy, bureaucratic stress, intersectionality, Latin American migrant women, Third Sector, strategic recommendations, qualitative research.

INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente trabajo de investigación nace en el seno de una institución del Tercer Sector —CC ONG Ayuda al Desarrollo, con sede en Cataluña— en un momento histórico singular para las políticas migratorias españolas. En el contexto inmediato posterior a la aprobación del Real Decreto de Regularización Extraordinaria (abril de 2026), que ha abierto una ventana temporal de acceso a la regularización para aproximadamente 840.000 personas en situación irregular —la gran mayoría procedentes de América Latina (Funcas, 2026)—, la demanda de acompañamiento jurídico-social por parte de las entidades del Tercer Sector ha experimentado un incremento exponencial. Es precisamente en este escenario donde el presente estudio adquiere su dimensión más urgente y su justificación más sólida.

Conviene señalar, con toda la explicitación que el rigor académico exige, que esta investigación ostenta un carácter pionero y fundacional dentro de la trayectoria institucional de CC ONG Ayuda al Desarrollo. Es, en términos estrictos, la primera vez que esta entidad atiende de manera sistemática a un perfil específico de usuarias —mujeres migrantes latinoamericanas en situación administrativa irregular o en proceso de regularización— y la primera vez que documenta, sistematiza y analiza los casos de bloqueo institucional que dichas mujeres padecen en su interacción cotidiana con la administración pública española. Esta naturaleza fundacional confiere a la investigación una doble dimensión: la académica, al contribuir al cuerpo de conocimiento sobre la intersección entre género, migración y burocracia; y la operativa, al constituir el diagnóstico de base —el 'kilómetro cero', en términos de la metodología de Investigación-Acción— sobre el que se construirán los protocolos de intervención de la nueva línea de servicio de la ONG.

Justificación: La burocracia como frontera interna

La literatura académica en el campo de los estudios migratorios ha transitado en las últimas dos décadas desde un enfoque centrado en las fronteras geográficas y los controles de acceso territorial hacia el análisis de lo que Mezzadra y Neilson (2013) denominaron la multiplicación de las fronteras: la proliferación de mecanismos de filtrado y control que se extienden más allá de los límites físicos del Estado-nación y se incrustan en las instituciones cotidianas del país de acogida. En esta lógica, el sistema de extranjería español —con sus oficinas de tramitación saturadas, sus plataformas digitales colapsadas, sus requisitos circulares y sus criterios de discrecionalidad opaca— opera como una frontera interna que no controla el acceso físico al territorio, sino el acceso a los derechos fundamentales dentro de él.

Esta conceptualización de la burocracia como dispositivo de control migratorio indirecto es coherente con el marco analítico propuesto por De Genova (2002), quien acuñó el concepto de ilegalidad migrante (*migrant illegality*) para designar no un estado de hecho objetivo, sino una condición socialmente producida por el Estado a través de sus propias disposiciones

legales y administrativas. La irregularidad no preexiste a la norma; es generada por ella. Las personas que se encuentran en situación irregular en España no han elegido esa condición: en la gran mayoría de los casos documentados, han accedido al territorio de manera regular —con visado de turista o de estudiante—, y han transitado hacia la irregularidad de manera sobrevenida al vencer el plazo legal de estancia permitido sin haber podido acceder a ninguna vía de regularización. Esta transición, que Calavita (2005) describió como el paso de la docilidad institucional a la informalidad obligada, es el punto de partida de la mayoría de las trayectorias que analiza este estudio.

El sistema de extranjería español, articulado fundamentalmente en torno a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley de Extranjería), y sus sucesivas reformas, establece un entramado de requisitos cuya lógica interna genera, de manera estructural, lo que en esta investigación se denominará nudos administrativos: puntos de bloqueo en los que el cumplimiento de un requisito exige la previa disposición de otro requisito que, a su vez, solo puede obtenerse habiendo cumplido el primero. Esta circularidad kafkiana —ilustrada de manera paradigmática por el caso de Mónica González, analizado en el Capítulo 4 de esta investigación— no es, como podría suponerse, un error de diseño del sistema; es, en palabras de Fassin (2011), una forma de gubernamentalidad humanitaria que gestiona la presencia de los indeseables mediante el agotamiento burocrático antes que mediante la expulsión directa.

Desde la perspectiva de género, la exposición a este laberinto administrativo adquiere dimensiones específicas que justifican el diseño del presente estudio. Las mujeres migrantes latinoamericanas que acceden a los servicios de CC ONG Ayuda al Desarrollo se encuentran, con frecuencia significativa, en una situación de triple vulnerabilidad interseccional —analizada en profundidad en el Capítulo 2 a partir del marco de Crenshaw (1989)— que las sitúa en una posición de desventaja estructural acumulada: son mujeres en un contexto de mercado laboral sexuado y segregado, son migrantes en un Estado que juridifica su presencia como irregular, y son latinoamericanas en un sistema de reconocimiento de cualificaciones que desacredita sistemáticamente los títulos obtenidos fuera de la Unión Europea. Esta triple opresión determina no solo sus trayectorias laborales y residenciales, sino también su interacción con la administración pública y las consecuencias psicosociales de dicha interacción.

Preguntas de Investigación

- ¿De qué manera el sistema de extranjería español opera como una frontera interna que obstaculiza la integración de las mujeres migrantes latinoamericanas, más allá de las barreras de acceso territorial al país de destino?
- ¿Cuáles son los nudos administrativos específicos que generan mayor impacto psicosocial en las trayectorias de regularización de las mujeres latinoamericanas atendidas por CC ONG Ayuda al Desarrollo?

- ¿De qué modo la intersección de las variables de género, origen étnico-nacional y estatus administrativo irregular produce formas de exclusión específicas y acumulativas en el acceso a la vivienda, el empleo, la sanidad y los servicios públicos?
- ¿Qué protocolo de intervención jurídico-social puede diseñarse, a partir de los hallazgos del presente estudio piloto, para que CC ONG Ayuda al Desarrollo ofrezca un acompañamiento eficaz y estructurado a este perfil de usuarias?

Hipótesis de Investigación

La hipótesis central de esta investigación sostiene que el sistema de extranjería español, en su configuración normativa y operativa actual, genera de manera estructural y no accidental un conjunto de bucles circulares de tramitación que imposibilitan a las mujeres migrantes latinoamericanas en situación irregular el cumplimiento autónomo de los requisitos exigidos para su regularización, perpetuando su situación de vulnerabilidad jurídica y, con ella, su exposición a formas de explotación laboral, exclusión sanitaria y degradación psicosocial. Esta hipótesis implica una segunda hipótesis derivada: el impacto de dicha exposición es significativamente mayor en las mujeres que en los hombres, en razón de su mayor concentración en sectores laborales informales de alta dependencia del empleador —fundamentalmente el sector doméstico y de cuidados— y de su rol adicional como gestoras del bienestar familiar, que multiplica la carga acumulada del estrés burocrático.

Objetivo General y Objetivos Específicos

Objetivo General: Analizar el impacto multidimensional del laberinto administrativo del sistema de extranjería español sobre la integración sociolaboral, la salud psicosocial y el acceso a derechos fundamentales de las mujeres migrantes latinoamericanas atendidas por CC ONG Ayuda al Desarrollo, con el propósito de establecer las bases operativas del primer servicio especializado de acompañamiento jurídico-social de la entidad para este perfil de usuarias.

