



La población española: ¿cuanta más, mejor? Formas de prever el futuro

Rickard Sandell *

Tema:

El 16 de marzo la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre cómo hacer frente al cambio demográfico. Este análisis contrasta las proyecciones demográficas y las conclusiones del Libro Verde acerca de España con las proyecciones demográficas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística de España. El principal objetivo es analizar las diferencias entre las proyecciones de las dos instituciones, así como las implicaciones de estas diferencias. El resultado del análisis es también utilizado con el pretexto de abrir un debate acerca del nivel de la inmigración española en el futuro

Resumen:

El presente análisis aborda la evolución demográfica de España durante los próximos 45 años. El análisis demuestra que en gran medida desconocemos el futuro demográfico del país. Basta con comparar dos previsiones demográficas oficiales: una elaborada por EUROSTAT y la otra por el Instituto Nacional de Estadística español. La diferencia entre las estimaciones de las dos instituciones en cuanto al tamaño de la población de España en 2050 es nada menos que de 13 millones de personas. Si bien las previsiones demográficas son habitualmente imprecisas, una diferencia de 13 millones prácticamente imposibilita una planificación social de medio y largo plazo, y nos impide conocer cuáles son los retos demográficos a los que habría que hacer frente en los próximos años. Para tener una idea más precisa acerca de su futuro demográfico, España debe abordar sus necesidades inmigratorias de forma más explícita y decidir dónde desearía estar en cuestión de inmigración en un futuro no demasiado lejano. La inmigración a gran escala podría ser muy beneficiosa para el crecimiento económico y reduciría la presión demográfica que esta empezando producirse en la sociedad española. Sin embargo, la inmigración a gran escala puede ser problemática. Por ejemplo, ¿cuánta inmigración está dispuesta a aceptar la opinión pública española? La inmigración deseada por parte de la opinión pública española puede o no coincidir con las necesidades económicas de recibir inmigración en el futuro. Si España tiene que rebajar el nivel de inmigración previsto por su agencia estadística nacional, su desarrollo demográfico puede resultar mucho más complicado de lo previsto

Análisis: En un reciente Libro Verde de la Comisión Europea, titulado *Confronting Demographic Change*, la Comisión describe una situación desoladora del desarrollo demográfico en los países de la Unión Europea. En el siguiente análisis, contrastaré los datos utilizados por el Libro Verde con los datos nacionales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con el fin de entender el futuro demográfico que le espera a España.

* Investigador Principal, Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano

El Libro Verde de la Comisión Europea concluye que pronto los Estados miembros de la UE no podrán confiar en el crecimiento de sus poblaciones para impulsar el crecimiento económico y que “nunca en la historia ha habido crecimiento económico sin crecimiento de la población” (pág. 5, COM (2005) 94).

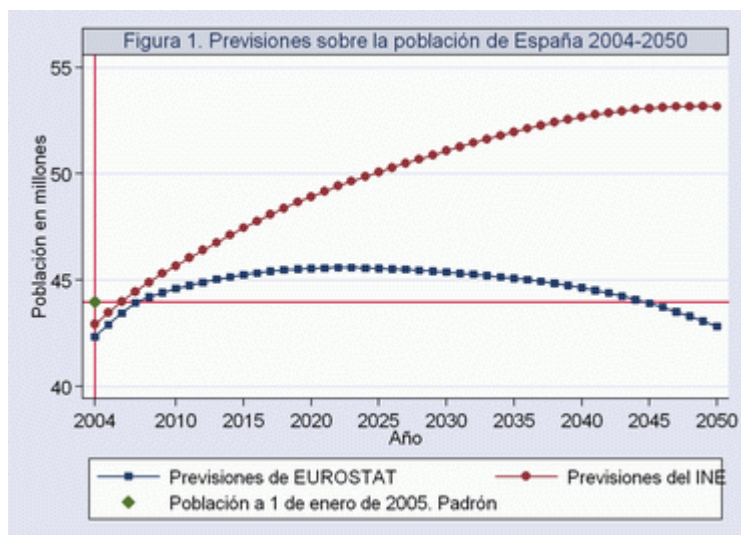
El Libro Verde indica claramente que la falta de crecimiento de la población y, en su caso, la caída de la población, impulsa el proceso de envejecimiento. A su vez, se ha señalado que el envejecimiento y los cambios generados por este fenómeno pueden provocar una desaceleración potencial de hasta el 50% del crecimiento del PNB medio anual. Cualquier país que sufra un estancamiento en el crecimiento de su población, o una reducción del tamaño de la misma, debería estar preparado para afrontar el reto de generar crecimiento económico en ausencia de crecimiento de la población, ajustando su economía y su sistema de bienestar social a una población que envejece muy rápidamente e ir acomodándose a los cambios sociodemográficos, cuyas consecuencias son, si no totalmente imprevisibles, al menos sí muy difíciles de comprender (véase el Libro Verde de la Comisión, en donde aparece una amplia muestra de implicaciones, así como el Informe Económico de la OCDE para España de 2004, en donde se señala la carga económica de algunos cambios demográficos en España).

