

INFORME SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS



GOBIERNO DE CANARIAS

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS

INFORME SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS



GOBIERNO DE CANARIAS

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS

El Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias fue creado por los Decretos 195/2002 y 196/2002, del Presidente del Gobierno de Canarias, Excmo. Sr. D. Román Rodríguez Rodríguez.

PRESIDENTE

Manuel Lobo Cabrera

MIEMBROS

Asunción Asín Cabrera

Andreu Domingo Valls

Josefina Domínguez Mújica

Juan Antonio Fernández Cordón

José Angel. Gil Jurado

Eligio Hernández Gutiérrez

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón

Ana María López Sala

Margarita Isabel Ramos Quintana

José Luis Rivero Ceballos

José Ángel Rodríguez Martín

UNIDAD DE APOYO

Miguel Guerra García de Celis

Juan Peña García

Gonzalo Rodríguez López

SECRETARIO

Aniano Hernández Guerra

Para mayor información, por favor dirigirse a:

Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias
Unidad de Apoyo del Comité de Expertos
Plaza Dr. Rafael O'Shanahan, nº 1
35004 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (ISLAS CANARIAS)
Tlf: 34 928-452679, 928-452678 y 928-452347
Fax: 928-452135
Móvil: 619-107727
Email: aniano.hernandezguerra@gobiernodecanarias.org
Web: www.gobiernodecanarias.org/comite

1

CONCLUSIONES

1ª. INSULARIDAD Y ULTRAPERIFICIDAD

La dimensión demográfica del Archipiélago ha de valorarse en función de sus peculiaridades territoriales, concretamente, de los niveles de densidad ya alcanzados, de la condición ultraperiférica de Canarias, del carácter limitado de los recursos insulares y de la extensión de un territorio topográficamente accidentado y con una elevada proporción de espacios protegidos.

El hecho diferencial canario se basa en esta condición insular, que históricamente ha sido reconocido como un factor vulnerable, y ha permitido una especialidad jurídica, administrativa, fiscal y económica en el seno del Estado español.

Este hecho diferencial tiene su expresión más elevada en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que en su art. 299.2, identifica y reconoce a Canarias como región ultraperiférica.

La presión de la población sobre el territorio tiene en Canarias un carácter especial, porque las islas no soportan la misma capacidad que los territorios continentales, sobre todo las islas alejadas.

2ª. INMIGRACIÓN Y REJUVENECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

En los últimos decenios ha predominado la inmigración frente a la emigración en la historia reciente del archipiélago, de tal forma que Canarias ha sido una de las Comunidades Autónomas que ha alcanzado unos valores positivos más elevados en el ámbito del Estado. Su tasa de crecimiento migratorio entre 1991-1995 y 1996-2000 se situó en un 9,9 % y un 16,9 %, respectivamente, en unas fechas en que Eurostat da una tasa de 2,9 % y de 1,8 % para el conjunto de los países de la Europa de los quince.

Canarias ha manifestado durante el siglo XX un comportamiento fuertemente natalista. En el último periodo, las generaciones más numerosas del pasado demográfico siguen teniendo un peso importante en la juventud de la población. La fase de la transición correspondiente a una sociedad envejecida se ha alejado de la población canaria por el impacto que representa en su estructura demográfica la inmigración y por ese pasado natalista cuyas huellas aún reconocemos.

3ª. PREVISIÓN DE AUMENTO INMIGRATORIO EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

La inmigración extranjera ha crecido de forma sobresaliente a partir de 1996 y, sobre todo, desde 1999. La diversificación en el origen geográfico es otra de las constantes de la reciente inmigración exterior así como el peso que adquieren los flujos de países terceros a la Unión Europea.

Ha aumentado el nivel de clandestinidad de las corrientes migratorias en los últimos años a un ritmo superior al que lo ha hecho en el resto del Estado. Con este dato se confirma la posición de frontera del territorio insular.

Entre las procedencias más destacadas en la inmigración irregular figuran las latinoamericanas de Colombia, Cuba, Ecuador, Argentina y Venezuela y las africanas de Marruecos, Mauritania, Sierra Leona, Nigeria y Ghana.

El impacto de la inmigración extranjera ha sido mayor, con mucha diferencia, en las islas de Lanzarote y Fuerteventura.

Todas las previsiones indican que los diversos flujos inmigratorios proseguirán su intensidad, especialmente los que proceden de América del Sur, Este de Europa y África.

Los inmigrantes de la Unión Europea tienden a aumentar, pero el mayor crecimiento en los próximos años provendrá de los países latinoamericanos, parte de cuyos nacionales se acogerán a la reforma del Código Civil que permite la nacionalización española de hijos y nietos de antiguos emigrantes.

Este aumento del flujo inmigratorio tendrá consecuencias en los hogares y las viviendas. Debemos suponer que en los próximos años el número de hogares con población extranjera crecerá con más rapidez incluso que el incremento experimentado por el número de residentes extranjeros. Las características de las viviendas demandadas pueden abarcar todo el espectro presente en el mercado, tanto en el régimen de tenencia (en propiedad o en alquiler) como en el precio de la misma.

Por su lado, en el año 2001 se ha producido la primera reducción del número de entrada de inmigrantes de otras Comunidades Autónomas desde hace 10 años, lo que podría estar indicando un cambio de tendencia de esta inmigración interior española.

4ª. INMIGRANTES TRABAJADORES JÓVENES

Lo más notable de la inmigración reciente es la importancia del grupo de adultos jóvenes (20-39 años) y del grupo 0-19, así como la exigua proporción de mayores (60 o más años). Se confirma de este modo, el cambio en la composición y en la naturaleza de la inmigración a Canarias, formada ahora por trabajadores jóvenes que llegan con hijos pequeños o los tienen cuando están ya en Canarias.

Prevedemos que, aún en ausencia de inmigración, o con flujos moderados, la población en edad de trabajar (20-59 años) seguirá creciendo hasta el horizonte de 2011, aunque a un ritmo muy moderado y decreciente. El peso del grupo potencialmente activo en la población aumentará de 57,3% en 1996 a 60,6% en 2004 y posteriormente iniciará un descenso a un ritmo lento hasta 2011. Como se ha visto, el aumento de los flujos migratorios ha provocado un mayor crecimiento de este grupo poblacional.

5ª. CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y PARTICIPACIÓN FEMENINA

En los últimos diez años, el crecimiento del empleo en Canarias ha sido excepcionalmente elevado, por encima del crecimiento de la oferta, con la consiguiente disminución del paro. Entre 1992 y 2001, el número de ocupados (el empleo) ha crecido a una media anual del 5% (4,5% el empleo masculino

y 5,8% el femenino), mientras que la población activa crecía un promedio del 3% anual (2,7% los hombres, 3,5% las mujeres). Una parte del crecimiento del empleo se ha nutrido, por consiguiente, de la reserva que representaba el paro. Otra buena parte del empleo creado lo han ocupado los inmigrantes.

Las mujeres han seguido la misma pauta del entorno occidental, observándose un importante aumento de la participación en el mercado de trabajo, especialmente en las edades jóvenes (descontando el efecto del alargamiento de la escolaridad). Los incrementos han sido más notables entre los 25 y los 35 años, edades antes dedicadas casi exclusivamente a la familia y a la maternidad. La tasa de actividad femenina a 25-29 años ha pasado de 36,7% en 1977 a 74,5% en 1997; y a los 30-34, de 28,1 a 66,1%. No obstante, el nivel de participación sigue siendo bajo, con relación a los hombres y con relación a las mujeres de otros países europeos.

Los cambios operados en la discriminación en el acceso al capital humano, el empleo y la ocupación, han determinado que la mujer mantenga pautas de inserción cada vez más altas, con independencia del ciclo económico.

Se puede detectar un escenario futuro en el que la población activa modere su crecimiento en función del crecimiento económico. Sin embargo, debemos también contemplar la posibilidad de que las políticas de empleo que favorecen el incremento de la tasa de actividad de las mujeres sean cada vez más eficaces y que colectivos que han tenido un bajo nivel de inserción vayan cambiando su comportamiento, como por ejemplo los estudiantes de 16 y más años, o los discapacitados.

6ª. DEMOGRAFÍA Y ESCENARIOS DE FUTURO

Un intento razonado de gestión del futuro, en el campo demográfico, debería considerar toda una serie de variables que deben conjugarse a corto, medio y largo plazo. A corto plazo domina el fuerte crecimiento demográfico que ha experimentado Canarias, consecuencia del importante crecimiento de la inmigración. A medio y largo plazo puede plantearse el favorecer la natalidad para limitar los efectos demográficos negativos a largo plazo, apoyar la incorporación de las mujeres, mediante políticas familiares y de igualdad adecuadas y garantizar la integración de los inmigrantes que la economía y la sociedad pueden acoger. Toda política demográfica debe estar subordinada a las opciones de desarrollo futuro en el ámbito de la economía y del medio ambiente, en particular. En el caso de Canarias, su singularidad exige la máxima coherencia entre las opciones de desarrollo futuro que se adopten y la acción en el campo de la demografía.

7ª. NECESIDAD DE UN RECUENTO EXHAUSTIVO DE LOS FLUJOS INMIGRATORIOS

Debido a las especiales características de la problemática migratoria en el marco de la Comunidad Autónoma de Canarias, se precisa de un instrumento estadístico oficial de recuento y conocimiento de

los flujos inmigratorios. Las actuales estadísticas oficiales no recogen el fenómeno adecuadamente. Se precisa una fuente fiable, exhaustiva, periódica, ambiciosa en su contenido y que ofrezca resultados a nivel de isla.

Con mayor urgencia y necesidad se precisa de esta fuente estadística sobre inmigrantes, cuando las discrepancias de cifras globales entre Padrón 2001 (1.694.477 habitantes), Censo 2001 (1.781.366 habitantes) y Padrón 2002 (1.843.755 habitantes) son tan disonantes. Y esto es así, porque gran parte de la discrepancia en las cifras globales de población procede, tanto por exceso como por defecto, de los inmigrantes.

Relativo al problema de las cifras poblacionales, es preciso advertir que para la Comunidad de Canarias ya representa un grave perjuicio el no reconocimiento de la población de hecho como la verdadera población que utiliza el espacio y los servicios públicos. Por ejemplo, los 12 millones de turistas y demás "población flotante" no son reconocidos como usuarios potenciales de los servicios sanitarios, y por tanto, no cuentan en la distribución de la financiación de la sanidad pública. En islas como Lanzarote y Fuerteventura ocurre, especialmente, que la calidad de estos servicios se ve mermada como consecuencia de que un porcentaje alto de los usuarios realmente no cuentan como población de derecho y, por tanto, los recursos obtenidos no se corresponden a los estándares necesarios de calidad de servicio.

8ª. MODELO ECONÓMICO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El modelo económico canario se asienta en gran medida sobre sectores que, como la construcción y el turismo, especialmente son intensivos en consumo territorial (coeficiente técnico que relaciona la cantidad de suelo utilizado por unidad de valor producido). Precisamente son dos de los sectores que por sus características laborales necesitan mucha mano de obra, y que más reclaman y ocupan inmigrantes de todo el abanico de categorías de cualificación.

La estrategia consecuente para reorientar la actual y peligrosa geografía del modelo (bloqueo por agotamiento de suelos) consiste en activar un nuevo marco regulatorio y de controles en la ordenación y usos territoriales, así como en aquellos sectores motores que crecen concibiendo el progreso como un simple récord de oferta cuantitativa, pero sin atender a la dimensión cualitativa de sus límites. La estrecha interacción que tienen esas actividades (construcción y turismo, sobre todo) con el "consumo de territorio", y la importante generación de empleo que demandan dichos sectores, urgen el acompañar estos proyectos y procesos de "febrilidad oferente". Esta es la razón de ser y la oportunidad de las Directrices del Ordenación General y del Turismo que se han elaborado y se tramita en el Parlamento de Canarias.

Este texto legal es la columna vertebral de un modelo cuya reorientación irá ponderando progresivamente las ventajas de una estrategia de desarrollo sostenible en estas islas. Y lo que así mismo es importante: quita presión a un mercado laboral y a un ritmo de edificación con alta temporalidad. Su repercusión en el "efecto llamada" será entonces apreciable, modificando algunas de las pautas y motivaciones de segmentos inmigratorios, y de operadores poco respetuosos con la rentabilidad a largo plazo, y el respeto a los derechos sociales de esos colectivos laborales.

9ª. BALANCE DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA INMIGRACIÓN

Las características de los flujos inmigratorios que recibe Canarias tienen dos motivaciones mayoritarias: las de incorporarse al mercado laboral y el de las especiales entradas de “retornados y sus descendientes”, es decir, del contingente relacionado con antiguos emigrantes isleños. Como en cualquier fenómeno inmigratorio de significativa cuantía y continuidad en el tiempo, hay que contabilizar la proporción de personas que se han desplazado por reagrupamiento familiar. Por otro lado, no deben desdeñarse las migraciones residenciales y de ocio, mayoritariamente protagonizadas por europeos.

En general esta inmigración que recibe Canarias tiene efectos positivos en la dinamización del modelo y en sus contribuciones al valor añadido, la financiación de la Seguridad Social, el aporte de impuestos a las haciendas públicas y su agregación a la demanda y a las iniciativas empresariales. También tiene efectos con eventuales costes en funciones de carga territorial (aspecto residencial de la vivienda y presión sobre el mercado del suelo), las demandas de infraestructuras y equipamientos públicos, así como en las prestaciones de servicios públicos estratégicos (sanidad, educación, servicios sociales de asistencia...), los cuales acarrearán facturas suplementarias en los presupuestos de las administraciones.

10ª. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR

La población en edad de trabajar es sensible al crecimiento económico. Las fases de expansión van acompañadas de un crecimiento cada vez mayor de la población en edad de trabajar y las fases de estancamiento económico, o menor crecimiento, también son seguidas por la moderación de la población en edad de trabajar.