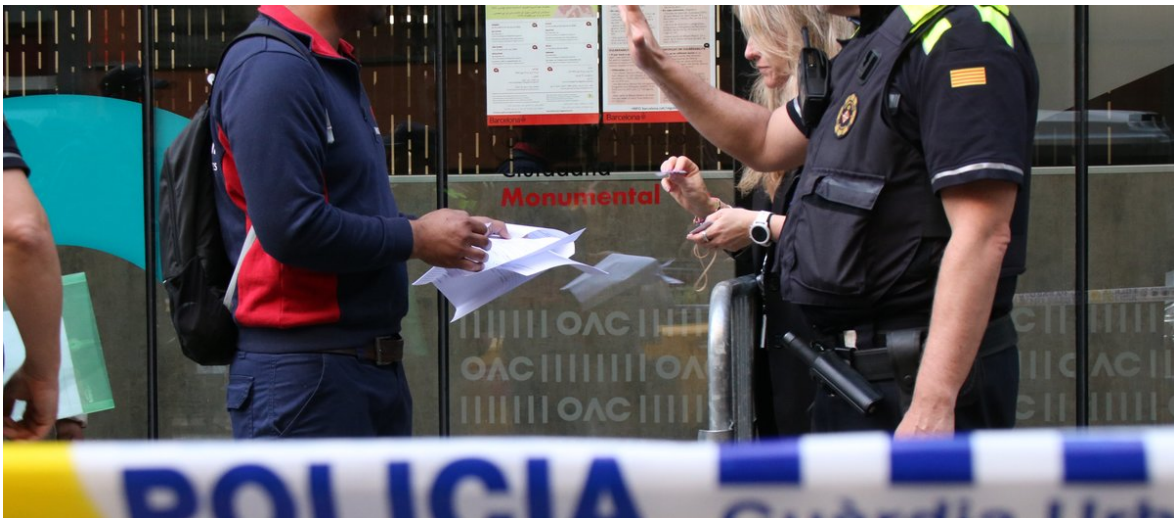
Objetivo Específico 1: Identificar y cartografiar los nudos administrativos específicos —cita previa, NIE, empadronamiento, arraigo, regularización extraordinaria— que generan mayor impacto en las trayectorias de regularización de las mujeres latinoamericanas, documentando la naturaleza circular e interdependiente de los requisitos exigidos.

Objetivo Específico 2: Examinar las consecuencias multidimensionales —psicosociales, laborales, residenciales y sanitarias— de la exposición prolongada al estrés burocrático en las dos usuarias entrevistadas, aplicando el marco interseccional de Crenshaw (1989) y los hallazgos de Abanto et al. (2024) sobre sufrimiento psicosocial en trabajadoras migrantes latinoamericanas.

Objetivo Específico 3: Elaborar una propuesta operativa de protocolo de intervención jurídico-social —que incluya un mapa de procesos de nudos administrativos, un protocolo de empadronamiento sin domicilio fijo, un taller de alfabetización digital y una ruta de derivación en salud comunitaria— que permita a CC ONG Ayuda al Desarrollo institucionalizar su nueva línea de atención a mujeres migrantes latinoamericanas.

CAPÍTULO 1. LA MIGRACIÓN LATINOAMERICANA HACIA ESPAÑA

1.1 Gobernanza Global de las Migraciones frente al Estado-Nación: Discusión Teórico-Epistemológica



Personas en cola ante una oficina de regularización extraordinaria en Barcelona, junio 2026. Foto: ACN / Catalan News.

La definición operativa de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019) —que conceptualiza la migración como 'el movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea cruzando una frontera internacional o moviéndose dentro de un mismo país'— ha sido objeto de una crítica creciente desde los estudios migratorios críticos por su neutralidad descriptiva, que tiende a invisibilizar las relaciones de poder que estructuran y condicionan la movilidad humana a escala global. En efecto, esta definición omite el hecho de que no toda movilidad es equivalente ni igualmente posible: la migración es un fenómeno profundamente estratificado, en el que las posibilidades de movimiento —y las condiciones en que este se produce— están determinadas por el pasaporte que se porta, la clase social de quien migra, el género, la etnicidad y el valor económico que el país de destino atribuye a la fuerza de trabajo migrante (Sassen, 2003).

Desde la perspectiva de la Gobernanza Global de las Migraciones, el paradigma dominante postula que los flujos migratorios deben ser 'ordenados, seguros y regulares' —en la terminología del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2018)—, lo que implica la primacía del control estatal sobre la movilidad humana y la subordinación del derecho a migrar a los intereses económicos y de seguridad de los Estados receptores. Esta arquitectura de gobernanza produce, paradójicamente, el efecto contrario al declarado: al restringir las vías legales de acceso y permanencia, empuja a una proporción creciente de migrantes hacia la irregularidad sobrevenida, generando la masa de 'ilegales' que

el sistema dice querer evitar (Castles et al., 2014).

En el contexto español, la articulación de esta gobernanza se ha producido históricamente a través de la Ley de Extranjería y sus sucesivas reformas, que han ido diseñando un sistema de acceso a la regularización extraordinariamente selectivo, temporizado y condicionado a variables —empadronamiento, contrato laboral, NIE— que las personas en situación irregular solo pueden obtener si ya disponen de la regularización que precisamente están intentando conseguir. Esta circularidad no es una anomalía del sistema; es su lógica constitutiva.

1.2 Evolución Histórica de los Flujos Latinoamericanos hacia España: De la Migración Aérea a la Irregularidad Sobrevenida

La migración latinoamericana hacia España presenta un perfil histórico sustancialmente diferente al de otros flujos migratorios europeos. A diferencia de la migración africana o asiática —que en muchos casos implica el cruce de fronteras peligrosas en condiciones físicas extremas—, la migración latinoamericana hacia España se produce predominantemente por vía aérea, con visado de turista de 90 días, lo que da lugar a la figura jurídica del *overstayer*: la persona que, habiendo accedido de manera regular al territorio, permanece en él más allá del plazo autorizado, transitando hacia la irregularidad sobrevenida de manera gradual e imperceptible.

El primer gran ciclo migratorio latinoamericano hacia España se produjo entre 1995 y 2008, coincidiendo con la fase de expansión económica española y la fuerte demanda de mano de obra en sectores intensivos en trabajo —construcción, hostelería, trabajo doméstico y cuidados—. Durante este período, Ecuatorianos, colombianos, bolivianos, peruanos y argentinos constituyeron la principal fuente de aprovisionamiento de fuerza de trabajo inmigrante para la economía española (Izquierdo et al., 2002). La crisis económica de 2008-2013 interrumpió parcialmente este flujo, con un retorno significativo de población latinoamericana a sus países de origen. Sin embargo, a partir de 2015, y con marcada intensificación desde 2017, se ha producido una nueva ola migratoria impulsada fundamentalmente por la crisis humanitaria venezolana —con más de 7 millones de desplazados en la región según ACNUR (2024)—, así como por las situaciones de inestabilidad política y económica en Colombia, Ecuador y Perú.

Este segundo ciclo migratorio se caracteriza por un perfil sociodemográfico diferente al primero: incluye una proporción elevada de personas con formación universitaria o técnica superior —docentes, abogados, ingenieros, médicos— que llegan a España con la expectativa de poder ejercer o retomar su trayectoria profesional, y que se encuentran sistemáticamente abocadas a empleos de baja cualificación en los sectores más informales de la economía. Este fenómeno —que Bauder (2003) conceptualizó como la 'regulación del trabajo migrante'— constituye uno de los hallazgos más relevantes de la presente investigación.

1.3 Datos Estadísticos Macroeconómicos: Perfil Sociodemográfico y el Real Decreto de 2026

Según las estimaciones del Centro de Investigación Económica y Social Funcas (2026), al 1 de enero de 2025 residían en España aproximadamente 840.000 personas en situación administrativa irregular, lo que representa el 1,7% de la población total del país. De estas, la gran mayoría —en torno al 65-70%— proceden de países de América Latina, con Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Marruecos como principales países de origen. El Instituto Nacional de Estadística (INE, 2025) registra que la población latinoamericana empadronada en España supera los 2,8 millones de personas, aunque esta cifra infravalora de manera significativa la presencia real, dado que una proporción considerable de personas en situación irregular no se encuentra empadronada por las barreras analizadas en el Capítulo 4.

La distribución territorial de esta población refleja una concentración significativa en Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Murcia —comunidades con alta demanda de mano de obra en los sectores agrícola, doméstico y de hostelería—, con patrones de asentamiento que reproducen las segregaciones laborales y residenciales propias de la economía informal. La Encuesta de Población Activa (EPA, 2024) constata que la tasa de ocupación de las mujeres migrantes extracomunitarias en el sector doméstico y de cuidados alcanza el 63,1%, una cifra que evidencia la magnitud del fenómeno de segregación laboral étnico-genérica (Parella Rubio, 2003).