Con escasas excepciones, la mayoría de los Estados miembros sufrirán un descenso de la población entre 2005 y 2050. Entre los países que están evitando la disminución de su población se encuentran los Estados más pequeños, como Luxemburgo, Irlanda, Malta, Chipre y Suecia. De acuerdo con los datos del Libro Verde, de los seis grandes Estados miembros, solamente el Reino Unido y Francia experimentarán un crecimiento entre 2005 y 2050 (8%-9%), aunque se espera que a partir del año 2040 comience a disminuir la población del Reino Unido y de Francia.

En cuanto a España, el Libro Verde concluye que la población española crecerá un 5,7% entre 2005 y 2030, pero descenderá un 0,8% entre 2005 y 2050. Esto supondría que *la población total de España debería llegar a un máximo de alrededor de 46 millones en 2030, para después comenzar a descender hasta 43 millones en 2050, que es algo menos de la población actual.*

Estas estimaciones del futuro demográfico de España se basan en las proyecciones de 2004 de EUROSTAT presentadas en NewCronos (la base de datos online de EUROSTAT). Por lo tanto, según los datos facilitados por EUROSTAT, la población de España se enfrenta a una evolución similar a la de la mayoría de los Estados europeos y, como consecuencia de ello, debería prepararse para hacer frente a una serie de retos económicos provocados por la situación demográfica.

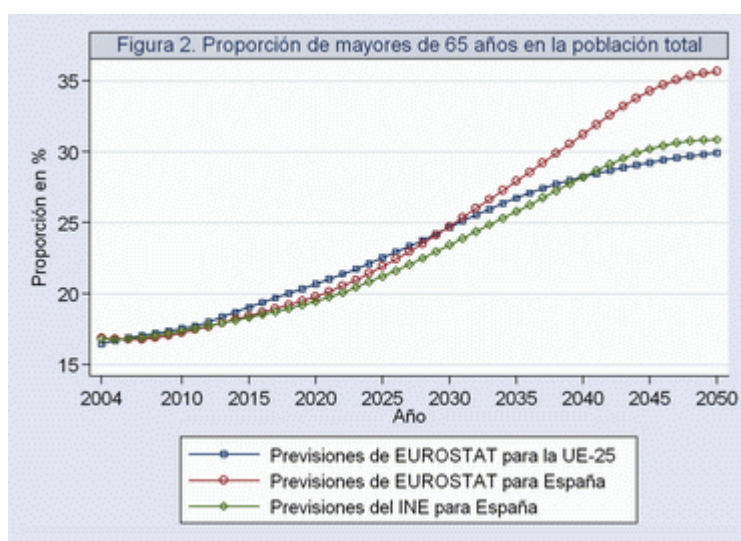
Sin embargo, una comparación de las estimaciones incluidas en el Libro Verde de la Comisión y las últimas proyecciones realizadas por el INE añade una gran confusión a la futura evolución del tamaño de la población de España. *Las proyecciones del INE indican que la población de España debería alcanzar los 45,6 millones en 2010. En 2025 la población de España debería estar por encima de los 50 millones y en 2050 la población total debería ser de alrededor de 53 millones. Es decir, el INE prevé un crecimiento de la población de más de 20 puntos porcentuales entre 2005 y 2050* (véase la Figura 1).



En cierta medida, comparar las previsiones de EUROSTAT con las del INE es como comparar la noche y el día. La diferencia en el crecimiento de la población entre las estimaciones del Libro Verde y las del INE es de alrededor de 20 puntos porcentuales, es decir, 13 millones de personas. La magnitud de la diferencia ofrece muchas razones para ser prudentes a la hora de evaluar las implicaciones del futuro crecimiento de la población (o, más bien, de la falta de crecimiento) puestas de manifiesto en el Libro Verde de la Comisión.

Dadas las enormes diferencias entre las cifras aportadas por EUROSTAT y las del INE, también hay motivos para preguntarnos si existen diferencias similares en las previsiones de envejecimiento de la población española entre las dos instituciones.

La forma más directa de evaluar el envejecimiento de la población es estimar el porcentaje de personas por encima de un determinado intervalo de edad en relación con la población total a lo largo del tiempo. En este caso, nos centraremos en el grupo de edad de 65 años o más y cómo cambia el porcentaje de este grupo en relación con la población total a lo largo del tiempo. Los resultados aparecen en la Figura 2.



Tal y como se muestra en la Figura 2, existen diferencias muy apreciables en la forma en que las dos instituciones estiman el nivel de envejecimiento en España. Las previsiones de EUROSTAT suponen que el porcentaje de personas mayores de 65 años debería

aumentar alrededor de 20 puntos porcentuales partiendo desde su nivel actual del 15%, para pasar a situarse por encima del 35% en 2050. Esta previsión implica que el proceso de envejecimiento de España es significativamente peor que la media de la UE-25, que es de alrededor del 30% de la población total. En otras palabras, el escenario de EUROSTAT sitúa a España entre los países de la UE con peores perspectivas por lo que se refiere al envejecimiento. Si consultamos las previsiones del INE, descubrimos que el proceso de envejecimiento de España está prácticamente en sintonía con la media de la UE-25. Sería incluso posible pensar que en los próximos 35-40 años el proceso de envejecimiento de España será incluso más favorable que la media de la UE.