Esto es lo que nos enseña el análisis del pasado ¿cuáles son los rasgos previsibles que diseñan el escenario del futuro? En primer término, podemos trabajar con la hipótesis de un crecimiento para los próximos años más moderado que en el inmediato pasado. Existen dos razones: la situación económica internacional y la dotación de la oferta de bienes y servicios exportables desde las Islas Canarias establecen límites al crecimiento, pero también hemos de considerar la posibilidad de que se aprueben medidas que optan por limitar el crecimiento en el ámbito de la política económica. En este caso, podemos considerar como escenario posible, *ceteris paribus*, para el futuro que la población en edad de trabajar moderará el crecimiento. Este escenario puede alterarse si se producen hechos que aumenten los efectos de expulsión en áreas regionales a las que las Islas Canarias son muy sensibles, como por ejemplo, América Latina.

11ª. INMIGRANTES Y EMPLEO

La inmigración tiene la función de compensar la reducción de la oferta de trabajo disponible que se produce como consecuencia de la caída de la tasa de paro, como demuestra la regresión de la tasa de paro y la inmigración.

La compensación que la inmigración ofrece a la caída de la tasa de paro tiene características especiales en las Islas Canarias. Con frecuencia se asocia el proceso de inmigración a trabajadores potenciales del segmento secundario del mercado de trabajo, sin embargo, no es el caso de las Islas. En términos generales, los inmigrantes tienen una tasa de paro inferior a los nativos y retribuciones medias más altas. Esta información contrasta con la idea general de que los inmigrantes obtienen empleos que los nativos no quieren. Es cierto que parte de la inmigración, fundamentalmente extranjera, acepta empleos del segmento secundario del mercado de trabajo, cuyas condiciones salariales, en términos de salarios reales, quedan superadas por los salarios de reserva de los nativos. Pero la inmigración en las Islas Canarias obtiene empleos y es un proceso intenso en el segmento primario del mercado de trabajo. Por tanto, la compensación de la caída de la tasa de paro que ofrece la inmigración no se produce sólo en los sectores de actividad marginal, es un proceso generalizado.

12ª. INMIGRANTES Y FORMACIÓN

El proceso generalizado por el que los buscadores de empleo inmigrantes cubren las vacantes de los sectores de actividad en expansión, y no sólo las que se encuentran en los sectores marginales de actividad, se relaciona con determinadas características de empleabilidad con las que los inmigrantes compiten por los puestos de trabajo.

El modelo de competencia por los puestos de trabajo señala que la formación alcanzada en el sistema educativo es una variable fundamental para el acceso a los empleos. Efectivamente, en el caso de los inmigrantes del resto de las Comunidades Autónomas, el porcentaje de ocupados se va incrementando a medida que se eleva el nivel de formación alcanzado en el sistema educativo. La credencial educativa es pues una variable estratégica de selección que obtienen en mayor proporción relativa los inmigrantes de otras Comunidades Autónomas a medida que el nivel educativo es superior.

En el caso de los inmigrantes del extranjero los resultados son diferentes, lo que se explica por las diferentes características de los inmigrantes. Es relativamente importante el porcentaje de ocupados sin estudios, que se correlacionan con los empleos del segmento secundario del mercado de trabajo en los que las condiciones de trabajo son inferiores al salario de reserva de los nativos. En el otro extremo, el porcentaje de ocupados también se eleva entre los que poseen la credencial de enseñanza secundaria y superior.

13ª. INMIGRANTES Y RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

La inmigración se ha concentrado en las actividades económicas en expansión –construcción, comercio al por mayor y menor, hostelería y restaurantes, servicios a las empresas e inmobiliarias, administración pública–, esta información permite rechazar la idea general de que los inmigrantes se concentran en los empleos rechazados por los nativos y es coherente con los factores de empleabilidad que se han señalado.

Igualmente coherente resulta la información sobre las ocupaciones en las que se concentran los inmigrantes. El mayor porcentaje de empleos lo obtienen entre los trabajadores de servicios y comercio, y el segundo en importancia entre los directivos y técnicos.

14ª. INCIDENCIA SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El aumento inmigratorio, y en general de la población, tendrá consecuencias sobre la provisión de los servicios públicos, especialmente en el ámbito de la salud pública, la educación, la vivienda y los servicios sociales.

Debe tenerse en cuenta que la intensidad del fenómeno se ha producido en muy poco tiempo, y por ello determinadas islas, como Lanzarote y Fuerteventura, no han estado preparadas para recibir tanta población; y las islas capitalinas de Gran Canaria y Tenerife, ya de por sí con una densidad de población muy alta, pueden alcanzar algún grado de saturación.

En la isla de Lanzarote, por ejemplo, más del 29% de las tarjetas sanitarias corresponden a ciudadanos nacidos fuera de Canarias (el 6,5% a extranjeros); el 37% de los ingresos habidos en la Unidad de Intensivos en los últimos tres años corresponde a personas extranjeras, así como el 32% de las estancias, lo que implica que en torno a un tercio de los recursos de esta Unidad se destina a atender a población extranjera; un tercio de los partos se realizan por mujeres extranjeras; las atenciones en urgencias a ciudadanos extranjeros se multiplicaron por 3,9 entre 2000 y 2001 (en ese año llegaron a 6.798); las consultas externas a ciudadanos extranjeros entre 2001 y 2002 (hasta el mes de noviembre) se multiplicaron por dos y los días de hospitalización de ciudadanos extranjeros entre 2000 y 2002 (hasta noviembre) se incrementaron un 349%. Tomando como referencia los datos disponibles de 2002, el 60% de los días de hospitalización corresponden a ciudadanos latinoamericanos o africanos y tan sólo la población colombiana representa el 21% de los días de hospitalización.

El Gobierno de Canarias debe dar prioridad a la planificación de estos servicios públicos teniendo en cuenta la previsible llegada de más inmigrantes. Debe preocuparse y activar las políticas de integración social de los inmigrantes a la misma vez que debe facilitar el acceso al bienestar social de la población nativa, reduciendo la marginación y siguiendo con la línea de aumento de la cualificación profesional de los canarios. Con ello se consigue la cohesión social necesaria para alcanzar una sociedad más equilibrada y justa, y se reduce la xenofobia, y la incompreensión social de un fenómeno nuevo como es el de la inmigración.

15ª. NECESIDAD DE ADAPTACIONES DE ORDEN INSTITUCIONAL

La inmigración se ha transformado en una materia de transformación institucional.

Son particularmente positivas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias las siguientes medidas: la creación del Foro Canario de Inmigración y la aprobación reciente por el Parlamento del Plan Canario para la Inmigración, también el Pacto Canario sobre la Inmigración firmado por las fuerzas políticas y sociales, la Subcomisión Canarias-Estado para la Inmigración y la Extranjería, y el Foro insular creado en Fuerteventura.

En concreto, el Plan Canario para la Inmigración es un instrumento activo que pretende prevenir las tensiones sociales (principio de prevención incluido entre los objetivos esenciales) y en donde destacan, asimismo, las acciones dirigidas no sólo a los inmigrantes, sino a la sociedad de acogida (los jóvenes, el personal de los servicios de la administración que gestiona esta política, etc.). Se trata por tanto de un Plan

mucho más cohesionado en cuanto a sus objetivos, que concibe la inmigración como un fenómeno a largo plazo, y en donde se incorpora la cuestión de la interculturalidad en el suministro de servicios sociales. En definitiva, se trata de un Plan producto de un estadio migratorio de mayor maduración que crea vías de participación de la sociedad de acogida.

La Comunidad Autónoma Canaria cuenta, si tomamos este Plan como referencia, con una herramienta de gran utilidad en la aplicación de la política de integración social de los inmigrantes. Este objetivo, sin embargo, puede no llegar a buen fin, si no se le dota de los suficientes recursos, así como de las medidas necesarias de coordinación interinstitucional, con la sociedad civil y con los mismos inmigrantes. Su diseño puede considerarse positivo, también por el ensamble de estas iniciativas, como se indica en el mismo, con otros planes regionales (Plan General de Servicios Sociales, Plan Canario de Vivienda, Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión en Canarias, Plan Integral del Menor y Plan de Igualdad de Oportunidades).

Sin embargo no son suficientes estas medidas institucionales. Debe plantearse la constitución, en el seno de la estructura del Gobierno de Canarias, de un centro directivo que coordine las políticas y líneas de actuación en torno a la inmigración.

Debe constituirse, tal y como refleja el Plan Canario para la Inmigración, un Observatorio de la Inmigración.

Deben fortalecerse la coordinación y colaboración de la Administración Central y la Autonómica en esta materia, y además, Canarias, como región fronteriza, tiene que participar en los centros y organismos de debate y decisión sobre inmigración a nivel del Estado español, y si fuera necesario, a nivel europeo.

16^a. COMPETENCIAS EN POLÍTICA MIGRATORIA

La distribución de competencias en materia migratoria en el Estado español ha determinado que las administraciones periféricas –Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales– intervengan activamente, en especial, sobre una de las esferas de la política: el apartado de la integración social de los inmigrantes. Su acción en otros ámbitos, como el diseño y ejecución de políticas de control fronterizo o de nacionalidad está en el marco legislativo y político actual seriamente limitado, si no se producen acuerdos específicos con la Administración Central.

Sin embargo, el aumento de las competencias de los gobiernos regionales ha sido un proceso observable en algunos Estados con sistemas políticos descentralizados y formas más o menos simétricas de federalismo, como es el caso de Canadá o de algunas regiones de Alemania, que pueden arrojar experiencias de interés para países de menor tradición migratoria. En esos casos, los gobiernos subnacionales están participando activamente en mayor o menor medida en el control de flujos, la formulación de medidas de admisión y la regulación del mercado de trabajo local.

Las políticas de control de flujos y las de integración social, cuando menos deben estar coordinadas, ejerciéndose en estrecha colaboración y bajo unas directrices homogéneas y transparentes. En atención a la necesaria conexión entre el control de flujos y la integración social, se hace necesario obtener, por delegación estatal, las competencias de permisos de residencia y trabajo de extranjeros en Canarias.

En concreto, la Comunidad Autónoma de Canarias puede requerir este incremento competencial por la vía del artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía.

17ª. MAYOR PROTAGONISMO AUTONÓMICO EN LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

Respetando la distribución de competencias establecida por la Constitución y el Estatuto y los compromisos comunitarios de España, tal como ahora son y sin descartar lo que pueda resultar de su modificación, se proponen las siguientes vías para obtener una ampliación competencial sobre la materia:

- Primera, la ordenación del territorio con especial énfasis en los instrumentos jurídico-urbanísticos, en conexión con medidas de fomento.
- Segunda, la ejecución de la legislación laboral y su expansión a materias conexas, como sería la concesión de permisos de residencia, limitados en su validez por el propio principio de estanqueidad. Algo a negociar, invocando, para ello, tanto el propio título competencial sobre la ejecución de la legislación laboral, como el carácter conexo de otras materias.
- Tercera, la utilización de la competencia para establecer los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del REF, al menos parcialmente, como instrumento de fomento al servicio de la racionalización de la carga demográfica.
- Cuarta, la negociación con el Estado de nuevas normativas estatales sobre los flujos de población, al amparo de los arts. 13 e/ y 37, 1 EACan y, en su caso, con la UE al amparo del art. 37,2 EACan.
- Quinta, la negociación de transferencias competenciales al amparo de lo dispuesto en el art. 35 EACan en relación con el art. 150,2 CE.

18ª. NO HAY BASE JURÍDICA PARA UNA LEY RESTRICTIVA DE LA RESIDENCIA

No hay en estos momentos, ni en la Constitución Española, ni en el Estatuto de Autonomía de Canarias, ni en el actual modelo de integración de Canarias en la Unión Europea, bases jurídicas para la elaboración de una Ley de Residencia restrictiva del principio de libre circulación de personas.

Sin embargo, la presión demográfica que se espera para los próximos años, junto al carácter insular y ultraperiférico del territorio, los costes sociales y ambientales que se vislumbran, así como la necesaria moratoria en el crecimiento de determinados alojamientos turísticos, abogan por el inicio de negociaciones político-institucionales para tratar de racionalizar el posible efecto de aumento poblacional en Canarias.

19ª. NEGOCIAR MEDIDAS ESPECÍFICAS SOBRE UNA APLICACIÓN DIFERENCIADA DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Es posible la negociación de alguna medida específica que implique una aplicación diferenciada de las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en Canarias, de conformidad con el actual modelo de integración de las Islas Canarias en la Unión Europea (art. 299.2 del TCE). El artículo 299.2 del TCE autoriza la aplicación de un Derecho particular a las regiones ultraperiféricas, dirigido a dar respuesta a los condicionantes de esas regiones durante un periodo no indefinido de vigencia en el tiempo. Es decir, su mayor o menor temporalidad dependerá, en buena lógica, de la perdurabilidad de la justificación y necesidad objetiva de la que traigan causa la adopción de las medidas específicas. Pero siempre, sin olvidar de que se trata de territorios plenamente integrados en las políticas comunes y en el proceso para la realización del mercado interior.

El Tratado de la Comunidad Europea no pone obstáculo para establecer cláusulas o medidas de salvaguardia (por ejemplo el art. 15 del TCE). Si este tipo de cláusulas son admisibles con carácter general para cualquier tipo de región, con mayor fundamento lo son para las regiones ultraperiféricas, debido al alcance del artículo 299.2 del TCE anteriormente citado y que posibilita expresamente la adopción de medidas específicas para estos territorios.

20ª. SOBRE LA LEGALIDAD DE LOS INMIGRANTES EXTRACOMUNITARIOS

La legalidad o regularidad de la estancia y trabajo de los inmigrantes extracomunitarios depende de la obtención de autorizaciones administrativas: permiso de residencia y permiso de trabajo. Ambas autorizaciones están sometidas en la actualidad a un complejo régimen jurídico que, por sí mismo, aboca en numerosas ocasiones a la irregularidad. No obstante, la Ley Orgánica de Extranjería abre posibilidades para que las autoridades administrativas puedan "regularizar" a aquéllos que, aún estando dentro del territorio español y, después de haber perdido un empleo inicial, puedan acceder a otro mediante el oportuno permiso de trabajo.

La distribución de competencias entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal y como se encuentra actualmente configurada, da lugar a efectos notorios de desprotección de los inmigrantes: mientras la Administración Central dispone de las competencias sobre entradas, estancia y salida del territorio nacional, en la medida que ésta no cumpla eficazmente con sus cometidos y se produzcan situaciones de irregularidad (en la actualidad, numerosas), la consecuencia directa es que esa población en situación de irregularidad queda a disposición única y exclusivamente de los servicios sociales y asistencia que las Comunidades Autónomas vienen obligadas a prestar.