En este contexto, la aprobación del Real Decreto de Regularización Extraordinaria en abril de 2026 ha constituido el acontecimiento político más significativo en materia migratoria desde el proceso de regularización de 2005. El decreto establece que podrán acogerse a la regularización las personas extranjeras que se encuentren en España antes del 31 de diciembre de 2025, acrediten al menos cinco meses de permanencia continuada y carezcan de antecedentes penales. Sin embargo, como señalan desde las organizaciones del Tercer Sector y como ilustra de manera directa el caso de Rosy en esta investigación, la aprobación del decreto no ha eliminado las dificultades burocráticas asociadas a su tramitación. La saturación de las Oficinas de Extranjería, el colapso del sistema de citas telemáticas y la incertidumbre sobre los plazos de resolución han transformado la expectativa de regularización en una nueva fuente de estrés burocrático para las personas que intentan acogerse a él.

Tabla 1

Perfil sociodemográfico de la migración latinoamericana femenina en España por país de origen, tasa de feminización y nicho laboral segregado

País de Origen	% Feminización del Flujo	Nicho Laboral Predominante	% Empleo en Hogar/Cuidados
Venezuela	58%	Cuidados / Hostelería	61,3%

Colombia	55%	Cuidados / Comercio	64,7%
Ecuador	49%	Agricultura / Cuidados	58,2%
Perú	52%	Cuidados / Limpieza	66,8%
Bolivia	54%	Cuidados / Doméstico	70,1%
Total Latinoamérica	53%	Doméstico y Cuidados	63,1%

Nota. Los datos de feminización del flujo proceden de la Estadística de Migraciones del INE (2025). Los porcentajes de empleo en hogar y cuidados corresponden a la Encuesta de Población Activa (EPA, Q4 2024) para mujeres extracomunitarias por país de nacimiento. El dato agregado del 63,1% es consistente con las estimaciones de Funcas (2026) y Parella Rubio (2003). Los datos de Venezuela y Colombia están extraídos de los microdatos del Padrón Continuo (INE, 2025).

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO: INTERSECCIONALIDAD Y BUROCRACIA DE CALLE

2.1 El Enfoque Interseccional: La Triple Opresión de las Mujeres Migrantes Latinoamericanas



Mujeres migrantes latinoamericanas. Foto: Banco Mundial / World Bank.

La teoría de la interseccionalidad, formulada originalmente por Kimberlé Crenshaw (1989) en el contexto del feminismo negro norteamericano, ofrece el marco analítico más adecuado para comprender la situación específica de las mujeres migrantes latinoamericanas en el sistema de extranjería español. Crenshaw argumentó que las formas de opresión social no operan de manera aditiva o separada, sino de manera simultánea e interdependiente, generando experiencias de discriminación que no pueden reducirse a ninguna de sus dimensiones constitutivas por separado. Una mujer negra, señalaba Crenshaw, no experimenta el racismo de la misma manera que un hombre negro, ni el sexismo de la misma

manera que una mujer blanca; su posición en la matriz de dominación produce una forma específica de opresión que solo puede comprenderse desde la consideración simultánea de ambas dimensiones.

Aplicada al contexto migratorio español, la perspectiva interseccional permite identificar que las mujeres latinoamericanas en situación administrativa irregular padecen una triple opresión estructural cuyas dimensiones se refuerzan mutuamente de manera sinérgica. La primera dimensión es el género: el mercado laboral español —y en particular su sector informal— está profundamente sexuado, de manera que las mujeres migrantes se concentran casi exclusivamente en los nichos laborales de los cuidados y el trabajo doméstico, sectores históricamente infravalorados, escasamente regulados y especialmente expuestos a la informalidad y la explotación (Parella Rubio, 2003). La segunda dimensión es la etnicidad y el origen nacional: los títulos académicos obtenidos en los países latinoamericanos son sistemáticamente desacreditados por el sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales de la Unión Europea, lo que somete a personas con formación universitaria —como las dos entrevistadas en esta investigación— a un proceso de descualificación forzada que reproduce la jerarquía colonial entre los saberes del Norte y los del Sur global (Quijano, 2000). La tercera dimensión es el estatus administrativo irregular: la irregularidad convierte a la persona en un sujeto jurídicamente infra-dotado, privado del acceso a los derechos laborales, sanitarios y residenciales que el Estado reconoce solo a quienes ostentan una autorización de residencia.

La confluencia de estas tres dimensiones produce efectos de exclusión que son cualitativamente distintos —y significativamente más graves— que los que producirían cada dimensión por separado. Una mujer española que trabaja en el sector doméstico puede organizarse sindicalmente y exigir mejores condiciones. Una mujer latinoamericana con residencia regular puede denunciar situaciones de explotación laboral sin riesgo de expulsión. Una migrante en situación irregular puede —en teoría— acceder a la atención sanitaria de urgencia. Pero una mujer latinoamericana en situación irregular que trabaja en el sector doméstico está en una posición en la que ninguna de estas alternativas le está realmente disponible, y en la que la activación de cualquiera de ellas implicaría un riesgo para su propia estabilidad.

2.2 La Teoría de la Burocracia de Calle: Lipsky y la Discrecionalidad como Dispositivo de Poder

La Teoría de la Burocracia de Calle (Street-Level Bureaucracy), desarrollada por Michael Lipsky (1980) en su obra seminal del mismo nombre, ofrece un marco explicativo de gran potencia para analizar el modo en que las interacciones cotidianas entre los migrantes y los agentes de la administración pública española producen efectos de inclusión o exclusión que no están completamente determinados por la norma escrita, sino por la discrecionalidad de

los funcionarios de primera línea.

Lipsky argumentó que los trabajadores de la calle —policías, trabajadores sociales, médicos de atención primaria, funcionarios de empleo— no se limitan a aplicar mecánicamente las normas establecidas por la jerarquía administrativa, sino que, enfrentados a una demanda de servicios que supera sistemáticamente la capacidad de respuesta del sistema, desarrollan estrategias de simplificación, categorización y priorización que otorgan a sus decisiones individuales un impacto determinante sobre la vida de las personas que atienden. En el contexto del sistema de extranjería español, esta discrecionalidad opera en múltiples niveles: en la decisión del funcionario de extranjería de aceptar o rechazar una documentación, en la interpretación que el agente de la policía hace de los requisitos para la toma de huellas, en la disposición del empleado municipal para tramitar o dilatar una solicitud de empadronamiento.

El colapso de las sedes electrónicas y del sistema de cita previa de las Oficinas de Extranjería introduce una dimensión adicional a la teoría de Lipsky que cabría denominar burocracia tecnológica de calle: cuando el acceso al servicio está mediado por una plataforma digital cuya capacidad de respuesta es estructuralmente insuficiente para la demanda existente, el algoritmo de asignación de citas se convierte en un dispositivo de selección discrecional que determina quién puede iniciar un trámite y quién queda excluido del proceso, sin intervención humana alguna pero con efectos igualmente determinantes. Esta opacidad algorítmica —que impide cualquier reclamación o recurso efectivo— es, en términos de Lipsky, una forma extrema de burocracia de calle en la que la discrecionalidad ha sido transferida de la persona al sistema informático.

2.3 El Estrés Burocrático como Patología Psicosocial de Origen Institucional

El concepto de estrés burocrático —tal como se utiliza en la presente investigación— designa la carga psicosocial acumulada que genera en las personas migrantes la exposición prolongada y repetida a la incertidumbre administrativa, a los bucles circulares de tramitación, a la dependencia de decisiones discrecionales de funcionarios y empleadores, y a la percepción de que el sistema, lejos de facilitar su integración, la obstaculiza de manera sistemática. Esta conceptualización se fundamenta en una base empírica creciente que documenta los efectos de la irregularidad migratoria sobre la salud mental de las personas afectadas.

El estudio de Abanto et al. (2024), publicado en *Health Education & Behavior*, documenta con rigor metodológico el sufrimiento psicosocial de trabajadoras migrantes latinoamericanas en tareas de cuidados en España y Alemania durante y después de la pandemia de COVID-19. Sus hallazgos constatan la presencia sistemática de sintomatología de depresión severa, ansiedad generalizada y trastorno de estrés postraumático en una población cuyo denominador común es la exposición crónica a la incertidumbre del estatus migratorio. En

términos de Lee et al. (2021), los estresores más fuertemente asociados a la depresión en población migrante son, por orden de magnitud: el estrés general percibido, el estrés derivado de la aplicación de la normativa de inmigración, y el aislamiento social. Los tres son directamente atribuibles a la situación de irregularidad administrativa y a los efectos del laberinto burocrático.

