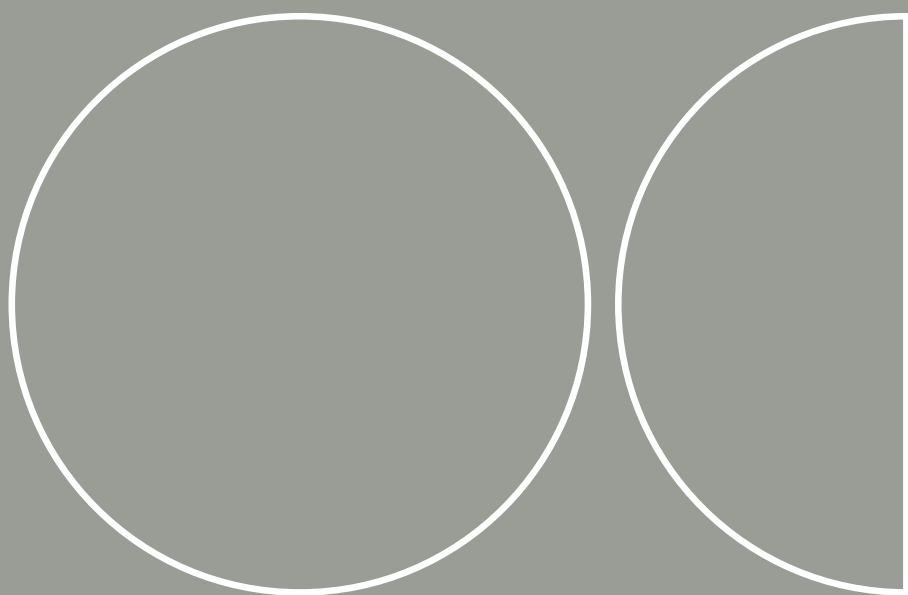


L'opinió del Cercle

La necesidad de una política migratoria: modelo productivo, integración y bienestar social



Índice

Resumen ejecutivo	2
Introducción	5
1. Dónde estamos	6
2. De dónde venimos y hacia dónde vamos	7
3. Modelo socioeconómico e inmigración	8
4. Estado de bienestar e inmigración	9
5. Impacto económico de la inmigración	10
6. Inmigración e integración	11
7. Percepción social y discurso político	13
8. Inmigración irregular y regularización	14
9. La necesidad de una política migratoria	15
10. Elementos de la política migratoria	16

Esta nota de opinión se ha elaborado sobre la base de las aportaciones de un grupo de expertos formado por Carles Campuzano, Josep Mestres y Joan Monras. Los contenidos concretos y el formato de esta nota de opinión son responsabilidad única del Cercle d'Economia y no reflejan necesariamente las aportaciones de estos expertos, ni a título individual ni colectivo.

Resumen ejecutivo

La inmigración es hoy una de las cuestiones más determinantes para el presente y el futuro de Cataluña y de España. No se trata solo de un fenómeno demográfico, sino de un factor estructural que incide directamente en el modelo económico, la cohesión social, la sostenibilidad del estado de bienestar y la calidad del debate democrático. Su magnitud, rapidez y complejidad hacen inviable cualquier aproximación simplista o puramente reactiva.

Cataluña ha sido históricamente un país de inmigrantes, y esa realidad ha constituido un elemento clave de su crecimiento económico y progreso social. Las oleadas migratorias de los últimos veinticinco años también han tenido efectos positivos indiscutibles, especialmente en un contexto marcado por el envejecimiento de la población y por una caída sostenida de la natalidad. Sin embargo, por su intensidad y rapidez –sin parangón en la mayoría de los países de nuestro entorno–, esta oleada no ha estado exenta de problemas y ha evidenciado las limitaciones del modelo vigente.

En buena medida, el aumento muy intenso de la inmigración ha sido a la vez consecuencia y motor de un modelo de crecimiento extensivo, basado en el incremento de la población y de la ocupación, pero con baja productividad. Este modelo ha permitido sostener el crecimiento del PIB y la ocupación, pero ha generado ganancias muy limitadas de renta per cápita y una pérdida de posiciones relativas en el contexto europeo. Además, difícilmente puede garantizar, a medio y largo plazo, la sostenibilidad del sistema de bienestar, especialmente en un contexto de envejecimiento acelerado de la población.

La rapidez del proceso migratorio también ha tensionado el mercado de la vivienda, en el que la oferta ha crecido muy por debajo de la demanda, así como los servicios públicos esenciales –educación, sanidad y servicios sociales–, lo que ha dificultado la gestión de la cohesión social. Estas tensiones no afectan a todo el mundo por igual: impactan con más fuerza en los colectivos con menos recursos, y alimentan una percepción social de competencia por los mismos bienes escasos.

Las proyecciones demográficas indican que la inmigración seguirá siendo necesaria a medio plazo para compensar la caída de la población en edad de trabajar. Sin embargo, el volumen y la composición de la inmigración que Cataluña y España acaben captando no son variables exógenas que no se pueden controlar. Dependen, en gran medida, del modelo socioeconómico que escojamos y del diseño de políticas clave del estado de bienestar –edad de jubilación, conciliación, servicios de atención, políticas de natalidad– que inciden directamente sobre la oferta de trabajo autóctona. Pensar la inmigración sin pensar simultáneamente en todas estas cuestiones es, en última instancia, una manera de afrontar solo los síntomas y no las causas.

Desde una perspectiva de bienestar colectivo, la apuesta debería ser clara por un modelo más intensivo en productividad, compatible con una inmigración más moderada en volumen, más ordenada y alineada con las necesidades y las capacidades reales del país.