Por consiguiente, el "coste social" de la inmigración irregular (que se produce por ineficacia del sistema y de la aplicación del mismo por la Administración Central) está siendo asumido por las Comunidades Autónomas y Entes Locales con competencias sobre servicios sociales.

El respeto y la consideración hacia la población inmigrante que acude a nuestro país en busca de trabajo requiere, ineludiblemente, de mayores y más eficaces medidas de integración social. Ésta se convierte en la base imprescindible para evitar situaciones que exponen a reacciones de rechazo, xenofobia y racismo. Del mismo modo, la integración social de los inmigrantes que exige el respeto a la cultura y tradiciones de las que ellos son portadores, sin embargo, tiene como límite en el nuestro, como en cualquier país de Occidente, el respeto a los valores y principios inherentes al reconocimiento de los derechos humanos.

21ª. PREVISIÓN Y ATENCIÓN A LOS EMIGRANTES CANARIOS RETORNADOS Y SUS DESCENDIENTES

La situación social y económica de muchos países latinoamericanos, junto a la reforma del Código Civil español que facilita la nacionalización de los hijos y nietos de emigrantes, producirá un aumento considerable del flujo inmigratorio desde estos países.

El Gobierno de Canarias, en coordinación con el Gobierno de España deberá estudiar la magnitud de esta nueva corriente inmigratoria, para planificar las necesidades en materia de vivienda, sanidad y educación, de forma que se garantice la plena integración social de estos hijos y nietos de emigrantes canarios.

22ª. ACCIÓN EXTERIOR Y DE COOPERACIÓN

La acción exterior y las políticas de Cooperación al Desarrollo son prioritarias, así como la liberalización de la oferta exportable de los países africanos, condicionada por los intereses de los países miembros de la UE.

Hay que ligar la cooperación a la inmigración regular.

Una prioridad es la firma de acuerdos de repatriación para la inmigración irregular, se han de acelerar los Convenios con Senegal, Ghana, Guinea Bissau, Mali, Sierra Leona, e impulsar los contactos a tal fin con Mauritania.

Es cierto que hoy Canarias tiene una mayor coordinación de éstas políticas con la Administración Central (firma del I Plan Operativo con la Agencia Española de Cooperación) y que se han dado los primeros pasos para incrementar las ayudas en los países del Africa Subsahariana, pero Canarias, a pesar de su reducida dimensión en este contexto, debe también hacer un esfuerzo presupuestario y de recursos humanos dedicado a la cooperación al desarrollo y coordinar sus actuaciones en un Plan Director que incorpore a todos los actores de la Cooperación (Gobierno, ONGD, Cabildos, Ayuntamientos, Universidad, Empresas, etc.), para poder actuar de manera coordinada, en una política más decidida y con más recursos por parte de España y de la UE, orientada a erradicar la pobreza y a generar empleo y oportunidades en esa zona.

Las Cámaras de Comercio y PROEXCA están jugando un rol importante en la cooperación empresarial.

En la línea de incrementar las relaciones empresariales e institucionales, se ha flexibilizado la política de visados para empresarios africanos y becarios a partir de Diciembre del 2002, estableciéndose a tal efecto un protocolo de actuación con la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y las Embajadas de España en Senegal y en Mauritania.

23ª. NECESIDAD DE ESTABLECER SISTEMAS DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

Se hace necesario crear y actualizar los sistemas de información estadística y de información e investigación cualitativa sobre el fenómeno de la inmigración y la población en Canarias. Especialmente los estudios deben insularizarse y destinarse al análisis de los servicios públicos.

2

PROPUESTAS QUE ELEVA EL COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN AL GOBIERNO DE CANARIAS

INTRODUCCIÓN

Inmigración en un territorio singular

La singularidad del territorio canario produce en la cuestión inmigratoria un efecto especial. Los condicionantes singulares de la realidad regional son: el hecho insular y ultraperiférico, el reducido tamaño del territorio, la necesidad de evitar el continuo deterioro del medio ambiente, la posición geoestratégica tricontinental.

El proceso inmigratorio es similar al de otros territorios europeos, sin embargo, el principal problema es el uso del territorio y el modelo de actividad basado en un consumo creciente de los recursos naturales, entre ellos el propio territorio. Este modelo económico produce una atracción constante y creciente de población, sean trabajadores migrantes, sean migrantes residenciales.

A la reducida dimensión geográfica se le une la fragmentación insular y la ubicación ultraperiférica del Archipiélago. Y estas características han sido históricamente determinantes para otorgarle un trato jurídico-político singular y diferenciado. El reconocimiento expreso más significativo es el que figura en el artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea.

Canarias está experimentando una transformación demográfica común a todas las sociedades occidentales en la que la inmigración se convierte en un factor importante de la evolución demográfica. En este sentido, una opción realista ha de aceptar el hecho de los movimientos migratorios como un proceso natural. Sin embargo, dadas las características estructurales de Canarias, se puede y se debe intentar seleccionar, controlar y gestionar los flujos inmigratorios.

En consecuencia, las acciones más prudentes deben dirigirse, por un lado, a tomar medidas de ordenación territorial que contemplen el uso del suelo, y especialmente la regulación de los alojamientos turísticos y las segundas residencias; por otro lado, medidas sobre la inmigración. Unas y otras deben contribuir a la sostenibilidad del desarrollo económico y demográfico de Canarias.

Las propuestas que se presentan en este documento se enmarcan en el principio básico de las políticas de la Unión Europea: la cohesión económica y social. La búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo económico es una apuesta por mayores cotas de equilibrio, diversidad y calidad que tendrá una traducción en la estructura social, haciéndola más homogénea y respetuosa con la igualdad de oportunidades.

La preocupación por la cantidad de habitantes en un marco limitado y vulnerable, siendo un pensamiento justo y razonable, sobre todo por lo que significa de previsión del medio o largo plazo, no debe ocultar o desvalorizar el hecho inmigratorio mismo: los extranjeros que pueden ver conculcados sus derechos, la necesidad de su inclusión social, la respuesta de los servicios públicos, la convivencia multicultural en las aulas, en los hospitales, en los barrios.

Es por ello que a todos los inmigrantes se les debe reconocer su condición de sujetos con derecho a la ciudadanía y copartícipes del desarrollo económico, se encuentren en situación regular o irregular.

Por todo lo anterior, las dos respuestas estratégicas al proceso inmigratorio en Canarias vienen a ser:

- previsión, negociación y ejecución de medidas de control de flujo inmigratorio,
- ordenación y ampliación de las políticas y programas de integración social de los inmigrados.

Sobre estas dos líneas de acción se estructura el conjunto de propuestas y medidas que presentamos al Presidente del Gobierno de Canarias, con el objeto de que se tome en consideración cuando se diseñen y programen las políticas migratorias.

Población y crecimiento económico

El crecimiento de la población que se ha producido en Canarias en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado ha sido inesperado para gran parte de los habitantes nacidos en las Islas. También ha sido sorprendente el alto crecimiento económico. No es, sin embargo, algo extraño y novedoso. Los procesos de crecimiento económico, y sus consecuencias, habitualmente son percibidos por la población con un cierto retraso. Esto es así porque los individuos observan cambios en su vida cotidiana que sólo son capaces de generalizar a través de un proceso de convencimiento normalmente lento. Tal lentitud es necesaria porque implica cruzar información que tiene orígenes muy diferentes. En algunos casos, los políticos son igualmente sorprendidos por los hechos sociales. El tránsito desde que las personas perciben un hecho en su vida cotidiana hasta que lo generalizan es un proceso complejo, tanto más cuanto que el debate social pudiera ser eventualmente enturbiado por informaciones contradictorias que proceden algunas veces del interés de algún grupo por generar un estado de opinión determinado. Entonces la demagogia impregna el diálogo, que es el fundamento de la democracia, y reduce el valor creativo de la deliberación.

Es necesario, por tanto, proponer abiertamente algunos hechos principales. Permítasenos comenzar con una proposición aparentemente anodina: la población no sigue una tendencia uniforme a lo largo de la historia. El que la población crezca a un ritmo determinado durante algunos años no implica que vaya a seguir creciendo a este ritmo eternamente. Una segunda proposición que también puede percibirse como anodina es que la población envejece. Y una última: la población es demandante de servicios públicos y de bienes y servicios procedentes del sector privado, al tiempo que es el recurso económico que permite producir aquellos bienes o comprarlos en el exterior. Equipados con estas tres proposiciones iniciales, podemos relacionar tres hechos referidos a las Islas Canarias.

La población de las Islas Canarias no crece siempre al mismo ritmo. Las Islas alcanzaron en 1970 la mayor tasa de crecimiento vegetativo de España, pero a partir de ese año se produce un cambio claro de tendencia, especialmente en los años ochenta. La información disponible del año 2000 enseña que la tendencia continúa.

Este cambio de tendencia hubiera terminado por producir el tránsito hacia el envejecimiento de la sociedad a través de un proceso bien conocido en la población europea que lo vivió años antes. El tránsito hacia esa sociedad envejecida se ha detenido en las Islas Canarias por la inmigración.

Es cierto que la población inmigrante incrementa la demanda de bienes preferentes, tales como sanidad, educación, vivienda, y otros, pero también es cierto que el incremento de la población es necesario para provocar el crecimiento económico y que la población inmigrante contribuye a la financiación de aquellos bienes preferentes vía creación de riqueza y recaudación de impuestos. Sobre todo, si el crecimiento es intensivo en trabajo como lo es en las Islas.

Las Islas Canarias han vivido dos décadas de un crecimiento económico intenso y prolongado, con una fase intermedia de desaceleración entre 1989 y 1992. Especialmente la última fase expansiva, desde 1993, mantuvo tasas de crecimiento muy altas y sostenidas. Tal proceso de crecimiento requería recursos humanos y de capital en la cantidad y calidad que necesitaba el tipo de modelo económico que se ha desarrollado.

El proceso de crecimiento económico ha sido intensivo en trabajo, de tal manera que el empleo ha crecido espectacularmente. No es fácil encontrar una región que durante tantos años consiga mantener el crecimiento del empleo por encima del crecimiento del producto interior bruto.

Dicho esto, la pregunta que debemos formular es: ¿habría sido posible el crecimiento económico de los últimos años sin la aportación de recursos humanos por la vía de la inmigración? El análisis efectuado indica que la inmigración ha sido y será necesaria para compensar los vaivenes de la población. Esto es así porque el crecimiento económico necesita recursos humanos. De hecho, cuando el número de parados y la tasa de paro caen, se produce una escasez relativa de fuerza de trabajo. La respuesta a este hecho es el incremento de la población activa por dos vías: incremento del número de mujeres y de inmigrantes. Canarias ha necesitado recursos humanos crecientemente y, en consecuencia, ha incrementado la oferta de trabajo con la población disponible dentro y fuera de las Islas.

Nueva forma de desarrollo

Ahora bien, dos hechos nuevos se conjugan en los últimos dos años en la sociedad de Canarias y tienen implicaciones decisivas para el futuro.

El más general y de largo plazo se refiere a la creciente preocupación social por el deterioro del medio ambiente, que incluye no sólo la transformación del medio natural que se deriva de la proliferación de construcción de alojamiento y servicios dedicados al turismo, sino que va más allá, hasta la percepción del problema como general y que, por tanto, atañe al conjunto de actividades de la vida cotidiana, esto es, los residuos, el agua, la energía, las infraestructuras de transporte, la degradación de los productos de la tierra, y un largo etcétera.

La respuesta institucional a esta preocupación ha sido la iniciativa legislativa conocida como Directrices de Ordenación General y del Turismo. Tal norma propugna un cambio lento en el desarrollo económico de las Islas. Establece límites al crecimiento de nuevas iniciativas turísticas y plantea con una perspectiva holística el cambio de modelo. Se trata de crecer de otra forma. Si en los últimos cuarenta años la economía de las Islas ha crecido utilizando el suelo y el medio ambiente como si fueran recursos abundantes, ignorando la prudencia necesaria en el uso de estos recursos y las repercusiones de largo plazo, se trata ahora de crecer añadiendo valor a las iniciativas existentes o que ya tienen autorización.

Este proceso de cambio es lento necesariamente. Los cambios en las decisiones de inversión y consumo de este nivel no se producen de inmediato. Siendo esto así, es claro que en el corto plazo el crecimiento de la economía de las Islas no alcanzará los ritmos de la segunda mitad de los años noventa. Por tanto, las necesidades de fuerza de trabajo tendrán un crecimiento menor que en el pasado.

El segundo hecho se refiere a la coyuntura económica e impulsa la tendencia marcada por las decisiones institucionales que se han comentado en el párrafo anterior. No sólo el crecimiento será más lento debi-

do a las decisiones que se han tomado en el ámbito institucional, sino que además la situación de los mercados ha hecho que las expectativas de los inversores hayan cambiado. El crecimiento de la oferta en el alojamiento de turistas y la estabilización de la demanda han cambiado las expectativas, de suerte que hasta las iniciativas ya autorizadas se retrasan. Este hecho coyuntural implica una moderación de la demanda de fuerza de trabajo.

Canarias puede iniciar, por tanto, la transición hacia una nueva forma de desarrollo y conviene que se planteen objetivos coherentes.

Efectos sobre el empleo y el paro

Una preocupación permanente de la sociedad de Canarias, así lo revelan todas las encuestas, es el paro. No es extraño porque desde principios de los setenta del pasado siglo la tasa de paro ha sido indomable en las Islas. En la memoria está aún próximo el recuerdo del crecimiento de la tasa de paro del período 1989-1993, año este último en el que se alcanzó la tasa de paro más alta de al menos los últimos cuarenta años. Los canarios saben que la caída de la tasa de paro de unos años no garantiza la tendencia, porque recuerdan que entre 1985 y 1988 tuvimos la sensación de que la tendencia al crecimiento de la tasa de paro, iniciada a principios de los setenta, había cambiado, y sin embargo, pocos años después, en 1993, la tasa de paro se había colocado por encima del veintiocho por ciento.