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2025) reconoce en su hoja de datos sobre salud mental de refugiados y migrantes que estas poblaciones presentan tasas significativamente más elevadas de ansiedad, depresión y trastorno de estrés postraumático que la población general, y subraya que 'la discriminación, el racismo y la xenofobia, así como las barreras de acceso a los servicios de salud, agravan considerablemente la situación de salud mental de las personas migrantes'. La Asociación Por Ti Mujer (2025) advierte que estas condiciones pueden derivar en situaciones de riesgo vital cuando las listas de espera para la atención psicológica superan la capacidad de resistencia de las personas afectadas.

En el presente estudio, el estrés burocrático se manifiesta con una intensidad particularmente elevada en la trayectoria de Rosy, quien describe cuadros sostenidos de depresión e insomnio crónico que atribuye directamente a la exposición a la incertidumbre del proceso de regularización. Su testimonio, analizado en profundidad en el Capítulo 4, constituye una descripción clínica de primera persona del síndrome de estrés burocrático que la literatura académica documenta en tercera persona.

CAPÍTULO 3. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Paradigma Cualitativo-Inductivo y la Investigación-Acción como Diagnóstico Fundacional

La elección del paradigma cualitativo-inductivo como base metodológica de esta investigación responde a una doble necesidad: la epistemológica y la operativa. Desde el punto de vista epistemológico, el objeto de estudio —el impacto de las barreras administrativas sobre la integración de las mujeres migrantes latinoamericanas— es un fenómeno de naturaleza experiencial y subjetiva que no puede ser adecuadamente capturado mediante las herramientas cuantitativas del paradigma positivista. Lo que se investiga no son frecuencias ni distribuciones estadísticas —cuántas personas han experimentado un bloqueo en la cita previa—, sino las estructuras de significado, las narrativas de vida y las lógicas de acción que subyacen a esas experiencias, y que solo son accesibles a través de la escucha activa y del análisis interpretativo de los testimonios en profundidad (Taylor & Bogdan, 1987).

Desde el punto de vista operativo, la naturaleza fundacional de este proyecto —como primer diagnóstico sistemático de una realidad hasta ahora no documentada dentro de la ONG— aconseja la adopción de la metodología de la Investigación-Acción (IA) en su vertiente de investigación diagnóstica participativa. La IA, tal como fue conceptualizada por Kurt Lewin (1946) y posteriormente desarrollada por autores como Kemmis y McTaggart (1988) y Reason y Bradbury (2001), se define como un proceso cíclico de indagación y acción en el que el conocimiento generado por la investigación se orienta de manera inmediata a la transformación de la realidad que investiga. En el contexto del presente estudio, esto se traduce en que los hallazgos del análisis empírico —los nudos administrativos identificados, los impactos psicosociales documentados, las estrategias de resistencia y las necesidades de acompañamiento detectadas— no se depositan en un informe académico que permanece en el estante, sino que alimentan directamente la propuesta operativa del Capítulo 5, que diseña los instrumentos concretos con los que CC ONG Ayuda al Desarrollo intervendrá sobre la realidad analizada.

En términos metafóricos, pero metodológicamente precisos, el presente estudio constituye el 'kilómetro cero' de la nueva línea de servicio de la ONG: el punto de partida desde el que se traza el mapa del territorio que deberá recorrerse. Sin este diagnóstico fundacional, cualquier intervención de la entidad con este perfil de usuarias carecería de una base empírica y teórica que justifique sus decisiones operativas y que permita evaluar su impacto a lo largo del tiempo.

3.2 Ficha Técnica de la Muestra y Justificación del Criterio de Saturación Teórica

La muestra de la presente investigación está compuesta por dos casos en profundidad, seleccionados mediante un muestreo estratégico intencional orientado a la saturación teórica (Glaser & Strauss, 1967). En el paradigma cualitativo-inductivo, la validez no se mide por la representatividad estadística de la muestra —criterio pertinente en el paradigma cuantitativo—, sino por la capacidad de los casos seleccionados para iluminar las dimensiones más relevantes del fenómeno estudiado y para generar proposiciones teóricas de alcance más general que los casos particulares que las fundamentan. En términos de Miles y Huberman (1994), el criterio pertinente no es cuántos casos se estudian, sino cuánto de la variabilidad estructural del fenómeno consiguen representar.

Los dos casos seleccionados —Rosy y Mónica González— presentan una complementariedad deliberada que garantiza la cobertura de las dimensiones más relevantes del fenómeno: difieren en edad (45 y 25 años), en país de origen (Venezuela y Colombia), en nivel y área de formación (Educación Inicial y Derecho), en trayectoria migratoria (Cataluña directa vs. Murcia-Cataluña) y en el tipo de nudo administrativo que han experimentado como más determinante (cita previa del NIE vs. bucle padrón-documentación). Esta heterogeneidad intencionada permite contrastar y triangular los hallazgos, dotándolos de una mayor solidez analítica.

Tabla 2
Ficha técnica de la muestra cualitativa del estudio

Variable	Entrevistada 1: Rosy (seudónimo)	Entrevistada 2: Mónica González
Origen	Venezuela	Colombia
Edad	45 años	25 años
Formación en origen	Docente – Educación Inicial	Abogada titulada
Empleo en España	Cuidadora informal de personas mayores	Recolección agrícola (Murcia) / cuidadora (Cataluña)
Situación residencial	Habitación subarrendada – Cataluña	Habitación compartida con madre – Cataluña
Nudo principal	Bloqueo cita NIE – Arraigo socioformativo	Bucle padrón-DNI / exclusión sanitaria
Estado actual	Limbo de espera – Regularización Extraordinaria	Sin empadronamiento / sin cobertura SNS
Técnica	Entrevista semiestructurada (42 min.)	Entrevista semiestructurada (38 min.)

Nota. Las entrevistas se realizaron el 16 de junio de 2026, en las instalaciones de CC ONG Ayuda al Desarrollo y en la Associació de Jubilats de Sant Sadurní —espacio cedido para garantizar la privacidad de las participantes—, garantizando en todo caso un entorno de privacidad y seguridad. Los seudónimos son utilizados para Rosy; Mónica González ha expresado su consentimiento para que su nombre real sea utilizado en el estudio.

3.3 Consideraciones Éticas: Consentimiento Informado y Protección de Datos

La investigación ha sido diseñada y ejecutada de conformidad con los principios éticos que rigen la investigación social con poblaciones vulnerables, y en particular con las disposiciones del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD, Reglamento UE 2016/679) y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Con carácter previo a la realización de cada entrevista, se administró a cada participante un Formulario de Consentimiento Informado —cuyo modelo figura en el Anexo B del presente trabajo— en el que se explicaban de manera clara y comprensible: la naturaleza y el objetivo de la investigación; el carácter voluntario de la participación; el derecho a retirar el consentimiento en cualquier momento sin consecuencia alguna; el compromiso de anonimización o pseudonimización de los datos personales; el destino y el período de conservación de la información recogida; y la persona responsable del tratamiento de datos.

Las grabaciones de audio de las entrevistas han sido conservadas en un dispositivo cifrado de uso exclusivo de la investigadora, con acceso restringido mediante contraseña. Las transcripciones han sido anonimizadas antes de su tratamiento analítico, sustituyendo todos los datos identificadores —nombres de personas, direcciones, nombres de empleadores, centros de salud, etc.— por variables genéricas o por seudónimos acordados con las participantes. La investigación no ha generado ningún tipo de perfil de riesgo individual ni ha compartido datos personales con ninguna autoridad administrativa.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS NUDOS ADMINISTRATIVOS Y SUS IMPACTOS MULTIDIMENSIONALES

El presente capítulo constituye el núcleo empírico de la investigación. A través del análisis sistemático y en profundidad de las dos trayectorias documentadas, se identifican y examinan los cinco grandes nudos administrativos que caracterizan el laberinto burocrático del sistema de extranjería español: la descualificación profesional forzada, el colapso de las citas previas y los retrasos de la regularización, la trampa del empadronamiento y la exclusión habitacional, las fronteras sanitarias internas, y la brecha digital de la administración electrónica. El análisis combina la presentación de citas textuales —en el formato APA 7.^a edición para citas de más de 40 palabras— con su contextualización teórica y su interpretación a la luz del marco conceptual desarrollado en los capítulos anteriores.