Sin embargo, tal y como se muestra en la Figura 2, nos guste o no, el envejecimiento es y seguirá siendo el reto más destacado al que ha de hacer frente el Estado de bienestar español. Según las cifras basadas en las previsiones del INE, incluso en el caso de que la población de España aumentara en 13 millones de personas entre el momento actual y el año 2050, solamente cabría esperar que ello atemperara el proceso de envejecimiento, pero en ningún caso lo impediría.

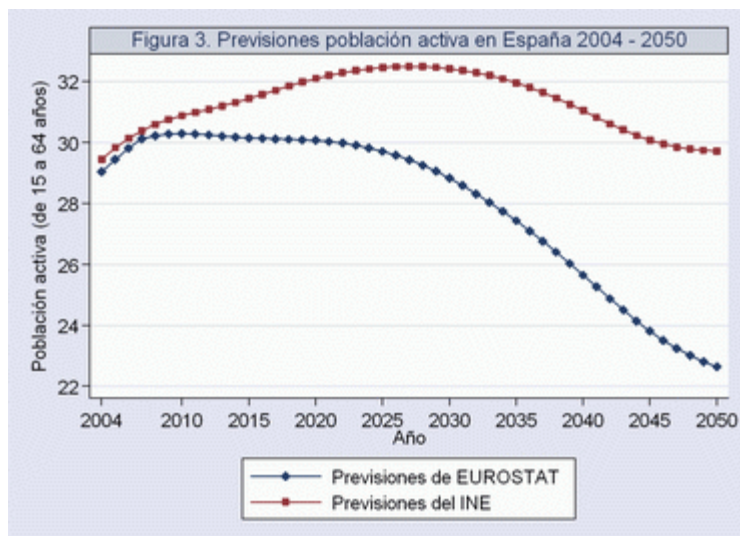
Aun así, hay una gran diferencia entre tener un porcentaje del 35% o del 30% de la población total de mayores de 65 años. Para apreciar la diferencia, podemos considerar la tasa de dependencia, es decir, el número de personas mayores de 65 años con respecto al número de personas en edad activa (entre 15 y 64 años). En la actualidad, la tasa es de aproximadamente 1:4, es decir, una persona mayor de 65 años por cada cuatro personas entre los 15 y los 64 años. Según las previsiones de EUROSTAT, esta tasa debería situarse en 2:3 en 2050, mientras que según el INE, la tasa debería ser tan solo de 1:2. En otras palabras, las previsiones del INE indican una reducción de la tasa de dependencia de los ancianos de alrededor del 75% en relación con la tasa de dependencia apuntada por las previsiones de EUROSTAT.

Por último, un tercer problema que aborda el Libro Verde es el descenso de la población activa en Europa. En muchos aspectos el crecimiento de la población activa es sinónimo del "motor demográfico" para el crecimiento económico mencionado en el Libro Verde. Cuantas más personas puedan contribuir potencialmente en la actividad económica de un país, mayor será el potencial resultado económico del mismo. El tamaño de la población activa también resulta esencial a la hora de calcular la tasa de crecimiento de los ancianos con respecto a la población general, tal y como se muestra en la Figura 2.

No es de extrañar que el Libro Verde de la Comisión describa una situación preocupante con respecto a la evolución del tamaño de la población activa en Europa. Con excepción de Suecia, Luxemburgo, Chipre, Malta e Irlanda, que deberían experimentar un crecimiento de su población activa más allá de 2035, todos los Estados miembros de la UE, incluida España, sufrirán un descenso constante, si es que no lo están sufriendo ya, del tamaño de su población activa desde 2010 aproximadamente.

Una vez más hay que decir que cuando se comparan las previsiones de las dos instituciones obtenemos unas conclusiones casi opuestas (véase la Figura 3). Si las previsiones del INE resultan correctas, al contrario que la mayoría de los demás Estados miembros de la UE, España registraría un crecimiento constante y relativamente prolongado de su potencial fuerza laboral hasta 2030 aproximadamente. Después sufriría un descenso, que en cuanto a su magnitud es muy inferior a las predicciones de EUROSTAT. El INE prevé un descenso de 2,5 millones desde el nivel máximo que se alcanzaría en 2030, mientras que EUROSTAT prevé una disminución de cerca de 8 millones de personas desde el nivel máximo que se alcanzaría en 2010. Resulta evidente que las previsiones del INE convertirían a España en el sexto miembro del actual grupo

de cinco países miembros de la UE con unas perspectivas favorables en cuanto al tamaño de su población activa.



Las cifras aportadas por el INE, mucho más optimistas que las de EUROSTAT, con respecto al futuro tamaño de la población de España sugieren que deberíamos reevaluar los riesgos potenciales apuntados en el Libro Verde de la Comisión acerca de la situación demográfica de España. Según las cifras del INE y dada su previsión de crecimiento de la población del 20%, España se encuentra en una situación sustancialmente mejor que la contemplada en el Libro Verde en lo que se refiere a la evolución demográfica.