Debemos afrontar estos hechos. Sabemos, por las razones de orden interno y externo ya comentadas, que la economía de las Islas tendrá menor capacidad para crear empleo en los próximos años, aunque aún en el año 2002 el crecimiento de la población ocupada haya sido muy alto. También sabemos que la inserción de la mujer en la población activa es un proceso deseable y que hay consenso en procurar por todos los medios que las tasas de actividad de las mujeres sigan subiendo. Es posible que una fracción de los jubilados vuelvan a la población activa siguiendo las nuevas tendencias de la política de empleo de la Unión Europea. Previsible es que siga existiendo un flujo de inmigración procedente de Latinoamérica y África, o de nuevos países incorporados a la Unión Europea, con independencia del ciclo económico. Todas estas razones impulsarían la tasa de paro hacia arriba, pero existirán factores que moderan este impulso.

Las cohortes de jóvenes son cada vez más reducidas en las Islas, por tanto, la presión sobre la tasa de paro de los jóvenes que se incorporan a la población activa será cada vez menor. Es deseable además que los jóvenes aumenten el número de años en el sistema educativo, al menos es este un objetivo europeo en el que deberemos concentrar esfuerzos, así que su incorporación a la población activa se retrasa y baja la presión sobre la tasa de paro. Un número de vacantes de empleo existentes en Canarias estarán por debajo del nivel de aceptación de la mayor parte de los ciudadanos, bien porque el salario estará por debajo del salario de reserva o porque los desplazamientos y costes de localización la desaconsejan; es posible que estos empleos sean ocupados por inmigrantes.

El efecto neto de estos factores sobre la tasa de paro es incierto, por esta razón la política de empleo tiene que operar para impulsar los aspectos deseables e inhibir los indeseables. Así pues, si existe una elección social favorable a que las mujeres se integren en la población activa, es muy posible que aunque los jóvenes aumenten el número de años en el sistema educativo y las cohortes sean cada vez más pequeñas, la tasa de paro friccional se eleve o al menos no descienda.

Si existe otra elección social en el sentido de incrementar la empleabilidad de los residentes en Canarias en el segmento primario del mercado de trabajo, cuestión esta ineludible para el Gobierno de Canarias, es evidente que tendrá un efecto inhibitor en la selección de fuerza de trabajo externa a través de la concurrencia leal, esto es, de la valoración del binomio formación-experiencia; de esta forma, la inmigración que tiene como objetivo ocupar esas vacantes de empleo descenderá y las tasas de paro estructural y cíclica pueden seguir cayendo.

Sin embargo, siempre habrá necesidad de un flujo de inmigrantes, bien para ocupar las vacantes de aquellos empleos con condiciones de aceptación inferiores a las habituales existentes en las Islas, bien porque tendrán que ocupar vacantes de empleos que exigen una cualificación no disponible en Canarias o cuyo coste de selección es superior al que las empresas pueden tener recurriendo a su mercado interno.

De esta forma, el objetivo de reducir la tasa de paro debe descomponerse en subobjetivos para las distintas tasas de paro. Por ejemplo, si la tasa de paro friccional sube, puede ser porque las políticas de empleo destinadas a favorecer el tránsito de las mujeres inactivas a activas tiene éxito y esto no será indeseable. Sin embargo, será indeseable que el paro estructural y cíclico se incremente.

Así pues, debemos tener presentes tres ideas fundamentales:

- ⓐ La moderación del crecimiento económico determina una moderación de las necesidades de fuerza de trabajo. La moderación del crecimiento está determinada por la decisión de optar por la regulación del medio, lo que determina límites a la localización residencial.
- ⓑ La evolución de la tasa de paro dependerá del éxito de las políticas que tienden a elevar el nivel del binomio formación-experiencia y de la inserción de la mujer en la población activa.
- ⓒ El cambio en la economía seguirá necesitando de un aporte de fuerza de trabajo externa a Canarias.

Estas tres ideas-fuerza pueden permitir afrontar el hecho de la evolución de la población y la inmigración no como un problema, sino como un proceso de enriquecimiento cultural de la sociedad. Las sociedades de hoy son, lo queramos o no, sociedades abiertas construidas sobre el difícil edificio del pluralismo, en él coexisten numerosos tipos de "buenas vidas". Tales buenas vidas se construyen sobre valores plurales, dicho de otra forma, sobre valores inconmensurables. Cuando se acepta la inconmensurabilidad de los valores gran cantidad de situaciones que podrían ser dramáticas se desvanecen. Probablemente la profundización en la democracia deliberativa también sea un buen disolvente de situaciones dramáticas y colabore de forma relevante al buen vivir.

Debate y consenso para una política migratoria canaria

Aun considerando los aspectos económicos mencionados, el panorama de los últimos años muestra que la sociedad canaria, al igual que el resto de regiones españolas, no estaba preparada para recibir, atender e integrar a decenas de miles de inmigrantes. La realidad de los hechos debe hacer cambiar la actitud de respuesta espontánea, por una actitud más dinámica, madura y planificada de la sociedad hacia los inmigrantes. De alguna manera, es preciso elevar la problemática de la inmigración en Canarias a la categoría que le corresponde. Y sin duda, aunque la administración autonómica no detenta la exclusividad de las acciones para racionalizar este proceso, sí que debiera responsabilizarse del diseño y ejecución de las políticas dirigidas a esta problemática. Como primer paso debe aunar y coordinar todas sus unidades con

alguna función parcial respecto de la inmigración, algo que ya se ha iniciado: el Comité de Expertos conoce la existencia de un proyecto de decreto del Gobierno de Canarias por el que se crea la Comisión interdepartamental de inmigración.

Los flujos constantes de inmigrantes han provocado una respuesta parcial, voluntarista y espontánea de los distintos servicios públicos. Salud pública, educación, servicios sociales y seguridad, son ámbitos que deben ampliarse y reordenarse como consecuencia del previsible aumento inmigratorio. Los profesionales y trabajadores de estos servicios necesitan principios y directrices, programas específicos y protocolos de actuación.

La rapidez del proceso y la falta de respuesta política adecuada ha conducido a una ausencia de debate público en España sobre la inmigración. Este debate público (qué inmigración, cuánta, de dónde, cómo...) ha sido sustituido por una acción legislativa de continuas reformas de ley que en vez de racionalizar el proceso de entrada y asentamiento de extranjeros, lo que ha logrado es hacer más compleja aún la problemática de los inmigrantes en España.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha tenido que ir adquiriendo la diligencia necesaria para afrontar el proceso inmigratorio de forma racional y ponderada. No podía ser de otra forma cuando recibe un intenso flujo, y sus condicionantes estructurales la hacen vulnerable. El propio Comité de Expertos representa una muestra del desarrollo de un debate público que debe facilitar una conciencia y un sentido de la responsabilidad mucho mayor que el que disponemos en el presente. Las administraciones públicas que operan en Canarias, los agentes sociales y económicos y los ciudadanos en general habremos de protagonizar un consenso para dotar de racionalidad al fenómeno de la inmigración.

Estructura de las propuestas

El conjunto de propuestas se ha ordenado en torno a cinco ejes y un anexo.

En primer lugar, se presentan las propuestas de ordenación de flujos. Aquí se establecen las medidas legales posibles para moderar el crecimiento migratorio, atendiendo a las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas, las que pudieran inhibir la adquisición de propiedades de segunda residencia, y la concesión de permisos de trabajo y residencia a extranjeros no comunitarios.

En segundo lugar, propuestas de integración de los inmigrados. Para ello se atiende al Plan Canario para la Inmigración, y se propone una Ley de atención social integral. Las acciones de los Cabildos y Ayuntamientos en esta materia se considera crucial. Por último, se especifican determinados programas de integración, y se propone el estudio de los procesos culturales que están aconteciendo en las Islas como consecuencia de la inmigración.

En tercer lugar figuran las propuestas de política de nacionalidad, dirigidas a los emigrantes retornados y sus descendientes.

En cuarto lugar, las propuestas de cooperación internacional, donde se apuesta por un protagonismo de la Comunidad Autónoma de Canarias más decidido que el actual. Así mismo se proponen medidas para facilitar la obtención de visados a los empresarios y comerciantes africanos, y siguiendo las pautas de los

organismos internacionales, se propone desarrollar programas de retorno de los migrantes extranjeros a sus países de origen.

En quinto lugar, y como consecuencia de las iniciativas anteriores, se hace un conjunto de propuestas de transformación institucional. Afecta principalmente a la creación de un centro directivo en el seno del Gobierno de Canarias que establezca y coordine las políticas relativas a la inmigración, también la necesidad de actualizar la planificación de la administración pública como consecuencia del fenómeno, y por último, se esbozan los cauces legales adecuados para entablar negociaciones con el Estado con la finalidad de obtener una ampliación competencial en materia migratoria y de extranjería.

I. PROPUESTAS DE ORDENACIÓN DE FLUJOS

I.1. Racionalización de los factores de atracción y asentamiento de inmigrantes a través de la ordenación del territorio

La capacidad de carga demográfica y consiguiente urbanización del archipiélago se ve desbordada por tres flujos principales: la inmigración procedente de Europa, incluida la España peninsular; la inmigración, legal e ilegal, africana e iberoamericana, y la difusión de segundas residencias de la propia población canaria.

El flujo demográfico español y comunitario como causa de expansión urbanizadora solo pueden ser racionalizados y, en su caso, inhibidos, mediante medidas de ordenación del territorio, indudable competencia autonómica según art. 148, 1,3 y ha dicho el TC en Sentencia 61/1997 de 20 de marzo. La eventual limitación de la entrada en el archipiélago de españoles peninsulares y las limitaciones a la libertad de residencia de estos o de los canarios sería inconstitucional y la de los extranjeros comunitarios contraria al principio de libre circulación de personas.

Parece lógico y sensato recurrir a la ordenación del territorio y a las políticas urbanísticas consiguientes que determinan la posibilidad de establecimiento, tanto de primeras como de segundas residencias y de alojamientos turísticos. Con ello, no sólo se ordena el alcance y dirección del proceso urbanizador, sino la propia carga demográfica que está en función de aquel. Las limitaciones resultantes a la capacidad de establecimiento y, en consecuencia de residencia y circulación son lícitas (SSTC. 8/1986 FJ 3 y 90/1989 FJ5) por objetivas y no discriminatorias.

La mejor utilización del territorio se apoya en criterios de conservación y tutela del medio ambiente reconocido como objetivo de la Unión Europea (art. 2 TUE) y principio rector de la política social y económica del Estado (art. 45.1 CE).

Los instrumentos jurídicos para ello son los previstos en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000 y los expuestos en la Directrices de Ordenación General de Canarias. El carácter rígidamente jerárquico del dere-

cho urbanístico permite que desde instancias autonómicas se determine la ordenación insular y municipal. Es decir, se cuenta ya con el instrumental técnico-jurídico para racionalizar la capacidad de carga. Baste señalar que "la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura del planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación" (art. 9,1 TR); que estos planes son piezas de un "único sistema integrado y jerarquizado" (art. 9,2 TR); que el Gobierno autónomo tiene en sus manos las claves de la política urbanística y que esta es susceptible de determinar la carga demográfica.

Con estas medidas, ya legalmente previstas, pueden articularse otras de fomento, por ejemplo, articulando la política territorial y urbanística decidida por el Gobierno autonómico y a ejecutar por Cabildos y Ayuntamientos con la distribución de los recursos del REF –competencia autonómica–, y con las opciones de financiación de los sistemas generales urbanísticos. Esta financiación con cargo al REF, podría servir de compensación a las entidades locales que vean disminuidos sus ingresos por el "parón" urbanístico.

En todo caso, la eficacia de las medidas aquí propuestas exige la concentración de la política de ordenación territorial en el Gobierno Autónomo.

I.2. Racionalización de la adquisición de segundas residencias

Existe un desconocimiento real sobre las propiedades de segundas residencias en Canarias. En todo caso, la regulación de la adquisición de segundas residencias es una vía legal para la racionalización del aumento demográfico.

El derecho comunitario no impide que los Estados miembros adopten medidas de carácter nacional, regional o local relativas a las residencias secundarias, siempre que ello sea necesario para la ordenación del territorio y se apliquen "sin discriminación entre los nacionales de los Estados miembros".

No obstante, la posibilidad de obtener exenciones a este principio, siguiendo otros ejemplos ya existentes en la UE, puede ser de costosa obtención y de duración temporal transitoria.

En las Islas Canarias la justificación de la adopción de la referida medida podría fundamentarse sobre la base del contenido del artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea, dirigido a dar respuesta a los condicionantes singulares que concurren en las regiones ultraperiféricas.

Como precedentes más recientes, podemos citar la aprobación de las medidas transitorias solicitadas por la República Checa, Chipre, Hungría, Polonia y Eslovaquia relativas a la restricción temporal de la aplicación de la libre circulación de capitales, por un periodo de cinco años, referidas a la adquisición del suelo y segundas residencias (Vid. Proyecto de Tratado de Adhesión y otros instrumentos relativos a las negociaciones de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea).

Un supuesto particular es el caso de Malta, Estado al cual se le ha reconocido un régimen especial sobre la adquisición de segundas residencias en este país. A diferencia de los otros países anteriormente cita-

dos, las medidas aplicables a Malta y contenidas en el Protocolo nº 6 no revisten el carácter de medidas transitorias y constituyen una excepción al acervo comunitario.

En el supuesto de Canarias no existe en la actualidad una legislación en vigor que prevea una regulación sobre residencias secundarias. Por lo tanto, a diferencia de lo que ha ocurrido en materia económico y fiscal, donde se ha mantenido el reconocimiento de un régimen interno especial, respecto al asentamiento de población y condición de extranjería no existen excepciones jurídicas diferenciadas con el resto del Estado español.

Esta realidad nos conduce a la justificación de "la necesidad objetiva" de la medida a adoptar, primero a nivel interno estatal y en segundo lugar, a nivel comunitario. A la hora de su formulación se debe cuidar en todo momento que no repercuta en desventaja de los Estados miembros de la Unión. Es decir, que "no ponga en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario" y "sin discriminación entre los nacionales de los Estados miembros".