Un elemento central de cualquier política migratoria es facilitar la integración de los inmigrantes y fortalecer la cohesión social. La clave está en asegurar la igualdad de oportunidades a partir de un buen funcionamiento del ascensor social, lo que exige garantizar derechos efectivos –acceso al trabajo legal, a la educación, a la sanidad, a la vivienda y, progresivamente, a la ciudadanía–, pero también asumir que la cohesión implica deberes. Entre ellos, el conocimiento y el uso de la lengua catalana, así como asumir los valores democráticos básicos –igualdad de género, no confesionalidad del Estado, respeto a los derechos humanos, entre otros. La catalanidad, entendida como una identidad cívica abierta y cambiante, no se puede imponer, sino que se debe construir preferentemente a partir del orgullo de pertenencia, propiciando la participación en instituciones cívicas y espacios compartidos de socialización. En ese proceso, la escuela pública tiene un papel estratégico como motor de integración de las segundas generaciones, pero afronta hoy dificultades importantes –no solo de recursos sino también de funcionamiento–, que, si no se corrigen, pueden acabar acentuando las desigualdades en vez de corregirlas. Igualmente, los gobiernos locales tienen un papel de primer orden que hay que reconocer y dotar de los medios necesarios.

La gestión actual de la inmigración presenta disfunciones estructurales evidentes. España no ha tenido nunca una verdadera política migratoria: lo que ha habido es una sucesión de respuestas reactivas y fragmentarias, sin un debate de fondo sobre la relación entre inmigración, modelo productivo y capacidades reales de acogida. La elevada irregularidad sobrevenida, el uso del arraigo como vía masiva de regularización y la ausencia de una estrategia estructurada de atracción de capital humano cualificado son muestras evidentes de ello.

Articular esta política es urgente. En este contexto, la regularización de gran alcance anunciada por el Gobierno español, que es necesaria –y, en muchos sentidos, inevitable–, es también la constatación de un fracaso y no puede convertirse en un precedente que perpetúe los errores del pasado. Poner el contador a cero solo tiene sentido si simultáneamente se articula una verdadera política migratoria, lo que, pese al alcance del fenómeno, no ha existido hasta ahora.

Esa política debe partir de una premisa clara: si queremos avanzar hacia un modelo económico de más alta productividad, es imprescindible que la política migratoria esté alineada con este objetivo. Seguir gestionando la inmigración como hasta ahora dificulta el cambio de modelo económico que el país necesita. Además, la presión creciente sobre el mercado de la vivienda y los servicios públicos, en un contexto de oferta muy rígida, así como el impacto del aumento muy intenso de los flujos sobre la percepción del fenómeno y la confianza institucional, aconsejan modular el ritmo de llegada para hacerlo compatible con las capacidades reales de acogida e integración del país.

Con el fin de gestionar los flujos de manera ordenada y compatible con las capacidades reales del país, se debe actuar en varios frentes: mejorar la coordinación dentro del espacio Schengen para reducir la irregularidad sobrevenida; revisar críticamente el mecanismo de arraigo para que no funcione como una vía ordinaria de regularización

ex post; ajustar los criterios de reagrupamiento familiar asegurando que cumplen su función social, pero que no se utilizan como vía indirecta de entrada; reforzar el control sobre la contratación irregular, y profundizar en la cooperación con los países de origen y de tránsito.

Al mismo tiempo, si se quiere avanzar hacia un modelo económico de productividad más elevada, es imprescindible reforzar de forma decidida las políticas de atracción de capital humano cualificado, reduciendo las trabas administrativas existentes.

El reto es de tal magnitud que solo será posible abordarlo con posibilidades de éxito si la inmigración se trata como una verdadera política de Estado, buscando el máximo consenso posible. Eso interpela al conjunto de partidos políticos, y muy directamente a los dos partidos mayoritarios.

En definitiva, la inmigración no puede ser abordada ni desde el populismo, que simplifica e instrumentaliza el malestar, ni desde el buenismo, que tiende a negar tensiones reales y a aplazar los debates incómodos. Es el momento de afrontar el debate con valentía, de entender el fenómeno migratorio en todas sus dimensiones y de articular una política rigurosa y con visión de medio plazo coherente con las necesidades y las capacidades del país.

Introducción

La inmigración es hoy un asunto capital para el futuro de España y de Cataluña. No es un fenómeno exclusivamente demográfico, sino una cuestión estructural que tiene una relación directa con el modelo económico y la sostenibilidad del estado de bienestar, entre otras cuestiones relevantes. Las sucesivas oleadas migratorias iniciadas con este siglo han tenido efectos positivos evidentes, especialmente en un contexto de envejecimiento de la población y de caída sostenida de la natalidad. Sin embargo, no están exentas de retos y problemas. La intensidad del fenómeno y su gestión es un asunto sobre el que hay que pensar, debatir e intervenir.

La inmigración tiene, sin duda, una dimensión económica central. Pero reducirla a esa única dimensión sería un error. La inmigración interpela también a valores, identidades, lengua, cultura y formas de convivencia, y plantea preguntas de fondo sobre cómo garantizamos la igualdad de oportunidades, la cohesión social y la calidad democrática en una sociedad cada vez más diversa.

No es un debate exclusivo de Cataluña o de España. La inmigración atraviesa hoy el debate político y social de todas las sociedades occidentales, desde Europa hasta Norteamérica o Australia y también de muchos países emergentes. Pero hasta ahora, aquí, este debate no ha constituido un elemento central de la agenda pública. A menudo se ha tratado de forma demasiado fragmentaria y reactiva. Y ese vacío ha facilitado la aparición de discursos radicales y simplificadores, que capitalizan el malestar social y alimentan la polarización política.

Con esta nota queremos contribuir a este debate desde el rigor y la evidencia, y con voluntad constructiva. La convicción de fondo es que España y Cataluña necesitan, con urgencia, articular una verdadera política migratoria —lo que, pese a la magnitud del fenómeno, no se ha hecho hasta ahora. La regularización recién anunciada por el Gobierno español constituye, en ese sentido, una ocasión que no podemos desaprovechar para hacer balance de lo hecho hasta ahora, identificar las disfunciones y reflexionar, sin apriorismos ni tabúes, sobre hacia donde deberíamos ir.