Las estimaciones del INE sugieren que España es uno de los miembros de un reducido grupo de países privilegiados que experimentarán un (fuerte) crecimiento de su población más allá de 2050. De hecho, el escenario previsto por el INE sugiere que España registrará el crecimiento más rápido de su población de todos los Estados miembros de la UE tanto en términos absolutos como relativos. Por tanto, es probable que España se encuentre en una situación significativamente mejor a la hora de enfrentarse a los retos económicos derivados de los cambios demográficos que, por ejemplo, Alemania, Grecia, Portugal e Italia, cuya evolución demográfica se ha considerado tradicionalmente comparable con la de España (véase pág. 22, COM (2005) 94).

Es decir, *el Libro Verde de la Comisión está equivocado sustancialmente en su evaluación de algunos de los futuros problemas demográficos de España* si en vez de basar nuestro análisis en los datos de EUROSTAT usamos los datos facilitados por el INE.

Sin embargo, antes de hacer una afirmación tan contundente, deberíamos analizar por qué existen tantas diferencias entre las proyecciones de EUROSTAT y las del INE y determinar cuáles son las proyecciones más creíbles.

No es de extrañar que la principal explicación de las diferencias señaladas sea *la forma en que ambas instituciones estiman el tamaño de la futura inmigración cuando se trata de prever la evolución futura de la población en España* y, en menor medida, la evaluación de la fecundidad media en los próximos años:

- *EUROSTAT sostiene que la inmigración en España debería situarse alrededor de las 100.000 personas por año entre 2005 y 2050 y que la fecundidad media sería de alrededor de 1,4 niños.*

- El INE sostiene que la futura inmigración en España debería situarse alrededor a un cuarto de millón de personas al año entre el momento actual y 2050 y que la fecundidad media debería ser de alrededor de 1,52 niños por madre.

En números reales, esto significa que el INE prevé que entre hoy y el año 2050 España recibirá alrededor de 14 millones de nuevos inmigrantes en vez de 6 millones como es previsto por EUROSTAT (migración neta). Asimismo, la diferencia en la magnitud de la inmigración al mismo tiempo justifica y explica la diferencia en las estimaciones de las dos instituciones de las futuras tasas de fecundidad. Puesto que los inmigrantes que llegan a España de fuera de la UE normalmente tienen una tasa de fecundidad superior a la de las mujeres españolas, se desprende que la tasa de fecundidad española debería aproximarse a la tasa de fecundidad de los inmigrantes conforme aumenta la proporción de inmigrantes en la población española. Por tanto, la inmigración es un factor clave para comprender la diferencia entre el escenario de los 42 millones planteados por EUROSTAT para 2050 y el de los 53 millones planteado por el INE para el mismo año.

Sin embargo, la identificación de las razones por las que existen estas diferencias no es suficiente para poder descartar las conclusiones de la Comisión por lo que se refiere a los retos demográficos de España. También debemos evaluar la probabilidad del escenario inmigratorio contemplado por las dos instituciones.

Basándonos en el flujo de entrada de nuevos inmigrantes durante los últimos años, el número barajado por el INE no es disparatado. Por el contrario, incluso se podría alegar que es demasiado bajo. En 2002, los nuevos inmigrantes que llegaron a España fueron cerca de 700.000. En 2003 la cifra descendió a 370.000. Los datos del padrón municipal para 2004, que saltaron a los titulares de la mayoría de los periódicos españoles el 28 de abril, fijan el número de nuevos inmigrantes para 2004 en 650.000, mientras que los datos para los tres primeros meses de 2005 (200.000 nuevos inmigrantes) indican que la inmigración en este año debería aproximarse o incluso superar las cifras de 2004.

No obstante, si bien la inmigración en los últimos años ha sido impresionante, tanto en términos absolutos como relativos (España recibe más inmigrantes que cualquier otro país de la UE y más de una cuarta parte de la inmigración total de la UE), no resulta tan claro si es posible o sostenible a medio y largo plazo una llegada a España de un cuarto de millón de nuevos inmigrantes al año.

En contraste con muchos otros países europeos, el fenómeno de la inmigración es algo relativamente nuevo para España y aún quedan por materializarse todas las implicaciones sociales de una inmigración a gran o muy gran escala. Basándonos en la experiencia de otros países europeos, conforme aumenta la proporción de inmigrantes, existe un riesgo creciente de que la opinión pública española vaya recibiendo con cada vez menos entusiasmo a los nuevos inmigrantes en el futuro. Las encuestas sobre la opinión pública han puesto de manifiesto un cambio en esta dirección. Si continúa así, podríamos esperar que tarde o temprano los políticos españoles adecuen su punto de vista al del electorado, con la consecuencia de que se empezaría a aplicar una política de inmigración más restrictiva que en la actualidad. Los Países Bajos son un ejemplo de cambio radical en la política de inmigración como respuesta a los cambios producidos en la opinión pública. Francia, Dinamarca, Austria e Italia han experimentado tendencias similares.

La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿cuánta inmigración anual está dispuesto a aceptar el electorado español? Con 250.000 inmigrantes al año, en 2050 la población inmigrante supondría alrededor del 28% de la población total, en comparación con el

8,4% en la actualidad (véase el Informe Económico de la OCDE para España de 2004). Si el flujo de entrada es similar al de los últimos cinco años, es decir, 400.000-600.000 al año, la proporción sería mucho mayor en el futuro. Con independencia de cuál sea el escenario correcto, según los estándares europeos, una proporción de inmigrantes del 28% de la población total implicaría que España podría convertirse fácilmente en el país europeo con mayor población extranjera en 2050. Si bien esta posibilidad no se puede descartar, las experiencias de otros países europeos sugieren que llegar a ese punto tiene sus costes políticos.