Otro factor a tener en cuenta es la temporalidad de la medida específica sobre residencias secundarias. Se trata de la adopción de una medida acotada en el tiempo, y su mayor o menor perdurabilidad tendrá que ser motivada.

I.3. Permiso de trabajo a extranjeros extracomunitarios en Canarias

La actual Ley de extranjería, del mismo modo que lo hizo la anterior de 1985, sólo establece competencias en relación con la incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo respecto de la Administración del Estado.

En realidad, el régimen competencial aparece distribuido de la siguiente manera: a la Administración del Estado corresponde decidir qué número, en qué sectores y bajo qué condiciones los inmigrantes pueden incorporarse a trabajar en nuestro país (arts. 36 a 43 Ley Orgánica 4/2000, reformada por la Ley Orgánica 8/2000). A las Comunidades Autónomas les corresponde ofrecer aquel conjunto de servicios y prestaciones derivado o vinculado con el funcionamiento del mercado de trabajo, en particular, derivado de la pérdida o no consecución de un puesto de trabajo efectivo como son las prestaciones sociales, servicios sociales y asistencia social (de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 10, 12, 13 y 14 LOE), materias cuya competencia tienen asumidas la gran mayoría de Autonomías.

El art. 149.1. 2ª CE ha establecido que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la "*nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*", lo cual supone que son los órganos del Estado los encargados de abordar la ordenación jurídica atinente a la regulación de los procesos de inmigración. Más en concreto aún, que la Administración del Estado ha de llevar a cabo todos los procedimientos conducentes a ordenar y regular la entrada, estancia y permanencia en nuestro país de nacionales de otros Estados. Esta previsión constitucional es fiel reflejo de la concepción jurídica que permite al Estado soberano determinar el estatuto jurídico reconocido a los extranjeros (no nacionales) que vienen a trabajar en su propio territorio.

Es coherente con este esquema constitucional que en los procedimientos administrativos reguladores de la obtención y expedición de autorizaciones para entrar (pasaporte, visado o carta de identidad personal), para permanecer legalmente en territorio español (permisos de residencia) y para salir (salidas

voluntarias y obligatorias, en particular, la expulsión) se atribuya tal competencia a órganos integrantes de la Administración general del Estado.

No resulta, en cambio, coherente que la autorización administrativa por la cual se permite o no la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo se haga residenciar (de forma exclusiva) en órganos dimanantes de la Administración del Estado.

La autorización para trabajar (el permiso de trabajo) no constituye actividad administrativa encaminada a ordenar los flujos migratorios (inmigración propiamente dicha), o a racionalizar la entrada en nuestro país de personas nacionales de otro Estado con el objeto de trabajar, sino que implica actividad de ordenación del mercado de trabajo.

La actuación administrativa mediante la cual se estima o desestima la solicitud de permiso de trabajo no es de naturaleza policial ni constituye un acto de control de la legalidad de la estancia o permanencia de la población extranjera. Es, sin duda alguna, un acto de ordenación del mercado de trabajo, por consiguiente, *un acto de naturaleza laboral*. El conjunto de circunstancias que debe contemplar la autoridad administrativa para conceder o denegar el permiso solicitado (arts. 36 a 43 LOE) es de índole exclusivamente laboral, no policial. La propia Ley establece que es competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el acto de expedición del permiso de trabajo (art. 36.3), lo que corrobora la naturaleza laboral de esta actuación administrativa.

Que el acto administrativo de expedición de permiso de trabajo tenga una evidente naturaleza laboral conduce a despejar otro interrogante de alcance constitucional. El art. 149.1, 7ª CE señala como competencia exclusiva del Estado la *"legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas"*, con lo cual dicho precepto obliga a precisar si nos encontramos ante un acto *"de legislación"* o *"de ejecución"* a fin de recepcionar la competencia en órganos integrantes de la Administración estatal o autonómica.

Siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en su S. 86/1991, de 25 de abril, para que un acto pueda calificarse como acto de legislación es preciso que suponga una innovación o alteración en el ordenamiento jurídico. En el caso específico de los permisos de trabajo es evidente que tales actos administrativos no encierran una actividad innovadora o "manipuladora" del ordenamiento jurídico. El acto que autoriza a un extranjero a trabajar en nuestro país no puede calificarse de "acto de legislación", sino, en todo caso, como "acto de ejecución" de lo dispuesto en la "legislación" estatal, concretamente, de lo dispuesto en la Ley de extranjería.

Si el acto administrativo de concesión o denegación del permiso de trabajo encierra una actividad de ejecución no cabe duda de que puede y debe corresponder a órganos pertenecientes a la estructura administrativa de las Comunidades Autónomas.

No hay impedimento constitucional para recabar las competencias en materia de expedición de permisos de trabajo a extranjeros por parte de la Comunidad Autónoma. Una medida como la propuesta supondría alcanzar un mejor y más adecuado nivel de coordinación entre las políticas autonómicas de formación, actividades prestacionales y de servicios sociales en relación con el volumen de población inmigrante existente.

I.4. Permiso de residencia a extranjeros extracomunitarios

Sobre la base de las posibilidades que brinda el art. 37.1 EACan, y de acuerdo con lo establecido en el art. 33.1 EACan, habría que proponer una reforma legal o reglamentaria de la actual ordenación de la extranjería, de tal modo que, una vez concedido el permiso de trabajo por la autoridad autonómica deba la autoridad estatal expedir automáticamente el permiso de residencia, dando cumplimiento con ello a los principios de eficacia y coordinación que deben regir la actuación de la Administración Pública de acuerdo con lo establecido por el art. 103.1 CE y arts. 11 y 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Lo anterior puede argumentarse sobre la base del principio de estanqueidad y los principios de limitación del trabajo autorizado a un determinado territorio, recogidos en la vigente Ley de Extranjería. Esta condición "estanca" del inmigrante en Canarias tendrá dos efectos positivos: por una parte, constituiría una vía de regularización más realista que la actual, al tiempo que serviría de garantía frente al resto del Estado y a la propia Unión Europea ante un eventual flujo de migraciones de nacionales de terceros países desde Canarias al resto de Europa.

II. PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRADOS

II.1. Dotación de los recursos necesarios al Plan Canario para la Inmigración

Se ha valorado positivamente el Plan Canario para la Inmigración 2002-2004. Contiene un enfoque realista y plantea acciones coordinadas de las distintas unidades administrativas que intervienen en el proceso de integración social de los inmigrantes.

Las propuestas del Comité de Expertos pretenden desarrollar e impulsar las del Plan Canario para la Inmigración, y abordar el fenómeno en un contexto más amplio: el de su relación con el crecimiento demográfico y su impacto sobre el territorio.

El Comité de Expertos considera necesario, por un lado, la consolidación y posible ampliación de los recursos que se destinan al Plan.

Por otro lado, le preocupa la designación de representantes por parte de los distintos órganos de la Comunidad Autónoma y de las otras instancias administrativas. Debe tenerse en cuenta que estos representantes asumen la alta responsabilidad derivada de los objetivos, medidas y acciones previstos en el Plan.

Por otro lado, adquiere importancia el seguimiento y la evaluación de este Plan, sobre todo por lo que puede aportar para la planificación de la política inmigratoria del futuro inmediato.

II.2. Ley de atención social integral a los inmigrantes en Canarias

Elaboración de una Ley autonómica específica en materia de inmigración, donde quedaran recogidos el conjunto de acciones encaminadas a la atención social de los inmigrantes y las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia.

Se trata de elaborar una Ley de Atención Social Integral a los Inmigrantes en Canarias vía la competencia asumida estatutariamente en el art. 30.13 referido a la asistencia social y servicios sociales y otras competencias sectoriales como educación, sanidad, vivienda, empleo y formación, etc.

Esta norma autonómica ha de impulsar el compromiso de la sociedad canaria, de sus agentes socio-económicos y sus poderes y servicios públicos en la integración plena de los extranjeros. Este proyecto normativo debe adecuarse a la legislación vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

La normativa debería facilitar los protocolos de coordinación de los dispositivos que intervienen en los itinerarios de inserción social de los inmigrantes.

Uno de los aspectos relevantes que debiera fijarse en esta norma es la adecuación de las normas de acceso a los servicios municipales e insulares (Cabildos) a los preceptos de la ley de extranjería, referente a los derechos de los inmigrantes y a la prestación de los mismos.

II.3. Impulso de las acciones de los Ayuntamientos y Cabildos

Debe ser reafirmado e impulsado el papel de los Ayuntamientos y Cabildos respecto a la atención de los inmigrantes. Esto es de enorme importancia para la integración (de inmigrantes o de excluidos) y para la sensibilización de la población local y la prevención de conflictos.

En este sentido, las acciones para impulsar a los poderes locales son:

- ❶ Fomento del desarrollo de Planes insulares y municipales de atención e integración de inmigrantes, en las zonas de mayor presencia.
- ❷ Establecimiento de un marco de cofinanciación: líneas y partidas del Gobierno de Canarias para apoyar acciones desarrolladas por los Ayuntamientos y Cabildos (por ejemplo, mediadores interculturales, edición de información, estudios de necesidades, etc.)
- ❸ Establecimiento de un marco de coordinación interadministrativa adecuado (Comisiones mixtas territoriales), y dotar de funciones de coordinación con la administración local al centro directivo de migraciones.
- ❹ Impulso de políticas de integración de los inmigrantes, de carácter insular o local, que favorezcan la coordinación entre los distintos actores que desarrollan acciones de este tipo en el territorio y la participación social, para consensuar las políticas y acciones a desarrollar en el marco de sus competencias.

- 5 Impulso del desarrollo de cauces institucionales de carácter insular o municipal para la participación de los inmigrantes.
- 6 Apoyo a planes especiales de atención a barrios desfavorecidos o deteriorados.

II.4. Programas específicos de integración

Hay tres acciones de carácter público que deben emprenderse e impulsarse a través de programas de ámbito autonómico e insular:

- a Cursos de ampliación formativa y de especialización a los diversos técnicos de la administración pública y organizaciones no gubernamentales, así como otros profesionales que trabajen en contacto con los inmigrantes y sus familiares, para que desarrollen su actividad con conocimiento actualizado del hecho inmigratorio, de la necesaria política de acogida e integración y de la cultura de origen. Los destinatarios principales de estos cursos serían: educadores, profesores, profesionales de la salud, fuerzas de seguridad, trabajadores sociales, funcionarios, etc.

Una función importante de estos cursos de especialización debe ser la de transmitir a estos agentes públicos y sociales los principios y directrices de la política migratoria de la Comunidad Autónoma. En la actualidad, si bien los profesionales actúan con gran esfuerzo personal y sin reconocimiento público, lo hacen sin una política sólida y sin un respaldo institucional firme. Ello lleva a respuestas voluntaristas, espontáneas, y al derrotismo como telón de fondo ante situaciones que, al no estar previstas y controladas, escapan de las manos. Frente a la indiferencia y a la irresponsabilidad que esta situación puede producir sobre los agentes públicos y sociales, se precisa de un programa de formación profesional y de actualización.

Las instituciones autonómicas dedicadas a la formación, especialmente el Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), el Instituto Canario de Administración Pública (ICAP), la Escuela Sanitaria y de Servicios Sociales de Canarias (ESSSCAN), y la Academia Canaria de Seguridad deben ser los brazos ejecutores de estos cursos formativos.

- b Desarrollo de acciones para fomentar la participación de los inmigrantes en la vida asociativa y en las instituciones.
- c Acciones para posibilitar y garantizar el conocimiento de la lengua castellana como vehículo de integración social. Un nivel de formación en esta materia es el correspondiente a los centros de adultos, las escuelas oficiales de idiomas y los centros o instituciones que imparten formación no reglada (universidades populares, centros culturales en barrios, etc.)

II.5. Propuesta de estudio de las interacciones culturales

Se propone estudiar los procesos de relaciones culturales que están surgiendo como consecuencia del intenso asentamiento de inmigrantes en el conjunto de Canarias, en cada una de las islas y en las zonas

turísticas de mayor expansión. El análisis de las relaciones entre comunidades en un barrio o municipio, las relaciones entre los foráneos, son aspectos de mucho interés a estudiar.

Se trata de impulsar el conocimiento y la investigación sobre las relaciones interétnicas, especialmente en las zonas con mayor inmigración. Se propone abrir una línea de investigación a través de un determinado premio o financiando tesis doctorales sobre las relaciones interétnicas y la identidad cultural en Canarias.

III. PROPUESTAS DE POLÍTICA DE NACIONALIDAD

III.1. Medidas hacia los emigrantes retornados y sus descendientes

Los emigrantes retornados y sus descendientes representan el flujo inmigratorio de mayor importancia para la Comunidad Canaria. En previsión del aumento de estos inmigrantes, y sin perjuicio de las medidas específicas que se proponen en este apartado, el Gobierno de Canarias debe emprender un estudio prospectivo de esta nueva corriente migratoria, al objeto de diseñar una estrategia de integración y establecer objetivos, planes y programas dirigidos a este colectivo humano.

Asimismo, el Gobierno de Canarias debe establecer un dispositivo administrativo diligente de información y ayuda a los emigrantes retornados y sus familiares, incluido el apoyo para recuperar los certificados que dan fe de la condición de descendiente de emigrante, en las instituciones del Archipiélago Canario.

En cuanto a medidas específicas inmediatas, las siguientes:

- ❶ Proponer al Ministerio del Interior la elaboración de una Orden Ministerial o de una Circular para que los emigrantes canarios y españoles en general que ostentan la nacionalidad de un país Hispanoamericano y que no hayan perdido la nacionalidad española o la hayan recuperado, puedan utilizar en frontera su pasaporte español y del país Hispanoamericano en el que se hayan naturalizado.
- ❷ Proponer al Ministerio de Justicia que por la Dirección General de los Registros y del Notariado se elabore una Instrucción que permita agilizar y simplificar el trámite ante los Encargados del Registro Civil o ante los Consulados de España en los respectivos países Hispanoamericanos, de los expedientes iniciados por los emigrantes retornados, que tengan por objeto optar por la nacionalidad española, su adquisición por residencia, y la recuperación de la misma, y otorgar prioridad a la resolución de los mismos.
- ❸ Proponer al Ministerio del Interior la introducción en el art.49 del vigente Reglamento de Extranjería, como supuestos para la exención de visado de residencia, el de los emigrantes retornados que opten por la nacionalidad española o por la adquisición de la misma por residencia, de acuerdo con

lo dispuesto en el art.22.2.f) del Código Civil, y el de los trabajadores extranjeros especializados que necesiten las empresas residenciadas en Canarias en el caso de que no existan tales trabajadores en el mercado laboral español.