Si la inmigración tiene que continuar siendo una parte central de nuestro futuro —como todo indica que será—, el reto no es decidir si la queremos o no, sino como la gobernamos. Hacerlo bien es una condición indispensable para garantizar la prosperidad, la cohesión social y la calidad democrática del país. Es la mirada con la que se ha elaborado esta nota.

1. Dónde estamos

Cataluña es hoy un país esencialmente diferente al que era a principios de siglo XXI. Ese cambio responde, en gran medida, a la variable demográfica. En términos agregados, la población ha pasado de 6 a 8 millones, aumento que se explica mayoritariamente por el crecimiento de la población inmigrante. Así, el peso de la población nacida en el extranjero sobre la población total ha pasado de poco más del 5 % a casi el 25 %. En 2000 se situaba ligeramente por encima de las 300.000 personas; en 2025 supera los 2 millones. Los nuevos catalanes son hoy uno de cada cuatro ciudadanos que viven en Cataluña. Cualquier planteamiento de país que se haga, para el presente y el futuro, debe asumir esta nueva realidad y entender que una parte muy significativa de estas personas han venido para quedarse.

En España, la evolución ha sido similar. Entre 2000 y 2025, la población ha crecido de 40 a 49,6 millones de habitantes, mientras que el peso de la población inmigrante ha aumentado del 4,1 % al 20,1 %. Tanto Cataluña como España se sitúan, así, por encima de la media de la OCDE (16 %) y de la Unión Europea (12 %). La comparación internacional muestra una gran dispersión: desde porcentajes superiores al 10 % en países como Italia, Grecia, Portugal o Dinamarca, hasta valores próximos al 20 % en Alemania y Suecia, y por encima del 30 % en países como Suiza o Australia. Ahora bien, la característica diferencial del caso catalán y español no es solo el peso relativo de la inmigración, sino sobre todo el ritmo al que se ha producido. Entre 2000 y 2025, la población inmigrante ha crecido cinco veces más rápido en Cataluña que en la media de la UE (tres veces más rápido que en Alemania y el doble de rápido que en Francia, Suecia o Dinamarca).

La gran mayoría de las personas inmigrantes han llegado con el objetivo de acceder a un trabajo que les permita mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias. El reagrupamiento familiar se ha convertido en una vía de entrada relevante, y representa casi un tercio de las llegadas en 2024. En los últimos años, también se ha incrementado de forma significativa el número de solicitantes de asilo, a veces como medida para regularizar su situación a la espera que se resuelva su solicitud. Solo en 2024 se registraron 163.000 solicitudes en España, mayoritariamente procedentes de Venezuela y Colombia, una cifra que representa cerca de un tercio del total de llegadas de aquel año. En cuanto al origen geográfico, casi un 45 % han llegado de América Latina, un 25 % de Europa y el resto mayoritariamente de África y Asia. En Cataluña, la inmigración es más variada, con un mayor peso de inmigrantes africanos y asiáticos y un poco menor de los latinoamericanos.

Esta población inmigrante presenta una estructura de edad claramente más joven que la nacida en España, con una elevada concentración en edades laboralmente activas. En cuanto al nivel educativo, de promedio es inferior al de la población autóctona, pero superior al de los trabajadores que se están jubilando y a quienes, en buena parte, vienen a sustituir.

2. De dónde venimos y hacia dónde vamos

Cataluña ha sido tierra de paso y de mestizaje —la *Marca Hispánica* y, en palabras de Jaume Vicens Vives, “un país configurado por sucesivos cruces humanos”. Su corpus poblacional se ha ido ampliando mediante oleadas migratorias. El «sistema catalán de reproducción», tal como lo definió la demógrafa Anna Cabré, se ha caracterizado durante los últimos dos siglos por su dualidad: un crecimiento sostenido tanto por reproducción biológica como por incorporación migratoria. La inmigración es una parte consustancial de la dinámica demográfica catalana.

La Cataluña contemporánea no se puede entender sin las contribuciones, en el ámbito económico, social, cultural y demográfico, de las muchas personas que han llegado de fuera y han acabado formando parte del proyecto colectivo. Si bien es cierto que esta realidad ha generado debates intensos, parece poco discutible que la inmigración ha sido un factor clave de crecimiento y de progreso. La situación actual no es, pues, excepcional. Cataluña ya experimentó dos grandes oleadas a lo largo del siglo XX, entre 1910 y 1929 y entre 1950 y 1976, hasta el punto de que en 1975 se llegó a un máximo del 38,4 % de población nacida fuera de Cataluña. Pero lo cierto es que estas oleadas provenían mayoritariamente del resto de España, mientras que la actual es fundamentalmente de origen internacional, de forma que introduce nuevos retos y una mayor complejidad en su gestión.

El flujo migratorio seguirá en el futuro, aunque habrá que ver con qué intensidad. Todo apunta a que la inmigración seguirá creciendo a medio plazo. A pesar de que el hacer previsiones demográficas siempre está sujeto a incertidumbres, existe un factor estructural muy claro que avala esta previsión. Tanto en Cataluña como en España, el largo e intenso aumento demográfico de la segunda mitad del siglo XX fue seguido de una caída muy pronunciada de la natalidad, que —con pocas excepciones— se ha mantenido en niveles muy bajos. A medida que los *baby boomers* se jubilan, y en ausencia de inmigración, se produciría una reducción también muy significativa de la población en edad de trabajar (entre 16 y 64 años).