Otro obstáculo es la forma en que el país aborda el tema de la inmigración y cómo planea hacerlo en el futuro. En la actualidad, ni el objetivo del porcentaje de inmigración previsto por el INE ni el previsto por EUROSTAT se reflejan en el marco legislativo que regula la inmigración en España. Es decir, España carece de un acuerdo político en cuanto al tamaño que se vislumbra como objetivo de su inmigración actual y futura. Asimismo, no existen mecanismos claros que puedan aplicarse para generar una inmigración que tenga el tamaño previsto por ninguna de las dos instituciones.

La inmigración en España ha sido casi exclusivamente el resultado de la inmigración irregular, de forma que una aplastante mayoría de nuevos inmigrantes llegados a España han sido reconocidos como legales una vez que han estado en el país de forma irregular durante un período de tiempo relativamente largo (de tres a cinco años) a través del procedimiento de arraigo (véase el Informe Elcano sobre Inmigración para una información más detallada al respecto).

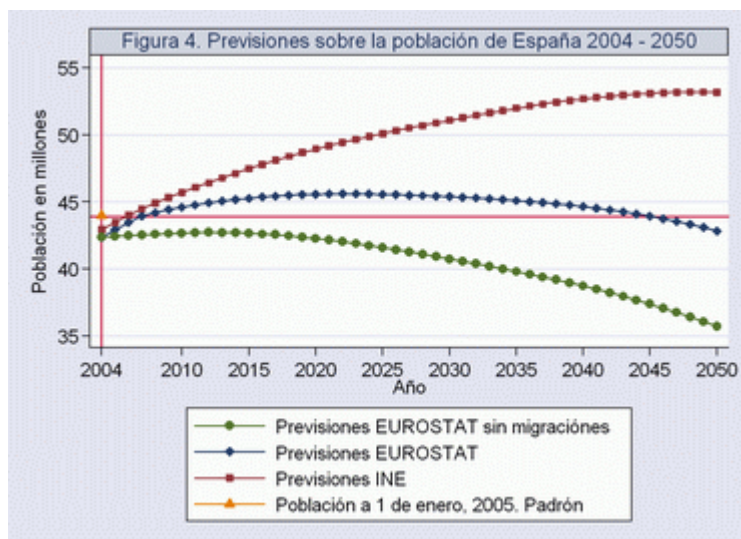
El nuevo reglamento aprobado por el actual gobierno ha reducido el período de tiempo necesario para poder solicitar los permisos de trabajo y residencia a través del procedimiento de arraigo a un año. Aun así, reducir el período de tiempo para solicitar el arraigo no es precisamente lo mismo que aplicar un mecanismo para la inmigración regular y fijar un objetivo de número de inmigrantes.

La ley, en vigor desde 2000, y el nuevo reglamento de 2005 guardan en gran parte silencio en cuanto a la forma de entrar legalmente como inmigrante en España y cuántos inmigrantes aceptará España al año. El único mecanismo de inmigración regular que contempla la ley en la actualidad nunca ha conseguido generar una inmigración al nivel sugerido por el INE (en los últimos años, la inmigración legal, que consiste esencialmente en un sistema de contratación de mano de obra en el país de origen, ha constituido alrededor del 1% al 2% de la nueva inmigración "irregular" cada año, o alrededor de 10.000 a 30.000 personas, dependiendo de la definición que se dé al término).

Esto significa que el enfoque que se ha dado en los últimos años en España a la inmigración ha sido pasivo en lugar de activo, lo cual prácticamente hace imposible controlar cuántos y qué inmigrantes entran en España en un año determinado. Un enfoque pasivo significa que la gestión del tamaño del contingente es algo fortuito.

Por ejemplo, el reciente auge de la inmigración de origen latinoamericano se puede asociar a factores económicos en los países de origen, así como a las oportunidades del momento (es decir, cambios en la regulación de los visados en la UE, etc.). Un cambio en las condiciones económicas en ciertos países en América Latina podría influir en el deseo de emigrar y no es improbable que muchos de los que ya han inmigrado a España pudieran considerar la idea de volver a sus países de origen. Asimismo, si empeora la situación económica en España, se puede prever que los potenciales inmigrantes prefieran un destino distinto a España.