Solicitudes de regularización en España, 2026. Foto: AP News.

4.1 La Descualificación Profesional Forzada: Cuando el Título no Cruza la Frontera

Uno de los hallazgos más reveladores y al mismo tiempo más dolorosos de la presente investigación es el proceso de descualificación profesional forzada al que son sometidas las mujeres migrantes con formación universitaria o técnica superior. Este proceso no responde a una incapacidad o a una voluntad de las propias migrantes —que en todos los casos

documentados expresan su deseo de ejercer o retomar su trayectoria profesional de origen—, sino a la combinación de dos barreras estructurales: la imposibilidad de homologar los títulos obtenidos en países no europeos en plazos y con costes razonables, y la exigencia de la situación de regularidad administrativa —NIE, número de seguridad social, contrato laboral— para acceder al mercado laboral formal.

El caso de Rosy —docente titular en Educación Inicial en Venezuela, con más de quince años de experiencia en el sector preescolar— ilustra este proceso con particular nitidez. Rosy migró a España, según sus propias palabras, no por deseo de abandonar la docencia, sino porque la hiperinflación venezolana había destruido el valor real del salario docente hasta niveles que hacían materialmente imposible la reproducción de la vida familiar. Al llegar a España, se encontró con que su formación docente —acreditada y valorada en Venezuela— no tenía ningún reconocimiento operativo en el mercado laboral español sin un proceso de homologación cuyo coste económico y cuya duración temporal excedían sus posibilidades reales.

Yo era docente titulada. Tenía mi carrera, mis años de experiencia. Pero aquí eso no vale, o no vale de la manera que debería. Para hacer algo de eso necesitas homologar, y para homologar necesitas papeles, y para los papeles necesitas tiempo y dinero que no tienes. Entonces al final acabas donde está todo el mundo: cuidando viejitos, porque eso sí que se consigue.

— Rosy, comunicación personal, 16 de junio de 2026

La observación de Rosy —'eso sí que se consigue'— apunta con precisión sociológica al mecanismo de funcionamiento del nicho laboral del cuidado de personas mayores como espacio de absorción privilegiado de la mano de obra migrante femenina descualificada. Como argumenta Parella Rubio (2003), este nicho no es simplemente un sector laboral más; es el resultado de la articulación entre la demanda de cuidados generada por el envejecimiento de la sociedad española, la ausencia de un sistema público de cuidados suficientemente desarrollado, y la disponibilidad de una oferta de trabajo migrante feminizada dispuesta a aceptar condiciones de trabajo informales e indignas a cambio de la posibilidad de permanecer en el territorio. La informalidad del sector —que permite trabajar sin contrato y sin reconocimiento de Seguridad Social— es, paradójicamente, su principal atractivo para las migrantes en situación irregular, ya que es el único sector en el que pueden incorporarse sin los documentos que aún no tienen.

El caso de Mónica González añade una dimensión adicional de crudeza al análisis. Mónica es abogada titulada por una universidad colombiana, con estudios completos de Derecho. Llegó a España en el contexto de la reagrupación familiar de su madre —quien ya residía en el país— pero, al haber superado la edad de 18 años en el momento de la solicitud, no pudo acogerse al mecanismo de reagrupación y quedó en situación de irregularidad sobrevenida. Ante la imposibilidad de ejercer su profesión o de acceder a cualquier empleo formal, se desplazó a

Murcia en busca de trabajo en la recolección agrícola, donde encontró las condiciones de explotación que describe en su testimonio.

Me tocó trabajar en el campo. Todo eso fue muy horrible, muy esclavizante. A cuatro o cinco euros la hora, y sin derecho ni de ir a un baño. Trabajas horas y horas bajo el sol y si pides algo te miran como si fueras una molestia. Eso no es trabajo, eso es otra cosa.

— Mónica González, comunicación personal, 16 de junio de 2026

La descripción de Mónica es coherente con la documentación existente sobre las condiciones laborales en la agricultura intensiva de Murcia y Almería, donde la concentración de mano de obra migrante en situación irregular es especialmente elevada y donde las denuncias por explotación laboral —jornadas excesivas, pagos por debajo del salario mínimo, ausencia de medidas de seguridad e higiene básicas— son recurrentes (Deshumanitzades / La Directa, 2024). La particularidad de su caso reside en el contraste radical entre su formación —abogada, experta en derechos— y las condiciones de total ausencia de derechos en las que se desarrolló su incorporación al mercado laboral español.

4.2 El Laberinto de las Citas Previas y los Retrasos de la Regularización Extraordinaria

El segundo gran nudo administrativo identificado en esta investigación es el colapso del sistema de cita previa de las Oficinas de Extranjería, que opera como un primer filtro de selección discrecional —mediado por la tecnología— que determina quién puede iniciar un trámite de regularización y quién queda excluido del proceso antes incluso de haberlo comenzado. Este mecanismo, que desde la teoría de Lipsky (1980) cabría describir como una forma de 'burocracia tecnológica de calle', tiene efectos prácticos devastadores en los casos documentados.

Rosy había identificado el arraigo socioformativo —introducido por la reforma de la Ley de Extranjería de 2022— como su vía de acceso más viable a la regularización. Para acceder a dicho arraigo, necesitaba matricularse en un curso de formación en atención sociosanitaria que le habría proporcionado la acreditación necesaria para formalizar su situación laboral en el sector del cuidado. Para matricularse en el curso, necesitaba el NIE. Para tramitar el NIE, necesitaba una cita previa en la Oficina de Extranjería. Y para obtener esa cita previa, necesitaba conectarse repetidamente a una plataforma digital cuyas plazas disponibles se agotaban en cuestión de segundos o minutos, sin ningún mecanismo de lista de espera ni de priorización que garantizara un acceso justo.

Estuve meses intentando conseguir esa cita. Cada mañana me levantaba y lo primero que hacía era entrar a la página. Pero en cuanto salían los turnos, en segundos ya no había nada. La gente de la ONG me decía que era normal, que así era. Y yo pensaba: ¿normal? Que sea normal no significa que esté bien. Mientras tanto, el curso empezó, siguió y terminó sin mí. Perdí un año entero.

— Rosy, comunicación personal, 16 de junio de 2026

La pérdida de un año completo de posibilidades de regularización como consecuencia directa del colapso del sistema de citas es una consecuencia que el Estado español no reconoce ni contabiliza como daño, pero que tiene efectos concretos y medibles sobre la vida de las personas afectadas: un año adicional de irregularidad, un año adicional de trabajo informal y sin protección social, un año adicional de exposición al estrés burocrático y sus consecuencias psicosociales.

4.3 El Bucle del Empadronamiento y la Trampa del Subarriendo Habitacional

La tercera —y quizás más estructuralmente reveladora— dimensión del laberinto administrativo es el bucle circular que relaciona la obtención del empadronamiento con la renovación de los documentos de identidad, y ambos con el acceso a la sanidad, los servicios sociales y el inicio de los trámites de regularización. Este bucle fue experimentado por Mónica González en Murcia durante un período de cinco meses que, según su propio testimonio, constituyó la experiencia de impotencia burocrática más intensa de su trayectoria migratoria.

La lógica del bucle puede formularse de la siguiente manera: la Oficina de Extranjería-Policía exige el padrón municipal actualizado para proceder a la toma de huellas y la renovación del documento de identidad vencido. El Ayuntamiento exige el documento de identidad en vigor como condición para tramitar el empadronamiento. Ninguna de las dos instituciones acepta la documentación que puede ofrecer la otra, y ninguna prevé un mecanismo de resolución para esta circularidad. El resultado es un bloqueo administrativo estructural que no tiene solución dentro de los marcos procedimentales ordinarios.