Teniendo en cuenta este hecho, el INE prevé que, si se mantienen las tendencias demográficas actuales, entre 2025 y 2050 la población de España crecerá en cerca de 5,5 millones de personas, mientras que la inmigración aumentaría en casi 8 millones y compensaría una caída estimada de unos 2,5 millones de personas nacidas en España. Con esas dinámicas, la proporción de población inmigrante pasaría del 19,5 % actual a más del 32 % hacia 2050. Las proyecciones de la AIREF apuntan a un crecimiento algo más moderado, pero llegan a conclusiones similares: la proporción de inmigrantes se situaría alrededor del 31 % a mediados de siglo XXI.

A pesar de este aumento notable de la inmigración, ambas instituciones coinciden en prever un envejecimiento muy intenso y una reducción significativa de la población en edad de trabajar. El INE estima que la ratio de dependencia —la relación entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población en edad activa, que ahora es de aproximadamente un 53 %— aumentaría de manera marcada, hasta situarse alrededor del 75 % en 2050 (o sea, 1,3 activos por cada no activo). Ese deterioro tiene implicaciones directas sobre el mercado laboral y sobre la sostenibilidad del sistema de bienestar, y apunta a que, por ejemplo, la edad de jubilación deberá aumentar en los próximos años.

La conclusión de los escenarios anteriores es clara: la inercia de la pirámide demográfica está muy marcada y llevaría primero a un descenso de la población activa y, en última instancia, a un decrecimiento de la población si no es compensado por un aumento del número de inmigrantes. La dimensión de estos decrecimientos es tan grande que hace seguramente inevitable que los flujos sigan en los años próximos —sin perjuicio de algún ajuste temporal a la baja si el ciclo económico empeora—, y en ese sentido es indudable que podemos decir que es necesaria más inmigración.

Ahora bien, eso no significa que la evolución previsible de la pirámide poblacional sea el único determinante del número de inmigrantes que acaben llegando a España o a Cataluña. Desde una perspectiva de medio y largo plazo, tenemos la capacidad de incidir sobre la intensidad del flujo, modulando su volumen y composición. En particular, tanto el uno como la otra dependerán en gran medida del modelo socioeconómico por el que optemos como país y, también, de cómo modulemos variables clave que inciden sobre la disposición de la población autóctona a trabajar. La inmigración no es, pues, una variable exógena sobre la que no tenemos control.

3. Modelo socioeconómico e inmigración

Dicho de manera simplificada, pero útil, se pueden distinguir dos grandes modelos. Por un lado, un modelo extensivo, basado en un crecimiento elevado de la mano de obra, una baja productividad y bajos salarios; por otro lado, un modelo intensivo, basado en un crecimiento menos elevado de la ocupación en sectores determinados, pero con una productividad más elevada y una mejor remuneración del trabajo.

Las implicaciones de uno y otro modelo, en relación con el tema que nos ocupa, son sustancialmente diferentes. El modelo extensivo tiende a requerir un volumen muy elevado de inmigración para alimentar el crecimiento del PIB y de la ocupación, genera un aumento rápido de la población, pero a la vez se traduce en un crecimiento limitado de la renta per cápita, una capacidad limitada para sostener un estado de bienestar bien dotado y una acentuación de los problemas de la hiperurbanización. El modelo intensivo, en cambio, que está asociado a una mayor incorporación de tecnología, permite un crecimiento más elevado de los salarios y de la renta per cápita, una mayor capacidad de financiar políticas sociales y de bienestar y una presión menor sobre los recursos naturales y, al mismo tiempo, un crecimiento más moderado de la inmigración y de la población.

La elección del modelo no solo afecta al volumen de la inmigración, sino también a su composición. En un modelo extensivo, de bajos salarios y baja productividad, la inmigración tiende a concentrarse en perfiles de baja calificación; en un modelo más intensivo, en cambio, es más probable atraer a inmigrantes con niveles formativos y competencias más elevados. Esa diferencia no es menor, ya que tiene consecuencias directas sobre la capacidad del sistema para absorber e integrar a los nuevos flujos migratorios.

Del mismo modo que el modelo de crecimiento incide sobre el volumen de inmigración, al revés también es cierto: la disponibilidad de inmigrantes provoca que en algunos casos la inversión vaya a actividades que generan ocupación poco cualificada, lo que contribuye a perpetuar o a acentuar el modelo.

En la práctica, la opción por uno u otro modelo no es dicotómica, sino que es una cuestión de grado, y en cualquier economía siempre conviven sectores que suelen incorporar mucha tecnología y son de alta productividad con una base de ocupaciones de apoyo y servicios de proximidad de calificación media o baja. Pero el peso de unos y otros puede ser muy diferente. Desde la perspectiva del bienestar es indudable que es claramente preferible el modelo con más alta productividad.

En ese sentido, hay que revisar críticamente el patrón de crecimiento de la economía catalana y española de los últimos 25 años, muy basado en sectores de baja productividad y alta intensidad de mano de obra y de demanda de inmigración, con un bajo crecimiento de los salarios y de la renta per cápita, que ha perdido posiciones de forma importante respecto a la media comunitaria. Un patrón de crecimiento económico, además, que plantea dudas sobre la sostenibilidad futura del estado de bienestar.

La transición hacia un modelo económico de mayor productividad no es ni fácil ni inmediata. Requiere tiempo, inversión, reformas estructurales y un esfuerzo sostenido en educación, innovación y capital humano. El análisis de como acelerar esta transición excede al objeto de esta nota, pero constituye una preocupación permanente del Cercle, que se aborda en otros ámbitos de trabajo, como la «Iniciativa por la Productividad y la Innovación». Aun así, las consecuencias que uno y otro modelo tienen sobre el volumen de inmigración necesario, su composición y la capacidad real del país para gestionarla, hacen que sea una consideración de primer orden.

Por lo tanto, pensar la inmigración sin pensar simultáneamente el modelo productivo es, en última instancia, una manera de afrontar solo los síntomas y no las causas. Si queremos proyectar un país socialmente cohesionado y económicamente sostenible en el horizonte de 2050, esta reflexión es ineludible.