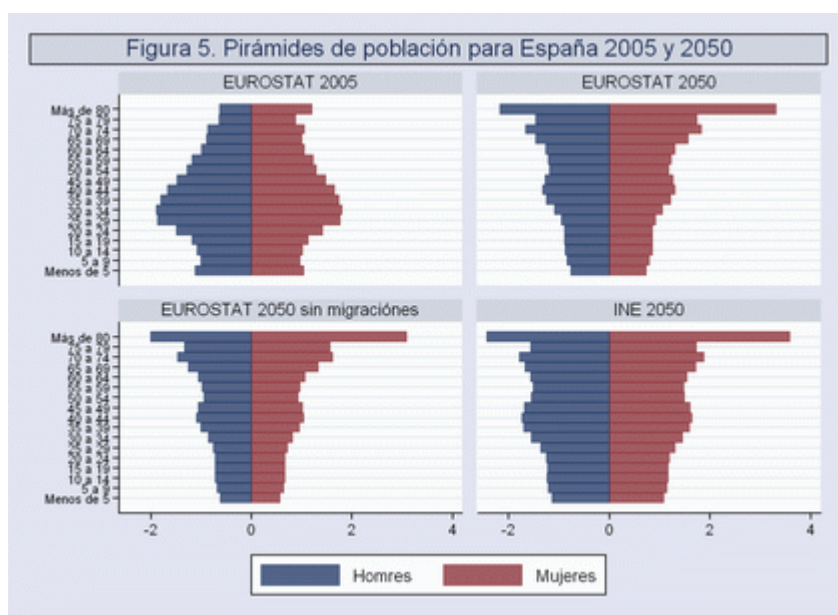
La acción política con respecto a las leyes nacionales también podría modificar el tamaño de la inmigración futura. Por ejemplo, por medio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el gobierno se ha dispuesto a combatir la inmigración ilegal utilizando controles nacionales más estrictos de los procedimientos ilegales de contratación. En el caso de que estas medidas fueran eficientes en un 100%, podría producirse un descenso significativo de la inmigración, ya que desincentivase la entrada de inmigrantes irregulares al mercado laboral ilegal y, por ello, se reduciría de forma significativa el incentivo para inmigrar irregularmente en el país. Por lo tanto, si las medidas no van acompañadas de una introducción simultánea de medidas para la inmigración regular de una magnitud comparable a la previsión de inmigración del INE, el tamaño de la futura población de España distaría mucho de los 53 millones estimados por el INE.



En definitiva, la inmigración, tal y como se ha abordado hasta ahora en España, implica que es un fenómeno muy volátil y existen muchos factores que tienen que coincidir para que se pueda registrar el nivel sostenido de inmigración en línea con las previsiones del INE, o incluso en los niveles previstos por EUROSTAT.

En ausencia de directrices claras acerca de los objetivos marcados en cuanto a los futuros inmigrantes, cualquier estimación con respecto a la inmigración futura se reduce a simples especulaciones. El hecho de que tanto el INE como EUROSTAT hagan previsiones acerca de la inmigración sin un fundamento político real y que la inmigración por sí sola explique la mayor parte del futuro crecimiento de la población implica que en realidad sabemos muy poco del futuro tamaño de la población de España.

Por lo tanto, lo único que sabemos con certeza es que el tamaño de la población nativa de España empezará a descender a partir del año 2010 aproximadamente, de forma que se producirá una reestructuración sustancial de la pirámide de población, y que solamente puede lograrse una desviación de esta tendencia por medio de la inmigración (véanse las Figuras 4 y 5).



Esto significa que el “motor demográfico” de España depende de la inmigración futura, lo cual tiene su parte positiva y su parte negativa. Lo positivo es que la inmigración se puede controlar por medio de la intervención política; lo negativo es que requiere un debate y unas decisiones políticas difíciles y delicadas con respecto al tamaño y la naturaleza de la inmigración que se desea en el futuro.

Conclusiones

No es este el lugar indicado para identificar el nivel “idóneo” de la futura inmigración en España ni el autor está en condiciones de hacerlo por sí mismo. Hacer una estimación del nivel de inmigración futura es demasiado complicado y depende de una amplia variedad de factores que requieren conocimientos especializados sobre los procesos sociales y económicos. El objeto del presente estudio es simplemente señalar que quizá haya llegado el momento de iniciar un debate serio acerca de dónde quiere situarse España en términos de inmigración en 2050.

Hemos explicado de forma detallada que al abordar la inmigración, España está considerando al mismo tiempo su futuro demográfico. Es decir, al abordar la inmigración de forma óptima, España podría contrarrestar algunos de los problemas asociados a las desfavorables perspectivas demográficas a las que se habrá de enfrentar si se materializa el escenario de “ausencia de inmigración” que se muestra en la Figura 4. Esto significa que España ha de responder a una pregunta trascendental: ¿cuántos inmigrantes debería tener España entre el momento actual y el año 2050? Por otro lado, al responder a esta pregunta, el país aborda simultáneamente la cuestión de qué magnitud tendrán los problemas de España relacionados con la demografía en 2050.

No sólo es probable que la decisión acerca de la inmigración futura permita aliviar los problemas relacionados con la demografía sino que, además, el futuro tamaño de la población probablemente influirá en las perspectivas geoestratégicas y económicas del país.