En el caso específico de Cataluña, la situación de desprotección padronal se ve agravada por las condiciones del mercado de vivienda y por las prácticas de muchos ayuntamientos en relación con el empadronamiento de personas que residen en habitaciones subarrendadas. Como documenta el informe 'Exclusión compartida' de Cáritas Barcelona (2025), las personas que viven en habitaciones subarrendadas sin contrato de alquiler formal —que es la modalidad de vivienda de la gran mayoría de las migrantes recién llegadas— se enfrentan a la negativa de la arrendataria titular a autorizarles el empadronamiento, práctica que contraviene la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero que raramente es sancionada.

El caso de Mónica González ilustra con precisión milimétrica la lógica circular del bloqueo: la Policía exigía el padrón municipal actualizado para proceder a la toma de huellas y renovar el NIE; el Ayuntamiento exigía un documento de identidad en vigor para tramitar el empadronamiento. Con el NIE vencido, Mónica no podía obtener el padrón; sin padrón, no podía renovar el NIE. Este bucle —que la investigación denomina bucle estructural DNI-Padrón-Huellas— mantuvo su situación completamente paralizada durante cinco meses, sin posibilidad de avanzar dentro del protocolo estándar.

4.4 Fronteras Sanitarias Internas y Privatización Forzosa de la Atención Médica

La cuarta dimensión del laberinto administrativo documentada en esta investigación es la exclusión sanitaria que experimentan las personas migrantes en situación irregular que no están empadronadas, y la consiguiente privatización forzosa de su atención médica. El caso de Mónica González en este ámbito es paradigmático de una situación que, aunque en apariencia excepcional, es estructuralmente producida por el sistema.

Tras ser picada por una garrapata en la cabeza —con el riesgo epidemiológico real de contraer la enfermedad de Lyme, una patología potencialmente grave si no es tratada en las primeras semanas de infección—, Mónica acudió al centro de salud de su zona en Cataluña. La respuesta del sistema público fue la negativa a iniciar el seguimiento médico, fundamentada en la ausencia de empadronamiento y en la consideración de que la situación no constituía una 'urgencia vital' en el sentido que la normativa vigente establece como criterio de acceso a la atención sanitaria de emergencia para personas sin documentación regular.

Fui al médico con lo de la garrapata en la cabeza porque yo sabía que eso podía ser grave. Me dijeron que sin padrón no podían seguirme, que no era urgencia. Pero ¿cómo sabes que no es urgencia si no me miras? Me fui con un diagnóstico sin hacer y con miedo. Al final tuve que pagar una mutua privada, que era lo único que me quedaba.

— Mónica González, comunicación personal, 16 de junio de 2026

La decisión de pagar una mutua privada supuso para Mónica un esfuerzo económico significativo en una situación de precariedad extrema. Sin embargo, la mutua privada le impuso, a su vez, un segundo muro de exclusión: la cláusula de carencia, que exige a los nuevos asegurados un período de entre tres y cuatro meses de antigüedad antes de poder acceder a la cobertura de determinadas prestaciones, incluidas las intervenciones quirúrgicas o el seguimiento de patologías específicas. Esta cláusula, concebida desde la lógica actuarial del aseguramiento comercial, resulta de una crueldad estructural específica cuando se aplica a personas que han sido forzadas a privatizar su atención sanitaria por la exclusión del sistema público: no solo les niegan la asistencia pública, sino que la alternativa privada les impone una segunda espera antes de poder ser atendidas.

4.5 La Brecha Digital de la Cl@ve y la Dependencia de la Discrecionalidad Informal

La quinta dimensión del laberinto administrativo analizada en esta investigación es la brecha digital de la administración electrónica: el conjunto de barreras de acceso que genera la digitalización compulsiva de los trámites administrativos para las personas que carecen de los dispositivos tecnológicos, la conectividad, las competencias digitales o los documentos de identidad en vigor necesarios para navegar los sistemas de identificación digital del Estado español.

El sistema Cl@ve —plataforma de identificación electrónica del Estado— y las sedes electrónicas de los distintos organismos públicos presuponen, en su diseño, un nivel de acceso a la tecnología y una competencia digital que no es universal. Para las personas migrantes en situación irregular, estas barreras se ven multiplicadas por la necesidad de poseer documentos de identidad en vigor para registrarse en el sistema —lo que excluye precisamente a quienes más lo necesitan— y por la falta de dispositivos propios y de acceso estable a internet en el contexto de habitaciones subarrendadas.

El caso de la madre de Mónica ilustra las contradicciones del sistema Cl@ve en el contexto de la transición de documentos entre organismos. Aunque la madre de Mónica cuenta ya con plena regularidad administrativa —es la única miembro de la familia que ha conseguido los papeles y trabaja en un ayuntamiento—, necesitó que la Seguridad Social actualizara sus datos en el sistema Cl@ve para que Hacienda pudiera tramitar su nueva identificación como contribuyente. El proceso requería citas cruzadas entre ambos organismos que el sistema no era capaz de coordinar automáticamente, generando un ciclo de desplazamientos físicos y llamadas telefónicas que se prolongó durante un mes.

Mi madre ya tiene sus papeles. Trabaja en un ayuntamiento. Y aun así estuvimos un mes yendo de la Seguridad Social a Hacienda y de Hacienda a la Seguridad Social porque el sistema Cl@ve no reconocía sus datos actualizados. Nadie sabía cómo resolverlo dentro del protocolo. Al final lo arregló una funcionaria que tuvo buena voluntad y encontró la forma ella sola.

— Mónica González, comunicación personal, 16 de junio de 2026

El hecho de que la solución llegara a través de la buena voluntad individual de una funcionaria que encontró un camino fuera del protocolo estándar es, desde la perspectiva de Lipsky (1980), un hallazgo de gran relevancia metodológica y política. Demuestra que el sistema depende, en última instancia, de la discrecionalidad informal de sus operadores para resolver sus propias contradicciones estructurales, y que esta dependencia no puede considerarse un mecanismo fiable ni equitativo de acceso a los derechos, dado que su activación está condicionada por la actitud personal del funcionario con quien se interactúa.

en un momento dado.

CAPÍTULO 5. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE INTERVENCIÓN SUGERIDAS PARA EL TERCER SECTOR

El presente capítulo constituye el componente propositivo del informe y representa la transferencia directa del conocimiento generado por el estudio empírico hacia el campo de la práctica del Tercer Sector. En coherencia con la metodología de Investigación-Acción adoptada, los hallazgos documentados en el Capítulo 4 se traducen aquí en cuatro líneas de intervención estratégica de carácter sugerido y analítico, formuladas por la investigadora como aportaciones al debate académico e institucional sobre el acompañamiento migratorio. Estas recomendaciones no constituyen compromisos operativos de ninguna entidad concreta, sino propuestas fundamentadas en evidencia empírica cuya viabilidad operativa deberá ser evaluada por cada organización en función de sus propias capacidades, recursos y contexto institucional.

5.1 Diagnóstico Compartido de Nudos Administrativos como Herramienta de Primera Acogida

A la luz de los nudos administrativos detectados en el estudio cualitativo, se recomienda que las entidades del Tercer Sector que operan en el ámbito del acompañamiento migratorio exploren el desarrollo de herramientas de diagnóstico sistemático orientadas a la primera acogida. Concretamente, se sugiere la elaboración de mapas de procesos de nudos administrativos que permitan a los equipos técnicos identificar, desde las primeras sesiones de atención, en qué punto del laberinto burocrático se encuentra la persona usuaria y cuáles son los bloqueos que frenan su trayectoria de regularización.

Dichas herramientas de diagnóstico, cuyo diseño debería incorporar los cinco grandes nudos documentados en esta investigación —cita previa/NIE, arraigo, empadronamiento/vivienda, cobertura sanitaria y brecha digital—, cumplirían una doble función estratégica. En primer lugar, dotarían a los equipos de intervención de un marco analítico compartido que facilite la homogeneización de los criterios de diagnóstico y la sistematización de los casos a efectos de las memorias de incidencia social. En segundo lugar, ofrecerían a las personas atendidas una representación comprensible de su situación jurídico-administrativa, reduciendo el componente de incertidumbre que la literatura académica identifica como el principal desencadenante del estrés burocrático (Lipsky, 1980; Abanto et al., 2024). Para cada nudo, la herramienta debería identificar los requisitos formales exigidos por la administración, la documentación necesaria, los organismos competentes, los plazos orientativos y las vías de recurso disponibles cuando el nudo está bloqueado, constituyendo así un instrumento de empoderamiento tanto para los equipos técnicos como para las propias usuarias.