4. Estado de bienestar e inmigración

El volumen de inmigración que atrae un país también es el resultado de otras medidas, muchas de las cuales están ligadas al diseño del estado de bienestar, que a medio y largo plazo condicionan la oferta de trabajo y la capacidad de la población autóctona para cubrirla. Políticas como la edad efectiva de jubilación, la flexibilidad del mercado laboral, el acceso a servicios de guarderías o a la atención a las personas mayores influyen decisivamente en la participación laboral, especialmente de las mujeres, y pueden reducir el papel y la presencia de la inmigración en determinados sectores. También lo pueden hacer nuevos modelos productivos que mejoren la productividad gracias a la tecnología.

Así mismo, las políticas de natalidad merecen una atención específica. Es cierto que no son fáciles de diseñar ni de implementar, y que la experiencia internacional muestra que, en muchos países, sus resultados han sido limitados o insuficientes para revertir las tendencias de baja fecundidad. La caída sostenida de las tasas de natalidad no responde únicamente a factores económicos –como el coste de la vivienda o la precariedad laboral–, sino también a cambios culturales y sociales profundos, relacionados con los proyectos vitales, los roles de género o la percepción del coste personal de tener hijos.

Se trata, en definitiva, de variables sobre las que las políticas públicas tienen una incidencia decisiva y que, por lo tanto, deberíamos tener mucho más en cuenta al pensar en la mejor manera de gestionar el flujo migratorio.

5. Impacto económico de la inmigración

La inmigración es el resultado de un conjunto de factores estructurales como los que acabamos de señalar, pero también tiene un impacto evidente sobre el país receptor, en este caso Cataluña y España.

El gran número de inmigrantes que han llegado en estos últimos años está detrás del crecimiento de la economía. Por ejemplo, que entre 2022 y 2024 casi un 50 % de los nuevos puestos de trabajo creados en España hayan sido ocupados por inmigrantes así lo demuestra. Pero más allá de este efecto agregado –sin duda muy relevante–, el impacto de la inmigración no es unívoco ni homogéneo, sino que se manifiesta de forma diversa según los ámbitos y los colectivos afectados.

De forma sintética, este impacto se puede agrupar en tres grandes epígrafes:

1. Mercado de trabajo: la inmigración incrementa la oferta laboral, lo que puede presionar a la baja los salarios. En el caso de España y de Cataluña, es un efecto especialmente relevante en los segmentos de menor calificación, dado que una parte importante de la inmigración se concentra en ocupaciones de bajos salarios. Su reverso es que la inmigración contribuye a mejorar la competitividad de las empresas y aumenta la oferta de servicios a las personas, como la atención de niños, personas mayores o dependientes. Eso facilita la conciliación laboral y familiar y tiene un impacto positivo para muchos hogares que pueden acceder a estos servicios, y contribuye indirectamente a una mayor participación laboral, especialmente de las mujeres.
2. Servicios públicos: la inmigración incrementa la demanda de servicios públicos, especialmente en ámbitos como la sanidad y la educación. La evidencia disponible muestra que, de promedio, la población inmigrante hace un uso más contenido de estos servicios que la población autóctona, en parte por su perfil de edad más joven¹. Pese a ello, el aumento de población tiene un impacto innegable sobre unos

servicios —y unas infraestructuras— que a menudo no han crecido al mismo ritmo: Cataluña es hoy un país dimensionado para atender a una población de 6 millones, cuando ya tiene más de 8.

3. Mercado de la vivienda: en un contexto en el que la población crece muy rápidamente, y con una intensidad no prevista, la oferta de vivienda no es capaz de ajustarse al mismo ritmo. Esta situación contribuye a tensionar los precios y a incrementar el gap de demanda respecto a la oferta, especialmente en el mercado del alquiler, que es la principal vía de acceso a la vivienda para la población inmigrante. Este efecto incide más directamente sobre los hogares con menos ingresos, pero dada la magnitud del desajuste entre oferta y demanda, la presión sobre los precios no se limita a los segmentos más vulnerables, sino que se extiende progresivamente a una gran parte del mercado.

Todos esos efectos ayudan a explicar la diferente percepción de la inmigración entre segmentos de la población, en la medida que costes y beneficios no se distribuyen de forma homogénea ni el grado de competencia establecida entre población autóctona e inmigrada es el mismo. Esta divergencia es aprovechada para alimentar los discursos políticos simplificadores y populistas.

6. Inmigración e integración

La inmigración no es solo un fenómeno demográfico o económico; también tiene implicaciones relevantes en el ámbito social. Asegurar la cohesión en un contexto en el que una parte significativa de la población ha nacido fuera del país no es una tarea sencilla, pero es posible. La experiencia de Cataluña lo demuestra.

Es cierto que hoy la inmigración plantea retos diferentes, en la medida que una parte —minoritaria pero relevante— de los nuevos flujos proviene de contextos culturales y religiosos muy alejados. Pero también cabe recordar que la inmigración de los años sesenta supuso desafíos no menores —como por ejemplo niveles muy bajos de alfabetización en una parte significativa de la población recién llegada—, en un momento en el que el país disponía de muchos menos recursos e instrumentos que hoy.

La clave de la cohesión es asegurar la igualdad de oportunidades, es decir, hacer posible que el ascensor social funcione. Por eso, es fundamental garantizar el acceso efectivo al trabajo, pero también a los servicios públicos básicos, así como a la vivienda. El reto no es diferente al que se nos plantea como sociedad: garantizar la cohesión a partir

¹ No es fácil estimar la balanza fiscal de la inmigración (es decir, la diferencia entre lo que aporta la población inmigrante vía impuestos y lo que recibe vía servicios sociales). Desde una perspectiva estática, es posible que esta balanza sea positiva, si los inmigrantes tienen una tasa de actividad elevada y su consumo de los servicios sociales es contenido. Pero desde una perspectiva dinámica, teniendo en cuenta todo el ciclo vital, en un sistema progresivo como el nuestro es posible que la contribución sea negativa en la medida que los inmigrantes tienen salarios inferiores a la media. Un estudio reciente del Ministerio de Finanzas danés muestra que en aquel país la balanza fiscal mejora cuanto mayor es el nivel de calificación y de salarios de los inmigrantes.

de la igualdad de oportunidades que proporciona el acceso a los servicios esenciales.