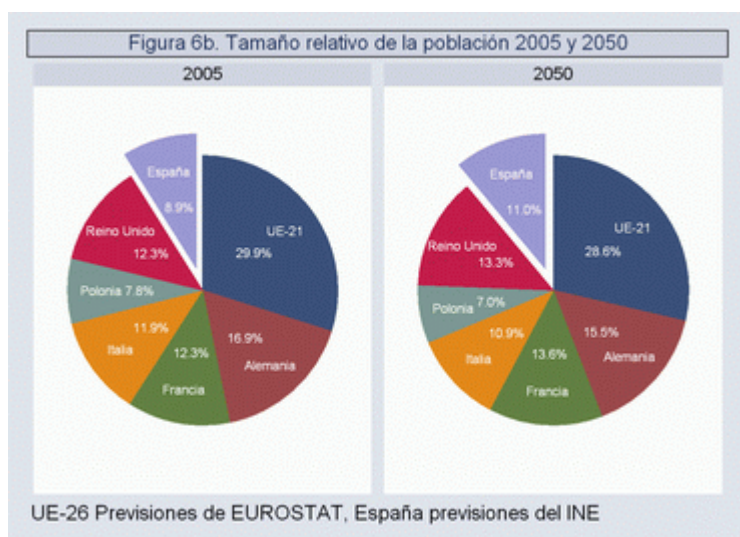
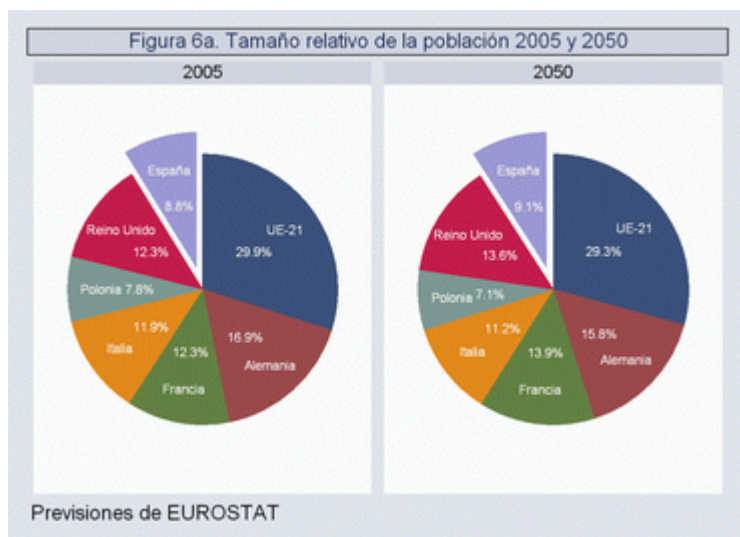
Un incremento en la población en la medida prevista por el INE durante un período de tiempo en que la población está descendiendo en muchos otros países europeos significaría que España se aproximaría a los países más grandes en términos de tamaño de la población durante las próximas décadas. Obviamente esto introduciría algunos

cambios con respecto a la distribución del poder en el seno de la UE, ya que éste en gran medida depende del tamaño de la población.

Lo mismo puede decirse del poder económico. Si España es capaz de absorber anualmente la inmigración sugerida por el INE sin un descenso de su actual PIB per cápita, no solamente reforzaría su posición como una de las diez mayores economías del mundo, sino que además mejoraría su clasificación actual (8º o 9º lugar). Aunque los mercados emergentes de Extremo Oriente e Iberoamérica podrían suponer una amenaza para que España siga formando parte de este club exclusivo de las mayores economías del mundo, sus perspectivas económicas se verían mejoradas enormemente por un incremento de la población de la magnitud prevista por el INE, en particular si consideramos las preocupantes perspectivas para Italia y Alemania por lo que se refiere a la población.

Si por el contrario, basamos nuestro análisis en las previsiones del Libro Verde, podemos concluir que es probable que España sufra un estancamiento en el crecimiento de su población y que en 2050 tendrá aproximadamente la misma población que en la actualidad. Lo más probable es que dicho escenario suponga que España baje en la clasificación de los países atendiendo a su economía. Tampoco podemos descartar que la influencia de España en el seno de la UE se debilite en relación con Francia y el Reino Unido, que según las mismas previsiones crecerían entre un 7% y un 8% en el mismo período.

En las Figuras 6 y 7 se muestran las diferencias en la proporción relativa de España respecto a la población de Europa (UE-25) en los dos escenarios propuestos. Si aceptamos el nivel de inmigración sugerido por las previsiones del INE, España pasaría de una proporción relativa del 9% al 12% de la población de la UE-25. Asimismo, España superaría a Italia en cuanto al tamaño de la población, convirtiéndose en el cuarto país más grande de la UE-25 para 2050. Además, la diferencia del tamaño relativo de España frente a Alemania, Francia y el Reino Unido sería significativamente menor que si aceptamos las previsiones en cuanto a inmigración de EUROSTAT. Obviamente, los cambios en las relaciones de tamaño derivados de las previsiones del INE tienen consecuencias políticas de gran alcance, ya que el exclusivo club de los países grandes de la UE no podría seguir considerando a España como un país de nivel inferior. Por ejemplo, ya no sería posible comparar a España con Polonia. Un escenario más probable es que España aspirara a un trato de igualdad en cuanto al poder en relación con Francia y el Reino Unido y solicitara un trato igual o incluso mejor que el otorgado a Italia, si el escenario previsto resultara ser más o menos acertado.



Se plantea entonces la siguiente pregunta: ¿cómo deberían enfocar las autoridades de España el tema de la inmigración en el futuro? Si partimos de la situación de hoy, es evidente que las políticas actuales no son diseñadas para asegurar un flujo de entrada constante de inmigrantes, con independencia de si el objetivo es conseguir una tasa de inmigración más moderada, tal y como se asume en el Libro Verde de la Comisión, o si el objetivo es proporcionar una tasa sustancial de inmigrantes, como asume el INE.