IV. PROPUESTAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

IV.1. Cooperación con los países de origen de la inmigración

La participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en el desarrollo de actividades de relevancia internacional ha de fundamentarse en las peculiaridades específicas. Es decir, han de ser expresión de necesidades especiales.

La intensificación de las relaciones extracomunitarias se hace patente en las actividades de cooperación social con los emigrantes y en la labor de seguimiento y prospectiva del posible desarrollo del comercio internacional.

El reconocimiento de esta situación no procede únicamente del ordenamiento jurídico español –Constitución, Estatuto de Autonomía– sino también del Derecho de la Unión Europea, e implícitamente, de la práctica internacional desarrollada en determinados ámbitos comerciales (Ej. Oficina de PROEXCA, Promociones Exteriores de Canarias, S.A.). Se trata de un protagonismo institucional autonómico en la actividad exterior que no rompa la exclusividad de las competencias estatales en las relaciones internacionales.

El hecho diferencial de Canarias en el Estado español es su esencial exigencia –económica, social y cultural– de intervenir en la cooperación internacional.

Por consiguiente, el Gobierno de Canarias debe apoyar e interesarse por todas las iniciativas estatales dirigidas a la cooperación y el desarrollo socioeconómico de los países de África occidental e Hispanomérica, y asimismo debe emprender acciones de cooperación propias en aquellos lugares donde más le interese.

En concreto, el Gobierno de Canarias debe aumentar el presupuesto y los recursos humanos dedicados a la cooperación al desarrollo, y coordinar sus actuaciones en un Plan Director que incorpore a todos los actores de la cooperación (gobierno, organizaciones no gubernamentales, cabildos, ayuntamientos, universidades, empresas, etc.).

En materia específica de inmigración, el Gobierno de Canarias debe plantearse la apertura de oficinas de orientación a la inmigración (inmigrantes susceptibles de llegar a Canarias) para facilitar información fiable a los inmigrantes sobre la situación del mercado de trabajo y otras condiciones de vida en Canarias. Los países primeros destinatarios de estas oficinas podrían ser los de mayor flujo, tales como: Marruecos, Venezuela y Colombia. Asimismo, resulta de interés proseguir las negociaciones con los países de origen de la inmigración extracomunitaria, especialmente con Marruecos, en lo relativo a la creación de Centros de Acogida de Menores en el país de origen.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la cooperación empresarial, el Gobierno de Canarias debe seguir impulsando el papel de las Cámaras de comercio canarias en África occidental. La creación del Comité bilateral de España en el área del África subsahariana, que estará liderado por Canarias, aconseja un apoyo decidido del ejecutivo.

IV.2. Medidas hacia los comerciantes africanos

Proponer al Ministerio del Interior la modificación del Reglamento de Extranjería para que se permita a los comerciantes y empresarios africanos acreditados ante el Consejo Asesor para la Promoción del Comercio con África Occidental, de tal manera que "se permita a éstos la entrada por los aeropuertos canarios, con documentación defectuosa, o incluso sin ella", con las debidas garantías, en el caso de que no exista Consulado de España en el país africano de origen, y se les conceda preferencia para la concesión de visados de estancia y residencia en los países donde exista consulado.

IV.3. Fomento del retorno de los migrantes extranjeros

Vinculado a la cooperación internacional, el Gobierno de Canarias puede fomentar para los inmigrantes extranjeros medidas de retorno a sus países de origen.

El art. 42 CE prevé, como "principio rector de la política económica y social" una política de "retorno de los españoles emigrantes en el extranjero"; principio cuyo "reconocimiento, respeto y protección", "informará la práctica de los poderes públicos" según el art. 53, 3 CE, tanto estatales como autonómicos, puesto que todos ellos, de acuerdo con el art. 9,1 CE, están directa e inmediatamente sometidos a la Constitución.

Ahora bien, el art. 13,1 CE establece un principio de asimilación de los derechos no políticos de los extranjeros con los españoles, lo que llevó al Consejo de Estado, en su dictamen nº 2606/2000 de 26 de Julio (consideración sexta nº 19) a afirmar: "Sabido es que la expresión 'libertades públicas' no puede restringirse a las reconocidas en la sección 1 del capítulo II del título II de la Constitución, sino que abarca todos los derechos fundamentales no expresamente reservados a los españoles, o, al menos, así se ha interpretado constantemente (...). Y sabido es también que el legislador no puede obviar los derechos constitucionales del extranjero, sino que ha de modular y acomodar su ejercicio a la situación de los mismos. La consecuencia lógica de ello es que esta expectativa repatriadora, de ejercicio siempre voluntario, pero digna de fomento, así consagrada por la norma fundamental y como tal elevada a rango de valor constitucional, debe también aplicarse al inmigrante extranjero. Lo contrario resultaría manifiestamente discriminatorio, puesto que supondría negar del extranjero, su patria y cultura de origen, lo que se predica de los españoles".

En consecuencia, en virtud de su sometimiento directo a la Constitución, la Comunidad Canaria puede adoptar medidas de fomento del retorno de emigrantes. Estas medidas habrán de ser analizadas y diseñadas en un marco distinto al de este Comité, pero se pueden mencionar aquellas que se conjugan con la cooperación internacional, como las siguientes: microcréditos para la realización de un proyecto empresarial; formación previa de apoyo adecuada al proyecto empresarial a ejecutar; seguimiento y apoyo desde las oficinas de negocio que tienen las Cámaras de Comercio en algunos lugares, o bien asesoramiento técnico desde proyectos específicos de cooperación cuando se plantea para zonas o países donde ya existen organizaciones canarias desarrollando proyectos.

V. PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

El Comité quiere hacer aquí una mención especial a la necesidad de simplificar, y en todo caso, no duplicar órganos, funciones y servicios de las administraciones públicas canarias. Es por ello que el centro directivo que se propone viene a cubrir un conjunto de funciones que no están presentes en las actuaciones del Gobierno de Canarias. Otra propuesta de naturaleza institucional es la creación de una Comisión Interdepartamental de Inmigración, que coordine las políticas del Gobierno en esta materia, y justamente debe ejercer la vigilancia y certificar la garantía de que no se dupliquen órganos, funciones y servicios. Se insta la creación de un Servicio de Estudio de las Migraciones, con el objetivo de complementar con estudios y análisis secundarios la información de carácter primario que producen los órganos competentes, especialmente el Instituto Canario de Estadística (ISTAC). A este último organismo se le propone el inicio y mantenimiento regular de dos operaciones estadísticas oficiales, y la reedición de una tercera. Por último, se propone un esfuerzo de actualización de los planes y programas públicos de provisión de servicios. Como se puede observar, todas las propuestas tratan de ajustarse a la estructura administrativa vigente, y en todo caso, recogen nuevas funciones no ejercidas en la labor actual de gobierno.

V.1. Creación de un centro directivo de migraciones

Se propone la creación de un centro directivo en el seno del Gobierno de Canarias, adscrito a un departamento que garantice la necesaria transversalidad requerida en la materia que nos ocupa. Las funciones principales deben relacionarse con la regulación de flujos, la integración social y el conocimiento de los procesos migratorios que acontecen en Canarias, en todas sus facetas y dimensiones.

En concreto, las posibles funciones de este centro directivo de migraciones serían:

- ❶ La propuesta al Gobierno de estrategias propias para la Comunidad Autónoma de Canarias referidas a las políticas de inmigración.
- ❷ La coordinación de la planificación y articulación de las políticas públicas y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes. Se incluye la necesaria coordinación con las administraciones locales.
- ❸ La propuesta de acciones y medidas destinadas a lograr la integración social de las personas inmigradas y su incorporación a los sistemas de protección social.
- ❹ La elaboración de propuestas referidas a la regulación y determinación de los flujos migratorios en Canarias.
- ❺ Promoción de programas y acciones que afecten a los servicios específicos de atención y asistencia social a inmigrantes, así como la elaboración de proyectos normativos al respecto, que le sean atribuidos por el Gobierno y no le correspondan a otros departamentos.
- ❻ La representación de Canarias en los órganos colegiados compuestos por representaciones de diferentes Administraciones Públicas, en la Subcomisión Canarias-Estado para la Inmigración y Extranjería, en las conferencias sectoriales, y en cualquier otro órgano de cooperación ínter administrativa en materia de inmigración.

- 7 La propuesta de mecanismos e instrumentos de coordinación con otras administraciones públicas en materia de inmigración.
- 8 La propuesta y ejecución de medidas de sensibilización de la población canaria y el apoyo a las actividades interculturales y de las asociaciones de inmigrantes.
- 9 Presidir y facilitar el soporte técnico y administrativo al Foro Canario de Inmigración y a la Comisión Interdepartamental de Inmigración.
- 10 Promoción del estudio y la investigación sobre la inmigración en Canarias y la integración de la población inmigrante en la sociedad, en colaboración con los centros de investigación y las universidades.
- 11 La recopilación y análisis de la información especializada en materia de inmigración, con el fin de elaborar y mantener una base documental sobre la materia, que sirva de apoyo a las actuaciones de los diferentes departamentos de la administración de la Comunidad Autónoma.

Este centro directivo no debe tener funciones de gestión de programas, sino meramente una función de coordinación política, de carácter eminentemente transversal. Podrá promover o impulsar servicios, pero no ejecutar programas mediante la financiación de esos servicios. El problema de otorgarle responsabilidades de gestión es que se vayan consolidando redes paralelas, 'no normalizadas', de atención, e incluso que esas redes vayan creciendo artificialmente a costa de las competencias de otros departamentos, por 'intromisión' no solicitada o bien porque los departamentos correspondientes hagan caso omiso de las demandas de determinados servicios o prestaciones. En caso contrario, si fuera un centro directivo puramente político, también podrían darse conflictos de 'competencias' o que el Departamento se dedique a proponer iniciativas inasumibles para otros (por ejemplo, la exigencia de crear un determinado servicio específico que otro quiere abordar desde una posición más generalista).

Ello nos lleva a la cuestión de la naturaleza y rango del centro directivo a crear: si no hace gestión, tiene un perfil transversal y coordina a diversas Direcciones Generales, parece lo más acertado crear una Viceconsejería.

Por último, conviene hacer una mención a la Subcomisión de residencia y trabajo de extranjeros, en la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, denominada "Subcomisión Canarias-Estado para la Inmigración y Extranjería". Esta subcomisión se fundamenta en la disposición adicional segunda de la modificación introducida en la Ley 4/2000 por la Ley 8/2000. Constituida y reunida en varias ocasiones, debe potenciarse y desarrollarse como cauce de negociación y acuerdo entre ambas Administraciones en esta importante materia, sobre todo a la luz de la propuesta V.6., que figura más adelante.

V.2. Comisión Interdepartamental de Inmigración

El fenómeno de la inmigración tiene naturaleza multidimensional. El Plan Canario para la Inmigración ya recoge este carácter, y plantea acciones y líneas de coordinación entre los diversos organismos e instituciones implicados. Sin embargo, la Administración Autonómica requiere una política y organización unívocas en el tratamiento de la inmigración.

Dado el carácter singular del fenómeno migratorio en las Islas, vinculado al proceso de desarrollo sostenible que se desea para Canarias, es conveniente crear un órgano de coordinación dentro del Gobierno de Canarias (Comisión Interdepartamental de Inmigración), que oriente y establezca las directrices interrelacionadas de:

- a Política de racionalización de flujos y de integración social de los inmigrantes (centro directivo a crear)
- b Política de ordenación del territorio, de contención turístico-urbanística y de control de la capacidad de carga demográfica (Consejería de Política Territorial)
- c Distribución de recursos del Régimen Económico y Fiscal como medida de compensación del crecimiento turístico y urbanístico (Consejería de Economía y Hacienda)
- d Política de empleo y asuntos sociales (Consejería de Empleo y Asuntos Sociales)
- e Información y conocimiento exhaustivo de los flujos migratorios hacia Canarias (Instituto Canario de Estadística)
- f Política sanitaria (Servicio Canario de Salud)
- g Política educativa (Consejería de Educación, Cultura y Deporte)
- h Política exterior (Vicepresidencia)
- i Política de justicia (Viceconsejería de Justicia y Seguridad)

V.3. Creación de un servicio de estudio sobre las migraciones

Como unidad dependiente del centro directivo de migraciones, debe crearse un Servicio de Estudio sobre las Migraciones, ya previsto en el Plan Canario para la Inmigración como "Observatorio de la Inmigración".

Son posibles funciones de este servicio:

- a Creación de un banco de datos exhaustivo y sistemáticamente actualizado sobre flujos migratorios, población inmigrada e integración de los inmigrantes. Ello implica tanto la centralización de datos propios de la Comunidad como la adquisición de datos generados fuera de la Comunidad Autónoma por otras instituciones y, por último, la promoción de registros o encuestas específicas. Para ello deben establecerse líneas de coordinación y colaboración con el Instituto Canario de Estadística (ISTAC), así como con los diversos departamentos de las áreas de bienestar social del Gobierno de Canarias que desarrollan actuaciones relevantes de integración de los inmigrantes (vivienda, sanidad o educación).
- b Promoción y difusión de estudios específicos en materia de inmigración e integración de los inmigrantes, tanto de carácter cuantitativos como cualitativos, y enfocados hacia el conocimiento económico y social.
- c Elaboración periódica de informes sobre la situación de la inmigración y su impacto en Canarias.
- d Investigación específica y desarrollo de indicadores periódicos sobre actitudes y valores de la población ante el hecho migratorio.
- e Propuesta y evaluación de las políticas de integración implantadas, otras políticas desarrolladas y el diseño de nuevas medidas.
- f Elaboración de convenios con las universidades y centros de investigación, incluidos los de los países de origen de las migraciones, con el objetivo de realizar los estudios e informes que se proponen.
- g Puesta en marcha y mantenimiento de un fondo documental especializado en población y migraciones. Esta tarea debe realizarse en colaboración con el CEDOC (Centro de Documentación de Canarias).
- h Coordinación con otros órganos de igual naturaleza, como el Observatorio Permanente de Inmigración (Ministerio del Interior) o la Red de situación para la integración social de los inmigrantes (IMSERSO).