En todo caso, cuando el inmigrante ya está en el país, es clave dotarlo de los derechos que le permitan participar en el ascensor social. El acceso al trabajo, a la residencia y, en última instancia, a la ciudadanía son la mejor forma de asegurar que pueda invertir en su futuro –que es, en buena medida, el motivo por el que ha emigrado– y evitar situaciones de limbo legal que dificultan su progresión y perjudican la cohesión en su conjunto. En este sentido, en España y en Cataluña se deben agilizar los trámites que permitan al inmigrante disfrutar de esos derechos. En particular, el reconocimiento de títulos se presenta como uno de los principales escollos para muchos inmigrantes, que se ven obligados a trabajar en un empleo menos cualificado del que les correspondería.

La cohesión implica no solo derechos, sino también deberes. Esto es importante para asegurar una buena integración a medio y largo plazo. Entre los deberes, destacan el conocimiento de la lengua del país y la asunción de un conjunto de valores que sustentan la convivencia: la igualdad de género, la no confesionalidad del Estado, la separación entre el ámbito religioso y la esfera pública y el respeto a los derechos y libertades fundamentales. Es necesario vincular progresivamente el otorgamiento de determinados derechos al cumplimiento de esos deberes, mediante mecanismos de evaluación claros y transparentes. En parte, ya se hace, pero existe margen para ser más exigentes y coherentes.

Un aspecto especialmente relevante para la cohesión a medio y largo plazo es la integración de la segunda generación, los hijos de los inmigrantes que crecen y se forman en Cataluña. En esa generación se juega, en buena medida, la credibilidad de la promesa de igualdad de oportunidades. La escuela pública tiene un papel central en ello: es el espacio donde se adquieren las competencias –lingüísticas y otras– y donde se transmiten los valores compartidos que posibilitan el sentimiento de pertenencia. Sin embargo, el sistema educativo afronta hoy dificultades importantes: la concentración de alumnado de origen inmigrante en determinados centros unida a la insuficiencia de recursos para atender a una diversidad creciente y a debilidades en su funcionamiento son retos que, si no se abordan con determinación, pueden acabar acentuando las desigualdades en lugar de corregirlas. Invertir en la escuela pública como motor de integración es una apuesta estratégica por la cohesión futura del país.

En ese contexto, cabe subrayar el papel central de los gobiernos locales en las políticas de integración. La cohesión social se construye, en gran medida, en el ámbito municipal, porque son los ayuntamientos los que gestionan la acogida inicial y los servicios sociales de proximidad. Sin embargo, los recursos de los que disponen no se han ajustado ni al aumento de población ni a la complejidad creciente de su gestión, lo que debilita la eficacia de su acción.

En un país pequeño como Cataluña, la preocupación por la preservación de algunos rasgos de su identidad es parte importante del debate. El catalán tiene que ser elemento clave de cohesión –y el retroceso en su conocimiento y uso, que es muy preocupante, es muestra de que hay un margen de mejora importante en las políticas que se están aplicando–, pero no es el único. También son determinantes otros mecanismos de inclusión, como el papel de las instituciones culturales y asociativas que facilitan la participación y el sentimiento de pertenencia. La asunción de la catalanidad –que no se debe entender como un concepto inmutable ni excluyente– debe construirse preferen-

temente a través del orgullo de formar parte de un proyecto colectivo, más que mediante la imposición. Cataluña ya ha recorrido ese camino en el pasado con éxito. Hay que asumir, en todo caso, que se trata de un proceso largo y complejo.

7. Percepción social y discurso político

La percepción de la inmigración depende en una parte importante de cómo impacta en el día a día y de cómo se distribuyen sus costes y beneficios. La evidencia muestra que las actitudes más críticas tienden a concentrarse entre los colectivos que compiten por los mismos recursos –trabajos de baja calificación, vivienda asequible o servicios públicos tensionados–, lo que apunta a una raíz claramente material y distributiva del malestar. También influyen en ello factores de naturaleza cultural, vinculados a la percepción de diferencia en valores, lengua o prácticas religiosas. La combinación de ambas dimensiones –material y cultural– explica en gran medida las actitudes ante la inmigración y evidencia que no se trata de un fenómeno que pueda ser abordado desde una única clave interpretativa.

Tanto en Cataluña como en España el discurso dominante a menudo se ha abstenido de abordar esta realidad con coraje cívico. Existe una tendencia a minimizar o a no reconocer los costes asociados a la inmigración, lo que dificulta la elaboración de un relato creíble. Este vacío es ocupado por discursos populistas, que ofrecen explicaciones falsamente claras a problemas complejos y que arraigan con facilidad cuando se extiende la percepción de falta de control o de ausencia de gobernanza del fenómeno.

Esta percepción es tan relevante como la realidad objetiva de los flujos. Cuando una parte creciente de la ciudadanía considera que las instituciones no tienen capacidad para ordenar la inmigración o preservar la cohesión, se deteriora la confianza institucional y aumenta la polarización política. Ese escenario pone en riesgo no solo la convivencia, sino también el consenso que ha posibilitado que seamos una sociedad abierta e integradora.

Por todo ello, una buena gestión del hecho migratorio exige políticas públicas que corrijan los desequilibrios materiales –vivienda, servicios públicos, mercado laboral– y un discurso político honesto, que reconozca los retos sin caer ni en la negación ni en el alarmismo.