Si el objetivo es garantizar un número de inmigrantes de la magnitud prevista por el INE, sería sensato revisar la actual política de inmigración de forma que pudiera generar efectivamente una inmigración regular de alrededor de 250.000 personas al año y lo que es más importante, la política de inmigración debería considerar que si bien la demanda de inmigrar a España apenas parece plantear problemas, esto podría cambiar drásticamente en el futuro. La futura política de inmigración en España tiene que ser "proactiva", en el sentido de que España pueda atraer inmigrantes también en momentos de escasa demanda de emigrar al país. Esto tiene especial importancia si el objetivo es conseguir inmigrantes con un variado perfil de capacitación, lo cual es una condición necesaria para que España disfrute de todos los beneficios de contar con una elevada población inmigrante y contrarrestar con éxito los efectos más negativos de la transición demográfica. Esto implica formular explícitamente un objetivo anual de porcentaje de inmigrantes "regulares" desde las instancias políticas y crear los mecanismos necesarios que puedan generar el nivel de inmigración deseado.

Pero incluso aunque se consiga establecer dicho objetivo y crear los mecanismos para alcanzarlo, todavía no está claro si las autoridades políticas españolas desean fijar un objetivo de porcentaje de inmigrantes que coincida con el tamaño previsto por el INE o incluso el número inferior previsto por EUROSTAT. La cuestión es más complicada que todo esto.

Resulta fácil afirmar que el nivel de inmigrantes previsto por el INE sería una excelente herramienta para reducir muchos de los problemas demográficos a los que se enfrentaría España en ausencia de inmigración. Asimismo, el nivel de inmigrantes cercano al previsto por el INE posiblemente situaría a España en los primeros puestos del crecimiento económico durante las próximas tres o cuatro décadas. Pero no se debería confundir la inmigración con el crecimiento natural de la población. La inmigración es y será siempre una fuente de conflicto social que tarde o temprano tiene unos costes políticos.

El nivel óptimo de inmigración no es un juego de números con el que intentamos maximizar los beneficios económicos generados por el fenómeno, ni es una herramienta para suavizar los cambios demográficos sin precedentes sin generar problema alguno. El nivel óptimo de inmigración es más probable que esté asociado a lo que la opinión pública y el electorado perciban como un número de inmigrantes aceptable como objetivo. Este objetivo puede coincidir, aunque no necesariamente, con la necesidad económica de inmigración y la necesidad de reducir los problemas demográficos.

Hay motivos para ser prudentes acerca del futuro tamaño de la inmigración. Por ejemplo, la magnitud de la inmigración utilizada por el INE implica pasar de una proporción de inmigrantes de alrededor del 8% al 28% del total de la población en un período de tiempo relativamente corto de 45 años. Esto, sin duda, supone un reto. Exige la capacidad logística para absorber a la población inmigrante, así como la capacidad de aceptación por parte de la población española. Para conseguirlo, la sociedad española tiene que aceptar que tiene que generar mucha más información y conocimientos acerca del desarrollo del fenómeno de la inmigración. Si no se consiguiera integrar a la comunidad de inmigrantes, tarde o temprano la inmigración dejaría de producir beneficios para las autoridades y la propia sociedad española, se reduciría la inmigración y el país quedaría expuesto a las consecuencias de los cambios demográficos que en parte está contrarrestando la inmigración.

Teniendo en cuenta las cifras, con excepción de Luxemburgo y Suiza, en la actualidad ningún país europeo se acerca a una proporción de inmigrantes superior al 25% de la población total. *Otros países de la OCDE con una fuerte inmigración en el pasado tienen una proporción de inmigrantes de alrededor del 10% al 12% de su población total* (Tendencias de la Migración Internacional de la OCDE, 2004). Muchos de los países con una proporción de inmigrantes de alrededor del 10% al 12% (Países Bajos, Austria y Francia) han sufrido en mayor o menor medida un conflicto social como consecuencia de lo que la opinión pública considera una inmigración excesiva en el pasado. La pregunta que se plantea es: ¿es España diferente y puede absorber la inmigración más fácilmente que otros países europeos? Si la respuesta es "no", el resultado sería posiblemente una inmigración neta inferior a la prevista por el INE y, en consecuencia, un menor crecimiento de la población y un desarrollo demográfico bastante problemático.

Cuál de los dos escenarios será más probable dependerá de cómo enfoquen y resuelvan este gobierno y los que vengan después las necesidades de inmigración de España. Sin embargo, ni EUROSTAT ni el INE han suministrado previsiones creíbles para el futuro.

Mientras tanto, y a la espera de un acuerdo político acerca del tamaño futuro de la inmigración, la realidad ha superado tanto a EUROSTAT como al INE: sus predicciones para 2004 se quedaron cortas en un millón y medio y un millón, respectivamente. Considerando que 2004 es el año de inicio de las previsiones de EUROSTAT y solamente el tercer año de las previsiones para 65 años del INE, no deberíamos precipitarnos a la hora de sacar conclusiones con respecto al tamaño probable de la población de España hasta que sepamos dónde le gustaría estar a España en lo que se refiere a la inmigración en 2050, y como lograr este objetivo.

Rickard Sandell

*Investigador Principal, Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales,
Real Instituto Elcano*