V.4. Empezar tres operaciones estadísticas oficiales

Instar al Instituto Canario de Estadística para que inicie y mantenga, de forma regular, las dos operaciones estadísticas siguientes:

- Proyecciones de la población general de Canarias, y de la población en edad de trabajar y activa, al año horizonte de 2050.

Estas proyecciones debieran revisarse cada 5 años, debido a los cambios demográficos y a las estrategias de desarrollo socioeconómico de la comunidad canaria. Los datos deben tener una desagregación territorial mínima de isla.

- Ampliación de la información en los movimientos de alta residencial en los municipios de Canarias.

La Ley Estadística de Canarias y la Resolución de 17 de noviembre de 2000 del Director del ISTAC, por la que se aprueban las normas técnicas para el aprovechamiento estadístico de la gestión del Padrón Municipal de Habitantes (PMH) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, facilitan la ampliación de la información relativa al PMH, para aquellas personas que se den de alta en un municipio de Canarias. Con esta propuesta se pretende obtener un mejor y más rápido conocimiento de los movimientos migratorios.

Por otro lado, el Comité considera de gran utilidad, a los efectos de análisis y conocimiento de la inmigración en la estructura social y económica, la Estadística de condiciones sociales de la población canaria. Por consiguiente, se insta al Instituto Canario de Estadística para:

- Explotación y difusión de los datos de la Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001, y reedición de esta estadística oficial, en los términos establecidos en la normativa que la regula.

El Decreto 193/2000, de 2 de octubre, dispone la elaboración de la Estadística de Condiciones Sociales de la Población Canaria. La Resolución de 1 de diciembre de 2000, del Director del ISTAC, aprueba las normas reguladoras de esa operación, donde se especifica que tendrá periodicidad bianual. Sin embargo, a la fecha actual no se ha difundido el grueso de la Estadística de 2001, ni se ha presentado proyecto técnico de reedición.

V.5. Actualización de los planes de actuación pública, especialmente en Lanzarote y Fuerteventura

El rápido e inesperado proceso de crecimiento demográfico por la vía de los flujos de inmigración ha desbordado en algunos casos las previsiones de dotación de infraestructuras y medios asistenciales para la provisión de servicios públicos en el ámbito de la salud pública, la educación, la vivienda y los servicios sociales.

Se recomienda la actualización de los planes de actuación pública en esos ámbitos (salud, educación, vivienda y servicios sociales) considerando no sólo las actuales carencias sino también la previsible evolución de los flujos poblacionales.

Esto implica la reconsideración de las previsiones que incluye el Plan Sur en materia educativa, el estudio del incremento y características de las prestaciones sanitarias y la detección de carencias, la consideración de las importantes distorsiones que se producen en el mercado de la vivienda –y en particular el de alquiler, tales como la habilitación de cubículos en azoteas, el hacinamiento de familias y el mercado de realquileres– y las condiciones en las que se prestan los servicios de asistencia social.

La intensidad del fenómeno migratorio en algunas islas como Lanzarote y Fuerteventura ha propiciado una situación de grave colapso en la prestación de servicios públicos encontrándose en algunos casos al límite y en otros, como el sanitario, más allá de sus propias capacidades. El panorama es de gravedad y afecta tanto a la garantía de los derechos asistenciales de los emigrantes como a las condiciones a menudo extremas en que los profesionales implicados realizan su trabajo y al coste e ineficiencias que tal situación genera.

Es de urgencia la realización de un estudio de evaluación de la situación en Lanzarote y Fuerteventura a partir del cual puedan establecerse planes de actuación específica.

Un argumento que se añade a la pérdida de calidad de los servicios, en el sector sanitario, es el de la concentración horaria al que están obligados los inmigrantes, por las duras condiciones laborales a las que están sometidos. Por este motivo acuden a urgencias en horarios extra-laborales: se está dando pues una derivación de costos del sector privado al sector público.

V.6. Cauce de negociación con el Estado para la ampliación competencial

El régimen jurídico de la autonomía canaria ha evolucionado, políticamente, en un sentido pacticio: el Estado y la Comunidad Autónoma han acordado la asunción de competencias exclusivas del Estado por la Comunidad Autónoma, como es el caso del Régimen Económico y Fiscal (REF). Por lo tanto, si el grupo normativo del bloque de constitucionalidad relativo al archipiélago y su Comunidad Autónoma ha llegado a estar pactado, también mediante pacto debe de ser desarrollado. Máxime cuando se trata de competencias compartidas y cuando las propias competencias exclusivas inciden en políticas que, por necesariamente conexas, deben de ser necesariamente concertadas.

El artículo 37,1 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que “ la Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de los extranjeros en Canarias”. El Estatuto otorga una capacidad de propuesta que si no es vinculante sí es especialmente relevante y que ha de ser negociada. Tanto más cuanto que, como antes se dijo, una serie de competencias exclusivas o compartidas de la Comunidad Autónoma suponen, necesariamente, conexiones con competencias estatales que bien deberían ser transferidas o delegadas en las instancias auto-

nómicas, bien, al menos, ejercerse en íntima cooperación con ellas. Los principios de cooperación y coordinación derivados de la Constitución y tan enfáticamente reafirmados en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, deberían ser tenidos en cuenta a la hora de articular administraciones autonómica y estatal.

La ampliación competencial a negociar debe estructurarse sobre tres ejes:

- a) Ejecución de la legislación laboral y su expansión a materias conexas, como sería la concesión de permisos de residencia, limitados en su validez por el propio principio de estanqueidad. Para ello debe invocarse tanto el propio título competencial sobre la ejecución de la legislación laboral, como el carácter conexo de otras materias (asistencia social, vivienda, educación, salud pública).
- b) Acuerdo para elaborar nuevas normativas estatales sobre los flujos de población, al amparo de los artículos 13 e/ y 37,1 del Estatuto de Autonomía de Canarias y, en su caso, con la Unión Europea al amparo del artículo 37,2 del Estatuto.
- c) Acuerdo de transferencias competenciales al amparo de lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con el artículo 150,2 de la Constitución Española.

3

ANEXO: DIRECTRICES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA LABORAL

INTRODUCCIÓN

No cabe duda la importancia que tiene la política laboral y su relación con la inmigración. La mayoría de los inmigrantes tiene una motivación laboral. En el Diagnóstico de Población e Inmigración en Canarias, elaborado por este Comité, hemos propuesto una interpretación del desarrollo de las relaciones entre crecimiento económico y población en edad de trabajar en las Islas Canarias que incluye las dos últimas décadas del pasado siglo y los primeros del presente.

Una exposición de los hechos puede ser presentada bajo la siguiente estructura narrativa:

- ① El crecimiento económico de las Islas Canarias en las dos últimas décadas ha tenido importantes fases de expansión: durante los años ochenta y desde 1993 hasta el año 2000. Especialmente intenso ha sido el crecimiento desde 1985 hasta 1988 y desde 1993 hasta 1998.
- ② Estas fases de crecimiento han impulsado la demanda de trabajo y la población ocupada. Es cierto que entre 1980 y 1985 se produjo una anomalía con respecto a la relación general entre crecimiento económico y empleo: mientras la economía se aceleraba en su crecimiento, se destruía empleo. Hecho este que se ha explicado por el importante proceso de cambio en el modelo de relaciones laborales iniciado entonces y por la reconversión de relevantes actividades económicas. De igual forma podemos considerar una anomalía el importante crecimiento del empleo, superior al crecimiento del PIB en la mayor parte de los años, en la última fase de expansión. También se ha ofrecido una explicación para este hecho: la consolidación de un modelo de relaciones laborales que hemos denominado de "asalarización temporal".
- ③ La fase de moderado crecimiento, entre 1989 y 1993, debilitó la demanda de trabajo y la población ocupada.
- ④ Esta lectura del pasado indica que existe desde mitad de los años ochenta una intensa sincronía entre el crecimiento económico y el empleo. Lo que no excluye cortos desfases temporales en la reacción del empleo a los cambios del crecimiento económico, como es el caso de los últimos dos años.
- ⑤ Las expectativas de conseguir un empleo con un corto período de búsqueda, lo que implica también bajos costes de búsqueda para el parado, y los cambios radicales en el comportamiento de la mujer, especialmente las más jóvenes, respecto a la educación y el empleo, han hecho que la población activa se incremente en las fases de alto crecimiento. Los ritmos de crecimiento de la población activa están relacionados con el crecimiento económico, que opera como un hecho que determina el mayor o menor periodo de búsqueda de empleo.
- ⑥ Las tasas de paro han sido muy sensibles al crecimiento económico. De hecho, en la última fase de expansión, la tasa de paro ha caído desde el 28'3% hasta la media del Estado aproximadamente. La explicación es que el crecimiento económico permite crear mucho empleo cuando existe una fase de expansión y destruir empleo en igual medida cuando la tendencia del crecimiento cambia. Debe hacerse mención a la razón fundamental de esta alta sensibilidad de la tasa de paro respecto al crecimiento económico: el modelo de relaciones laborales de "asalarización temporal".
- ⑦ La reducción del número de parados en la última fase de expansión, desde 1993, ha sido muy importante en volumen, pero también es sobresaliente la caída de la tasa de paro. Las dos variables explican gran parte del proceso de inmigración.
- ⑧ Cuando el crecimiento económico es tan intenso como lo ha sido en las Islas Canarias desde 1993, especialmente en algunas Islas, impulsa, como ya se ha dicho, la demanda de trabajo con tal intensidad que genera una escasez relativa de oferta de trabajo disponible, aunque la tasa de paro esté aún lejos del pleno empleo. Esa escasez relativa es la que hace crecer la inmigración.

- ⑨ Las características de la inmigración señalan cuáles son las variables que determinan la escasez relativa: las diferencias en el nivel educativo, la estructura de edades, mayor selectividad en la búsqueda de empleo (actividades en expansión), menor rigidez ante la segmentación, mayor disponibilidad de horas para el trabajo, mayor precisión espacial en la búsqueda de empleo.
- ⑩ De todo lo expuesto se deducen para el futuro inmediato algunas relaciones relevantes: el cambio de fase en el crecimiento económico que se produce desde el año 2000 en las Islas implica una moderación también en el ritmo de crecimiento del empleo, la población activa y la población en edad de trabajar. Esto es lo que podemos aprender del análisis del pasado. Incluso, pueden precisarse algunos comportamientos diferenciados, que se resumen en los siguientes puntos.
- ⑪ Tal hecho afectará relativamente menos a los flujos de entrada en la población activa de la mujer y a la inmigración procedente de Latinoamérica.
- ⑫ Los flujos de entrada de la mujer en la población activa se irán moderando, pero la aspiración compartida por la sociedad es que sean apoyados para conseguir tasas de actividad iguales a la de los hombres.
- ⑬ Es previsible un flujo constante y de largo plazo de la inmigración procedente de Latinoamérica, tanto como es previsible que la actual situación de dificultades económicas continúe.
- ⑭ Determinados hechos de orden político y económico pueden acelerar el crecimiento de la inmigración en el corto plazo, especialmente, la inmigración procedente de Venezuela.
- ⑮ También es previsible un flujo constante de menor intensidad de inmigrantes de África, que será tan intenso en el futuro próximo como continúe el cierre efectivo del Estrecho de Gibraltar y la preferencia del Gobierno de España por la inmigración latinoamericana.
- ⑯ La inmigración procedente de la actual Unión Europea, incluyendo el continente español y las Islas Baleares, moderará radicalmente su importancia, puesto que se ajusta a un patrón de conducta ligado a la coyuntura económica y tiene mayor movilidad geográfica.
- ⑰ En un futuro un poco más lejano, existe la incertidumbre relacionada con la ampliación de la Unión Europea y la integración de numerosas regiones con tasas de paro elevadas y grados de pobreza considerables.

Tomando estas relaciones como fundamento, pueden formularse objetivos, estrategias y políticas. Antes, sin embargo, debe elegirse el ámbito temporal de las actuaciones que se proponen. La pregunta es pues ¿cuál sería el ámbito temporal aconsejable, teniendo en cuenta otros ámbitos de la planificación regional ya decididos?

El primer criterio a tener en cuenta es el marco de la planificación regional de la Unión Europea. El actual periodo de planificación se desarrolla hasta el año 2006. Hasta entonces se producirá el proceso de ampliación de la Unión y la consecuente entrada de numerosos países con regiones con graves problemas de atraso económico.

El segundo criterio se refiere al marco de planificación del Plan Integral de Empleo de Canarias cuya vigencia concluye en el 2006.

El tercero tiene que ver con la primera fase de tres años diseñada por las Directrices Generales de Ordenación del Territorio y el Turismo. El crecimiento cero fijado por el Parlamento de Canarias para las licencias de construcción de nuevas plazas en establecimientos destinados a determinados hospedajes determina un cambio en el ritmo del proceso de crecimiento económico cuyas consecuencias se revisarán a la luz de los hechos que se hubieran producido. Por tanto, también este criterio apunta al año 2006.

En cuarto lugar, la actual tendencia de la economía de las Islas a moderar el crecimiento por razón de las expectativas generadas en el ámbito internacional y regional no parece que pueda cambiar de inmediato, de suerte que podemos pensar en un medio plazo suficiente para que se produzca una recuperación de la demanda en las economías europeas.

Por último, es muy posible que la negociación de los incentivos fiscales a la actividad económica contenidos en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que en principio tiene períodos diferentes, pueda realizarse inmediatamente antes del año 2006.

Todas estas cuestiones apuntan a la existencia real de un período transitorio hasta el 2006, año en el que tendrá que estar debatida y apunto para ser ejecutada una política económica sobre nuevas bases. Bases que surgirán del análisis de los resultados de este período transitorio.

Por tanto, parece prudente construir un conjunto de propuestas de política laboral que, respetando el marco de planificación acordado, se orienten en el corto plazo, esto es, hasta el año 2006, a determinados objetivos relacionados con la población en edad de trabajar.