Es evidente que la inmigración tiene un origen y unos efectos económicos relevantes, pero abordarla solo desde esa perspectiva sería insuficiente y, en última instancia, erróneo. Tal como recordó Max Frisch, «queríamos trabajadores y han venido personas»: personas con derechos, dignidad y expectativas legítimas. Esta dimensión no es accesorio, sino central, y debe guiar también cualquier política migratoria que quiera ser compatible con los valores democráticos.

Precisamente para preservar estos valores hay que gobernar la inmigración con responsabilidad. Una gestión justa y ordenada no es incompatible con la defensa de los derechos humanos; es condición necesaria. Cuando las instituciones no son capaces de anticipar, gestionar y explicar el fenómeno, se crea un terreno fértil para el rechazo y la estigmatización. Por el contrario, políticas claras, coherentes y sostenidas refuerzan la confianza y protegen tanto a las personas inmigrantes como a la sociedad de acogida.

8. Inmigración irregular y regularización

La gran mayoría de inmigrantes que han llegado a Cataluña y a España en los últimos años lo han hecho de manera legal, como ciudadanos de la Unión Europea (en el marco de la libre circulación), como turistas o a través de mecanismos como el reagrupamiento familiar o la solicitud de asilo.

Sin embargo, se estima que actualmente en España hay entre 500.000 y 700.000 personas en situación irregular. Esa inmigración se origina principalmente por dos vías. Por un lado, las entradas ilegales por vía marítima, provenientes sobre todo de Marruecos y de Mauritania, que en los últimos cinco años se han situado sobre las 40.000 personas anuales, aproximadamente un 7 % del total de llegadas en este periodo. Pese a su visibilidad mediática, esta vía es cuantitativamente minoritaria.

Por el otro lado, la vía principal de generación de irregularidad es sobrevenida y afecta a personas que han entrado legalmente, ya sea sin visado o con un visado de corta duración –habitualmente de tres meses–, pero que permanecen en el país una vez expira este plazo. Este fenómeno se da de manera relevante en el caso de personas procedentes de América Latina. La combinación de esta facilidad de entrada con la falta de mecanismos ágiles de seguimiento explica que puedan acabar quedándose con mucha facilidad.

Una parte no negligible de los inmigrantes irregulares acaba regularizando su situación a través del arraigo. Concebido como un instrumento para ser más la excepción que la regla, se ha convertido *de facto* en una vía ordinaria de acceso masivo a la residencia y al trabajo después de acreditar dos años de estancia en el país. Se trata de una figura casi ausente en otros países europeos y que puede generar un efecto llamada, en la medida que establece una expectativa de regularización *a posteriori*. Además, el arraigo no resuelve el problema de fondo, ya que condena a los inmigrantes a como mínimo dos años de precariedad e invisibilidad administrativa, con todos los costes que ello supone.

En ese contexto, la regularización de gran alcance anunciada recientemente por el Gobierno español –se habla de más de 500.000 personas, porque incluye también a los solicitantes de asilo– tiene sentido por varias razones. En primer lugar, porque supone reconocer *de iure* una realidad que ya existe *de facto*: muchas de esas personas llevan tiempo viviendo en el país y no se irán. La regularización puede ofrecer así una perspectiva de futuro y estabilidad, pero también puede tener un impacto agregado positi-

vo, en la medida que permita aflorar ocupación informal, con el consiguiente aumento de cotizaciones e ingresos fiscales, sin que ello deba traducirse necesariamente en un mayor gasto en servicios sociales, a los que estas personas ya acceden a través del empadronamiento.

Muchos de los detalles de la medida son todavía desconocidos, y precisamente por ello es imprescindible trabajar con rigor para garantizar que cumpla los objetivos que se persiguen, sin generar incentivos no deseados. Dado su alcance y ambición, hay que asegurar también un debate amplio, tanto en el Parlamento como en la esfera pública, y sería altamente deseable buscar el máximo consenso político posible.

9. La necesidad de una política migratoria

La regularización que hoy se plantea es necesaria y, en muchos sentidos, inevitable, pero no puede esconder una realidad incómoda: España y Cataluña no han tenido nunca una verdadera política migratoria. Lo que ha habido es una sucesión de respuestas reactivas y fragmentarias, adoptadas a menudo bajo la presión de los hechos, sin que en ningún momento se haya producido un debate político y social de fondo sobre las implicaciones del fenómeno migratorio en su conjunto –sobre el modelo de país que queremos, sobre la relación entre inmigración y modelo productivo, sobre las capacidades reales de acogida e integración.

La actual regularización, en ese sentido, es la constatación de un fracaso y no debería convertirse en un precedente que perpetúe los mismos errores. Poner el contador a cero solo tiene sentido si va acompañado de una reformulación profunda de la estrategia migratoria, que establezca objetivos claros y plantee medidas coherentes con las necesidades y las capacidades del país.

La coherencia con las capacidades exige tener en cuenta que la presión creciente sobre los servicios públicos y, también, sobre el mercado de la vivienda, en un contexto de oferta muy rígida, aconseja modular los flujos de llegada para reducir el desajuste entre oferta y demanda. Igualmente, la gestión de las políticas de cohesión se ve claramente facilitada cuando el ritmo de llegada de nueva población es compatible con la capacidad de acogida e integración. Y, también, el aumento muy intenso del número de inmigrantes en los últimos años –sin parangón en la mayoría de los países de nuestro entorno– condiciona la percepción del fenómeno y alimenta recelos en aquellos segmentos de la población que compiten más directamente con la inmigración, una percepción que, como se ha visto, puede erosionar la confianza institucional y alimentar la polarización política.