5.2 Activación del Padrón sin Domicilio Fijo como Mecanismo de Urgencia Jurídico-Social

A la luz de los casos documentados en esta investigación —en particular el de Mónica González, cuyo proceso de regularización quedó completamente bloqueado durante cinco meses por la imposibilidad de acceder al empadronamiento municipal—, se recomienda que las entidades del Tercer Sector exploren la viabilidad de incorporar en sus protocolos de atención la activación del Padrón sin Domicilio Fijo (también denominado Padrón Social) como mecanismo jurídico-social de urgencia para las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial.

El fundamento normativo de esta línea de intervención se encuentra en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que toda persona que viva en España tiene la obligación —y el derecho correlativo— de inscribirse en el padrón del municipio en que resida habitualmente, con independencia de su situación administrativa, del tipo de alojamiento en que viva o de si dispone de un contrato de alquiler formal. Esta obligación legal implica, simétricamente, que el ayuntamiento correspondiente tiene la obligación de tramitar la inscripción sin que pueda condicionarla a la presentación de documentación no prevista expresamente en la normativa. La investigación documenta cómo este derecho es sistemáticamente vulnerado en múltiples municipios catalanes (El Diario, 2024; Cáritas Barcelona, 2025), y cómo dicha vulneración reproduce y amplifica los bloqueos circulares que caracterizan el laberinto administrativo.

Resulta estratégicamente recomendable que las organizaciones de acompañamiento migratorio que detecten casos de esta naturaleza contemplen, dentro de sus capacidades técnicas y jurídicas, la posibilidad de orientar a las personas afectadas sobre la existencia del procedimiento de empadronamiento por vía de servicios sociales, previsto expresamente en la normativa para las situaciones de exclusión residencial. Asimismo, en los casos de negativa reiterada o dilación injustificada por parte de las administraciones locales, se recomienda explorar los mecanismos de supervisión institucional disponibles —Síndic de Greuges en Cataluña, Defensor del Pueblo a nivel estatal— como vías de incidencia y documentación de las vulneraciones del derecho, contribuyendo simultáneamente a la elaboración de las memorias de incidencia social de la entidad.

5.3 Alfabetización Digital como Línea de Acción Prioritaria frente a la Brecha Administrativa

Se sugiere como línea de acción prioritaria para las entidades del Tercer Sector, a la vista de los hallazgos sobre la brecha digital documentada en ambos casos estudiados, el diseño y la implementación de talleres informativos autónomos sobre los sistemas de administración electrónica del Estado español. Esta recomendación se fundamenta en el hallazgo de que el colapso de los sistemas de cita previa de las Oficinas de Extranjería —y la opacidad de los

sistemas digitales de la administración en general— genera una dependencia estructural de las personas migrantes respecto de intermediarios informales, lo que las expone a formas de extorsión y al mercado negro de reventa de citas que la prensa especializada y los organismos del Tercer Sector han documentado de manera sistemática.

En términos de contenido, estas actividades formativas deberían contemplar, como mínimo, los siguientes ámbitos de conocimiento: la comprensión del sistema Cl@ve (Cl@ve PIN y Cl@ve Permanente) como infraestructura de identificación digital y su proceso de obtención; el acceso autónomo a las sedes electrónicas de los organismos competentes en materia de extranjería, seguridad social y empleo; las técnicas y herramientas disponibles para el acceso a los sistemas de cita previa de las Oficinas de Extranjería, incluyendo el uso de alertas automáticas y herramientas de monitorización de disponibilidad; y, finalmente, el conocimiento de los derechos digitales reconocidos por el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y los recursos de reclamación disponibles frente a las vulneraciones del derecho de acceso a los servicios digitales de la administración. Esta línea de intervención aspira a producir un impacto de empoderamiento de largo alcance, reduciendo la dependencia de las personas atendidas respecto de intermediarios y fortaleciendo su capacidad de interacción autónoma con el sistema administrativo.

5.4 Articulación de Rutas de Derivación Comunitaria para la Garantía del Derecho a la Salud

Resulta estratégico para las entidades del Tercer Sector que operan en el ámbito del acompañamiento migratorio articular rutas de derivación comunitaria con plataformas de la sociedad civil especializadas en salud universal, con el objetivo de salvaguardar el derecho a la atención sanitaria de las personas en situación administrativa irregular o sin empadronamiento, cuya exclusión del sistema público de salud ha sido documentada en esta investigación como una de las dimensiones más graves del laberinto administrativo.

La experiencia de Mónica González —quien, tras ser picada por una garrapata con riesgo real de contraer la enfermedad de Lyme, fue rechazada por el sistema público de salud por no estar empadronada— ilustra de manera paradigmática la urgencia de esta línea de intervención. En el contexto catalán, la plataforma 'Jo Sí Sanitat Universal' facilita el acceso al Documento de Asistencia Sanitaria (DAS) para personas sin empadronamiento o en proceso de regularización, constituyendo un recurso de derivación de primer nivel cuyo conocimiento por parte de los equipos del Tercer Sector resulta estratégicamente valioso. Se recomienda, en este sentido, que las organizaciones de acompañamiento migratorio mapeen los recursos de salud comunitaria disponibles en su territorio y establezcan protocolos de derivación ágiles y actualizados que permitan dar respuesta a las situaciones de exclusión sanitaria en el menor tiempo posible. Asimismo, a la vista de la evidencia acumulada sobre el impacto psicosocial del estrés burocrático —documentado en esta investigación y avalado por la

literatura académica internacional (Abanto et al., 2024; Lee et al., 2021; OMS, 2025)—, se sugiere explorar la articulación de programas de acompañamiento psicosocial en convenio con entidades especializadas en salud mental de personas migrantes, como respuesta integral a una patología que, como se ha argumentado en el Capítulo 2, tiene un origen eminentemente institucional y requiere, por tanto, una respuesta también de naturaleza estructural.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

6.1 Síntesis e Integración de los Hallazgos

La presente investigación ha permitido documentar, con el rigor metodológico propio del paradigma cualitativo-inductivo y el alcance propositivo de la Investigación-Acción, un conjunto de hallazgos que, integrados, ofrecen una imagen coherente y sistemática de los mecanismos a través de los cuales el sistema de extranjería español opera como una frontera interna de control migratorio indirecto sobre la vida de las mujeres migrantes latinoamericanas.

El primer hallazgo, de carácter estructural, es que los nudos administrativos identificados —el colapso de las citas previas, la circularidad del padrón-documento, la exclusión sanitaria y la brecha digital— no son errores de diseño del sistema ni disfunciones técnicas ocasionales. Son el resultado de una arquitectura normativa que, como argumentan De Genova (2002) y Calavita (2005), produce la irregularidad como condición estructural que disciplina la fuerza de trabajo migrante y la hace disponible para los sectores más informales de la economía española en condiciones de máxima vulnerabilidad y mínimo coste.

El segundo hallazgo, de carácter interseccional, es que el impacto de este sistema es significativamente mayor —cualitativamente diferente— sobre las mujeres que sobre los hombres, en razón de la triple vulnerabilidad acumulada que produce la confluencia del género, el origen étnico-nacional y el estatus administrativo irregular. Las mujeres migrantes latinoamericanas no solo sufren más intensamente el laberinto administrativo; lo sufren de una manera específica, determinada por su concentración en el sector de los cuidados, su rol de gestoras del bienestar familiar y su mayor exposición a las formas de chantaje laboral que el empleador ejerce sobre quien depende de él para obtener el contrato que le permitirá regularizarse.

El tercer hallazgo, de carácter psicosocial, es que la exposición prolongada a este laberinto genera una patología psicosocial de origen institucional —el estrés burocrático— cuyos síntomas, documentados en el testimonio de Rosy y consistentes con los hallazgos de Abanto et al. (2024) y Lee et al. (2021), incluyen la depresión severa, el insomnio crónico, la ansiedad

generalizada y la sensación de impotencia aprendida. Esta patología no es una respuesta desproporcionada de la persona a una dificultad puntual; es la respuesta adaptativa y coherente de una psique sometida a un estímulo crónico de incertidumbre incontrolable.

6.2 Impacto Estratégico del Informe para el Tercer Sector y para CC ONG Ayuda al Desarrollo

Más allá de su contribución al cuerpo de conocimiento académico sobre la intersección entre género, migración y burocracia, el impacto estratégico del presente Informe de Investigación radica en dotar a CC ONG Ayuda al Desarrollo de una base de evidencia empírica rigurosa y un marco analítico útil para sus memorias de incidencia social, publicaciones web y diálogos institucionales con las administraciones públicas. Al constituir el primer diagnóstico cualitativo sistemático de los bloqueos administrativos que afectan al perfil específico de mujeres migrantes latinoamericanas, el informe proporciona a la entidad un activo de conocimiento de alto valor que puede ser movilizado en múltiples contextos de interlocución institucional. La viabilidad de implementar las líneas de intervención descritas en el Capítulo 5 deberá ser evaluada autónomamente por la entidad en función de sus propias capacidades, recursos y prioridades estratégicas; la investigación no establece compromisos operativos, sino que aporta un marco analítico fundamentado en evidencia empírica sobre el que construir decisiones informadas.

En el plano del Tercer Sector en su conjunto, el presente informe aspira a contribuir al debate académico e institucional sobre la dimensión sistémica del estrés burocrático y la necesidad de respuestas coordinadas entre las organizaciones de la sociedad civil, las administraciones públicas y las instituciones académicas. Los hallazgos aquí documentados son susceptibles de ser citados, replicados y ampliados por otras entidades y equipos de investigación que trabajen en contextos similares, contribuyendo así a la construcción de un cuerpo de conocimiento compartido sobre la relación entre burocracia, género y exclusión social en el contexto europeo. La evidencia empírica sobre el estrés burocrático y sus cuatro dimensiones de impacto puede igualmente nutrir las publicaciones institucionales de CC ONG Ayuda al Desarrollo —informes anuales, comunicados de prensa, materiales de sensibilización— y fortalecer la voz de la entidad en los espacios de incidencia política donde se debate el diseño de las políticas migratorias y de integración social en España.

6.3 Recomendaciones de Política Pública

A partir de los hallazgos de la presente investigación, se formulan las siguientes recomendaciones de política pública dirigidas a la Secretaría de Estado de Migraciones, a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, y a los ayuntamientos de Cataluña y Murcia:

- Recomendación 1 — Dotación urgente de recursos en las Oficinas de Extranjería: La Secretaría de Estado de Migraciones debe incrementar de manera urgente la dotación de personal y de recursos tecnológicos de las Oficinas de Extranjería para eliminar el colapso del sistema de citas previas, que constituye la primera y más inmediata barrera de acceso a los trámites de regularización.
- Recomendación 2 — Garantía efectiva del derecho al empadronamiento: Los ayuntamientos de Cataluña y del resto de España deben ser instruidos con carácter urgente sobre su obligación legal de tramitar el empadronamiento de todas las personas que residan en su territorio, con independencia de su situación administrativa o del tipo de alojamiento en que vivan, y se deben establecer mecanismos de sanción efectiva para los municipios que sistemáticamente incumplan esta obligación.
- Recomendación 3 — Diseño de mecanismos de resolución de bucles circulares: La Administración General del Estado debe diseñar protocolos específicos de resolución para los bucles circulares documentados en esta investigación —padrón-documento, NIE-matriculación, contrato-arraigo—, estableciendo vías alternativas de acreditación que no impliquen la posesión previa de los documentos que se están intentando obtener.
- Recomendación 4 — Garantía del acceso a la sanidad universal: Se debe garantizar la aplicación efectiva del derecho a la atención sanitaria universal para todas las personas que residan en España, con independencia de su situación padronal o administrativa, eliminando el criterio de la 'urgencia vital' como condición de acceso para las personas migrantes sin documentación.
- Recomendación 5 — Accesibilidad de los sistemas de administración electrónica: La Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial debe diseñar vías alternativas de acceso —presenciales y telefónicas— para todos los trámites actualmente digitalizados en exclusividad, garantizando que la brecha digital no se traduzca en exclusión administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abanto Ramos, I. A., Díaz Bermúdez, X. P. C., & Goldberg, A. (2024). Sufrimiento psicosocial en trabajadoras migrantes latinoamericanas en tareas de cuidados en España y Alemania, durante la pandemia de COVID-19. *Health Education & Behavior*. <https://doi.org/10.1177/10901981231212465>
- Asociación Por Ti Mujer. (2025). La salud mental de las mujeres migrantes: una responsabilidad colectiva. <https://asociacionportimujer.org/la-salud-mental-de-las-mujeres-migrantes-una-re-sponsabilidad-colectiva/>
- Bauder, H. (2003). 'Brain Abuse', or the devaluation of immigrant labour in Canada. *Antipode*, 35(4), 699–717. <https://doi.org/10.1046/j.1467-8330.2003.00346.x>
- Calavita, K. (2005). *Immigrants at the margins: Law, race, and exclusion in Southern Europe*. Cambridge University Press.
- Cáritas Barcelona. (2025). Exclusión compartida. Informe sobre el subarriendo de habitaciones y el empadronamiento. https://caritas.barcelona/wp-content/uploads/2025/02/CDB-Informe-R-elloguer-Castellano-Digital-REVISAT_ok.pdf
- Castles, S., De Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration: International population movements in the modern world* (5.ª ed.). Palgrave Macmillan.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139–167.
- De Genova, N. P. (2002). Migrant 'illegality' and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419–447. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432>
- Deshumanitzades / La Directa. (2024). Caminos migratorios atravesados por la burocracia, el racismo y el género. <https://www.deshumanitzades.directa.cat/es.html>
- El Diario. (2024, 4 de julio). Una veintena de ciudades catalanas dificultan el padrón a migrantes. https://www.eldiario.es/catalunya/veintena-ciudades-catalanas-dificultan-padro-n-migrantes-recuerdan-no-bienvenido_1_11498280.html
- Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS). (2024). Informe sobre el empadronamiento de personas migrantes en Cataluña. ECAS.
- Fassin, D. (2011). *Humanitarian reason: A moral history of the present*. University of California Press.
- Funcas. (2026). Informe sobre la inmigración irregular en España. Estimación y caracterización socioeconómica. Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2025). Estadística del Padrón Continuo. Principales resultados a 1 de enero de 2025. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=resultados&idp=1254734710990
- Izquierdo, A., López de Lera, D., & Martínez Buján, R. (2002). Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España. En F. García Castaño & C. Muriel López (Eds.), *La inmigración en*

- España: Contextos y alternativas (Vol. II, pp. 237–249). Laboratorio de Estudios Interculturales.
- Kemmis, S., & McTaggart, R. (1988). *The action research planner* (3.^a ed.). Deakin University Press.
- Lee, H., Vang, S., & Yoo, S. (2021). Stress, social support and their relationship to depression among immigrant populations. *Journal of Psychosomatic Research*, 150, Article 110607. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8453089/>
- Lewin, K. (1946). Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34–46. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1946.tb02295.x>
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 3 de abril de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, núm. 10, de 12 de enero de 2000. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mezzadra, S., & Neilson, B. (2013). *Border as method, or, the multiplication of labor*. Duke University Press.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2.^a ed.). Sage.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). Glosario de la OIM sobre Migración (N.º 34). OIM. <https://publications.iom.int/books/glosario-de-la-oim-sobre-migracion>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2025). Salud mental de refugiados y migrantes. Hoja de datos. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/refugee-and-migrant-mental-health>
- Orozco, A., Bayona, J., & Gil, F. (2022). Inmigración y vivienda durante el confinamiento domiciliario: el caso de las habitaciones subarrendadas. *Migraciones*, 56, 1–29. https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2022/270777/_PDF_Migraciones_2022_Orozco_Bayona_Gil.pdf
- Parella Rubio, S. (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora: La triple discriminación*. Anthropos Editorial.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-Systems Research*, 6(2), 342–386. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2000.228>
- Reason, P., & Bradbury, H. (Eds.). (2001). *Handbook of action research: Participative inquiry and practice*. Sage.
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización: Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de Sueños.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.

Informe elaborado en el marco del Grado en Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional de Valencia (VIU),
en colaboración con CC ONG Ayuda al Desarrollo. Barcelona, julio de 2026.