Pero existe todavía una razón de fondo, probablemente la más determinante. Si queremos avanzar de manera creíble hacia una transición del modelo productivo, desde un crecimiento extensivo en ocupación hacia un modelo más intensivo en productividad, es imprescindible que la política migratoria esté alineada con ese objetivo. Continuar gestionando la inmigración como hasta ahora dificulta el cambio de modelo económico que el país necesita.

El reto es de tal magnitud que solo será posible abordarlo con posibilidades de éxito si la inmigración se trata como una verdadera política de Estado, buscando el máximo consenso y alejada de la confrontación partidista. Ello interpela al conjunto de fuerzas políticas, y muy directamente a los dos partidos mayoritarios, que tienen la responsabilidad de asumir ese debate con valentía y visión de país. No hacerlo sería una grave irresponsabilidad.

10. Elementos de la política migratoria

Articular una verdadera política migratoria debe ir, por lo tanto, más allá de las declaraciones de intenciones y traducirse, en primer lugar, en una revisión efectiva de los instrumentos de gestión de los flujos. El punto de partida es elocuente: España es, con diferencia, el país de la Unión Europea que más inmigración ha captado en los últimos años y uno de los que presenta un volumen más elevado de inmigración irregular. Eso apunta a que, dentro de un mismo marco europeo, las políticas nacionales marcan una diferencia sustancial y que, por lo tanto, existe un margen de actuación que no es menor.

El funcionamiento actual del sistema presenta una inconsistencia flagrante. Se facilita la entrada de muchos inmigrantes y se permite que se genere una bolsa muy importante de irregularidad sobrevenida, a la vez que se ofrece una expectativa de regularización *a posteriori*, pero eso supone que las personas inmigradas queden atrapadas durante un mínimo de dos años en un vacío legal que las condena a la precariedad laboral. Se trata de un mecanismo que no funciona para nadie: ni para los inmigrantes, a quienes se niega durante un periodo prolongado la posibilidad de construir un proyecto de vida estable, ni para el país, que renuncia a gestionar de forma ordenada unos flujos que acaban desbordando su capacidad de acogida y erosionando la confianza ciudadana en las instituciones.

Corregir estas disfunciones requiere actuar simultáneamente en varios frentes. Es necesario impulsar una revisión de las políticas europeas para mejorar la coordinación dentro del espacio Schengen y revisar la política de concesión de visados para reducir la irregularidad sobrevenida. Y, en el ámbito nacional, se debe realizar una evaluación crítica del mecanismo de arraigo para que deje de funcionar como una vía masiva de regularización *ex post*.

La necesidad de modular el flujo de entradas aconseja también revisar los criterios de reagrupamiento familiar –introduciendo, por ejemplo, requisitos de medios de vida– para asegurar que cumplan su función social sin convertirse en canales indirectos de entrada. Igualmente, es necesario endurecer las inspecciones y los mecanismos de control sobre la contratación irregular, en la medida que la economía sumergida actúa como un potente factor de atracción. Y hay que profundizar en los acuerdos con países de origen y de tránsito, tanto para favorecer su desarrollo como para reforzar la cooperación en el control de los flujos migratorios ilegales, una vía en la que España ha sido pionera en la UE y que ha demostrado ser relativamente eficaz.

Por otra parte, si queremos transitar hacia un modelo de crecimiento más intensivo en productividad, un elemento esencial de la política migratoria es el fortalecimiento de la capacidad de atraer a capital humano altamente cualificado. Países como Canadá o Australia incorporan en sus políticas migratorias medidas que priman habilidades, experiencia profesional y competencias lingüísticas, lo que alinea la inmigración con una estrategia económica de largo plazo. En el caso de España y de Cataluña, los instrumentos existentes –como el «Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura» o los visados para profesionales cualificados– responden a una lógica aún demasiado rígida y burocrática, poco adaptada a la evolución del mercado de trabajo en sectores intensivos en conocimiento. En ese ámbito, el sistema universitario y de educación superior en general debe tener un papel clave, facilitando la atracción de profesores e investigadores.

Una verdadera política migratoria debe reconocer también la dimensión local de la integración. Como se ha señalado, los municipios asumen responsabilidades de primer orden en la acogida y la convivencia, a menudo sin los recursos necesarios. Corregir esta asimetría requiere un compromiso de financiación adecuado, con transferencias finalistas que permitan reforzar a los equipos de acogida, mediación y servicios de proximidad.

En este contexto, el debate sobre un posible traspaso de competencias en materia de inmigración a Cataluña debería abordarse con pragmatismo y sin apriorismos. La inmigración es, por definición, un fenómeno que incumbe a distintos niveles administrativos: la gestión de fronteras, los visados, el asilo o el marco general de derechos se inscriben necesariamente en el ámbito europeo y estatal, mientras que muchos de sus impactos –vivienda, educación, servicios sociales, cohesión y convivencia– se producen y se gestionan principalmente desde el territorio. En este sentido, una mayor capacidad de gestión a nivel catalán podría contribuir a una administración más ordenada y ajustada a la realidad del país, siempre que vaya acompañada de recursos y se inserte en un marco coherente con el Estado y la Unión Europea.

Finalmente, una verdadera política migratoria no puede limitarse a la gestión de los flujos de entrada. Cómo hemos argumentado a lo largo de esta nota, la integración efectiva de las personas que ya están aquí es igualmente decisiva. Eso supone garantizar el acceso al trabajo legal, agilizar el reconocimiento de títulos, asegurar derechos efectivos en materia de educación, sanidad y vivienda, y ofrecer un camino claro hacia la ciudadanía. Supone también ser exigentes con los deberes que la cohesión requiere: el conocimiento y el uso de la lengua catalana, la asunción de los valores democráticos básicos y la participación en los espacios compartidos de convivencia. Y supone, de manera muy especial, invertir en la escuela pública como motor de integración de la segunda generación, que es donde se juega a medio plazo que sigamos siendo una sociedad cohesionada.