1. OBJETIVOS.

De acuerdo con la estructura narrativa propuesta, pueden definirse los siguientes objetivos:

1.1. Objetivo 1: Reducir la tasa de paro hasta situarla lo más cerca posible del pleno empleo

Cuantificación: Puede cuantificarse el pleno empleo en términos de paro friccional, esto es, la suma de los parados que buscan el primer empleo, los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo, los despidos con sentencia en el ámbito judicial y las conciliaciones terminadas en despido. Esta tasa de paro no es un valor inmutable en el tiempo, fluctúa, como es obvio, con sus componentes. Tal medición anual de la evolución de la tasa de paro friccional, y la diferencia con la tasa de paro total, permite un ángulo certero de evaluación agregada de las políticas que se recomiendan.

Fuentes: Encuesta de Población Activa, INE.

1.2. Objetivo 2: Mejorar la calidad del empleo

Cuantificación: Se puede elaborar un indicador sintético simple que mida dos elementos característicos de la calidad del empleo: la temporalidad de los contratos y la contratación para empleos del segmento primario del mercado de trabajo. Tal Indicador sintético simple resultaría de la suma ponderada de los dos parciales:

$$I_A = E_I/E_T$$

siendo E_I los efectivos laborales con contrato por tiempo indefinido y E_T los efectivos laborales totales.

$$I_B = S_p/C$$

siendo S_p los ocupados existentes en el segmento primario del mercado de trabajo y C el total de ocupados.

Los índices parciales pueden ponderarse, de tal manera que se dé más peso al hecho de tener un contrato por tiempo indefinido que al hecho de estar contratado para una ocupación que teóricamente podría pertenecer al segmento primario. Así, el indicador sintético podría ser:

$$IS = 0'75. E_I/ET + 0'25. S_p/C$$

Fuente: OBECAN

2. ESTRATEGIAS

Antes de detallar las estrategias por objetivos es necesario que se establezcan algunos principios que recorren estas propuestas.

En primer lugar, afrontar objetivos complejos implica aceptar el hecho irrefutable en las sociedades modernas de que ni los gobiernos a través de la política económica, ni los sindicatos, ni los empresarios, actuando aisladamente pueden obtener resultados relevantes. En consecuencia, el principio que preside la propuesta que formalizamos es el de la concertación social. Tal concertación de las acciones tiene diferentes niveles de compromiso según los agentes que intervienen y la participación del gobierno autónomo.

En segundo lugar, el desarrollo de las propuestas exige un alto grado de madurez en los agentes sociales para cumplir los compromisos adquiridos.

Por último, debe ser entendido como un proceso de concertación que, en consecuencia, debe estar sometido a evaluación.

Estos principios deben ser entendidos como requisitos fundamentales. No es pues una mera declaración sin traducción aplicada.

2.1. Objetivo 1: Reducir la tasa de paro hasta situarla lo más cerca posible del pleno empleo

- Estrategia 1: "Mantener un diferencial de crecimiento del PIB "real" sobre el PIB "normal" suficiente y moderar el crecimiento de la población activa, elementos necesarios para reducir la tasa de paro cíclico y estructural"

Partiendo de la expresión ya conocida $U_{t+1} - U_t = -\beta (Y - Y^*)$ y teniendo en cuenta:

- que Y^* es igual al incremento de la población activa más el incremento de la productividad aparente del factor trabajo;
- que en los próximos años puede proponerse como un objetivo de Y el 2'5% de media, definido como un objetivo a conseguir bajo condiciones de menor crecimiento internacional, mayor incertidumbre y aplicación de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio y el Turismo;

si se quiere reducir la tasa paro, la suma del crecimiento de la población activa más el de la productividad aparente del factor trabajo no puede superar esa cifra. Por ejemplo, si se establece el Y en el 2'5%

y se desea reducir la tasa de paro cada año en un 0'5%, siendo b el 0'78, y el crecimiento de la productividad aparente igual a cero, la población activa debe crecer el 1'8%.

En consecuencia, las Islas deben intentar moderar el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar y de la población activa. Tal moderación se deriva del menor ritmo de crecimiento económico previsible en los próximos años. Gran parte del trabajo lo hará el simple funcionamiento del mercado. De hecho, ya lo está haciendo. Especialmente, el mercado operará a la baja sobre la inmigración de alta movilidad (españoles del continente dedicados a las actividades de construcción). Cuestión bien distinta es la que se refiere a la inmigración que no es sensible al ciclo económico de las Islas Canarias. Sobre esta parte de la inmigración deben actuar las políticas.

En sentido contrario al de la moderación de la población activa opera el objetivo respaldado socialmente de incrementar la tasa de actividad de las mujeres. Sin embargo, una eficaz inserción de la población inactiva de mujeres en la población activa puede tener efectos moderadores sobre la población en edad de trabajar, puesto que resta incentivos a la inmigración.

En el mismo sentido operan, aunque en menor medida, la inserción de los discapacitados.

- Estrategia 2: "Incrementar las opciones de empleo de la población en edad de trabajar existente en las Islas"

En coherencia con la Estrategia 1, moderar el crecimiento de la población activa implica incrementar las posibilidades de acceder a una vacante de empleo de la población activa existente en las Islas, de suerte que no sea necesario demandar masivamente de los mercados de trabajo externos. Nos permitimos resaltar el término "demandar masivamente" porque no se está proponiendo en absoluto cerrar el mercado de trabajo a los nativos. Cuestión ésta que merece una aclaración.

Debe tenerse en cuenta que cerrar el mercado de trabajo a la población activa nativa o con residencia ni es posible ni es conveniente. No es posible porque cuando la demanda de trabajo no encuentra oferta de trabajo con las condiciones del binomio "formación-experiencia" requeridas, resuelve el problema de una de las cuatro formas posibles siguientes:

- a) Rebaja los requerimientos de trabajo, si le es posible, y recurre al mercado interno de trabajo.
- b) Rebaja los requerimientos de trabajo, si le es posible, y recurre al mercado externo de trabajo.
- c) No rebaja los requerimientos de trabajo y recurre al mercado externo de trabajo.
- d) Abandona la actividad.

Cualquiera de las cuatro respuestas anteriores nos aleja de los objetivos propuestos.

No es conveniente porque:

- a) La rebaja en los requerimientos de trabajo tiene costes importantes para la calidad del empleo.
- b) La rebaja en los requerimientos de trabajo puede introducirnos en un círculo vicioso conocido como *low-skill, bad-job trap*. Tal trampa implica que una deficiente oferta de formación en los buscadores de empleo induce a las empresas a crear un número excesivo de vacantes de baja cualificación, y este

hecho hace que se reduzcan los incentivos que los trabajadores tienen para adquirir formación; así que los empresarios encuentran cada vez menos buscadores de empleo con una formación suficientemente alta; de esta forma se repite el círculo vicioso. La consecuencia es que la economía se especializa en actividades económicas de baja formación y bajos salarios.

Se puede expresar pues esta estrategia de dos formas: a) se trata de diseñar políticas que ayuden en la estrategia de aportar un cada vez más alto binomio de formación y experiencia a la población en edad de trabajar existente en las Islas Canarias; b) se trata de corregir en lo posible las condiciones no ventajosas que la población activa de las Islas presentan con respecto a la inmigración, según las siete características analizadas en la primera parte de este documento.

La orientación es pues ir ocupando las vacantes de empleo con la población en edad de trabajar existente en las Islas a través de la concurrencia abierta en la búsqueda de empleo. La concurrencia abierta implica optar a los empleos con la dotación de formación-experiencia, sin discriminación legalmente establecida por razón de residencia. Es pues un proceso abierto y sometido a concertación social, con altas dosis de realismo, porque sabemos que los flujos migratorios van a seguirse produciendo y es bueno que se produzcan.

Se ha afirmado en el párrafo anterior que se trata de un proceso a través del cual la población residente va ocupando los empleos vacantes. Tal concurrencia de la población residente en edad de trabajar puede realizarse a través de dos vías: compitiendo con salarios más bajos para cada nivel de formación-experiencia o a través de mayores niveles de formación y experiencia para cada empleo. Es evidente que la competencia vía salarios termina afectando negativamente al capital humano acumulado, por tanto, la única vía razonable es la segunda. Resulta además la vía coherente con la nueva estrategia de crecimiento propuesta en las Directrices de Ordenación del Territorio y el Turismo.

2.2. Objetivo 2: Mejorar la calidad del empleo

- Estrategia 3: "Consolidar mercados internos de trabajo en las empresas en las que la dimensión lo permite"

La extensión de las empresas de pequeña dimensión en las Islas y la escasez relativa de empresas grandes no es suficiente argumento para no proponerse el desarrollo de mercados internos de trabajo bien diseñados. Tales mercados internos de trabajo, expresión ésta utilizada ampliamente en el análisis económico desde los años cincuenta del pasado siglo, se fundamentan en la estabilidad de las relaciones laborales. La estabilidad implica contratos de trabajo más estables, capacidad de promoción basada en los méritos formativos y la experiencia acumulada y aprendizaje. Este es el tipo de empleo que la OIT denomina "empleo decente" para oponerlo al "empleo precario" que se ha extendido en el conjunto de la economía mundial en las últimas décadas.

En determinadas actividades económicas se ha ampliado el número de medianas y grandes empresas capaces de establecer y regular los mercados internos de trabajo. Un buen ejemplo es el número de hoteles de considerable dimensión que se han puesto en explotación en la década de los noventa o que están en proyecto.

- Estrategia 4: "Crear mercados externos-internos de trabajo en las actividades que tienen demanda estacional, demanda inestable de bienes y servicios o entre las ocupaciones con un alto nivel de rotación"

Probablemente la principal preocupación del discurso político de los últimos años ha sido el crecimiento de la inestabilidad en el empleo y consecuentemente la necesidad establecer nuevas estructuras que acrediten la formación y experiencia de los trabajadores. Desde el punto de vista de los trabajadores, el constante cambio en el empleo implica graves dificultades para la promoción. Los empresarios individuales tienen pocos incentivos para la inversión en capital humano porque los contratos son temporales. Así que la única forma de mejorar el capital humano existente en la región es a través de instituciones "multiempresas" que garanticen la formación y, al tiempo, la promoción.

- Estrategia 5: Erradicar las cuatro discriminaciones del mercado de trabajo: ocupacional, en el empleo, económica y en el acceso al capital humano

Uno de los problemas del crecimiento desordenado de la oferta de trabajo es el efecto desarticulador de las relaciones laborales. Muy especialmente cuando el crecimiento de la oferta genera mercado "negro". De esta forma, a las discriminaciones tradicionales, como la de género, que no han podido erradicarse de las relaciones laborales, se suma la discriminación por el lugar de nacimiento. Al respecto debe señalarse que una de las cuestiones relevantes del análisis efectuado en este documento es que existe discriminación salarial en contra de los inmigrantes en las ocupaciones del segmento secundario, pero, y este es un rasgo diferencial de las relaciones laborales en las Islas Canarias, en contra de los nativos en el segmento primario. Los esfuerzos por perseguir las relaciones laborales informales es una pieza fundamental que afecta a la calidad en el empleo.

3. POLÍTICAS

3.1. Estrategia 1. Mantener un diferencial de crecimiento del PIB "real" sobre el PIB "normal" suficiente y moderar el crecimiento de la población activa, elementos necesarios para reducir la tasa de paro cíclico y estructural

- Política 1: Incrementar el paso de población inactiva a la población activa.

Se trata de incentivar la búsqueda del primer empleo de determinados colectivos tradicionalmente alejados del mercado de trabajo. Las medidas de política laboral tienden a ocupar las vacantes de empleo que exigen un escaso nivel de formación inicial y experiencia con incorporaciones desde la población inactiva. Como es obvio, no se trata de una mera incorporación a la puerta de entrada de empleos del segmento secundario. Por el contrario, se trata de la incorporación a un circuito de promoción tal y como se expone en la política 7.

Para que se produzca tal incorporación deben corregirse los obstáculos que suponen costes superiores a los ingresos obtenidos con el empleo. Los elementos familiares en el caso de las mujeres y los obstáculos de infraestructura, pueden ser objeto de las políticas laborales.

- Política 2: Fortalecer las cadenas de movilidad geográfica.

El fortalecimiento de las cadenas de movilidad geográfica implica la orientación institucional de los flujos espontáneos. Se trata de ofrecer servicios de búsqueda de empleo públicos a costes inferiores y mayor grado de certidumbre que los que pueden obtenerse desde la acción puramente privada. No se trata de sustituir las cadenas espontáneas, sino de apoyarse en ellas para combatir las opciones no legales. En este sentido, la elección de países viene ya determinada por los flujos espontáneos existentes, así como los sectores de actividad y las ocupaciones, que en todo caso pueden reorientarse partiendo de la realidad.

3.2. Estrategia 2. Incrementar las opciones de empleo de la población en edad de trabajar existente en las Islas

- Política 3: Fortalecer el acceso a la formación de niveles postobligatorios.

Como se ha señalado en la primera parte de este documento, la presencia de trabajadores inmigrantes es más alta a medida que se incrementa el nivel de estudios (con la excepción de los "sin estudios" entre los extranjeros). También la inmigración es más selectiva en los grupos de edad, ocupaciones y actividades en expansión.

Por tanto, se trata de fortalecer, desde la política laboral, el acceso a la formación y la relación entre empresarios y buscadores de empleo.

Las políticas de incentivos a la ampliación del número de años en la educación postobligatoria es relevante en las Islas. Existe aún una escasez relativa de alumnos y titulados en educación postobligatoria en relación con el resto de España. Por ejemplo, los estudios realizados destacan como variables condicionantes del acceso a la educación superior la renta familiar y el nivel de estudios de los padres. Indica esto que los programas de incentivos al estudio actuales tienen un límite y que es necesario intentar nuevos tipos.

La relación entre empresarios y las personas que requieren o van a requerir un empleo puede fortalecerse en distintos momentos, sin que necesariamente las opciones sean sustitutivas, al contrario, parece conveniente que sean redundantes.

Un primer momento es el de la existencia de prácticas mientras se realizan los estudios reglados. Tales prácticas aspiran al conocimiento mutuo y la concreción de las enseñanzas adquiridas en el ámbito docente. Especialmente importante es este nivel en la educación superior.

- Política 4: Fortalecer la inserción laboral.

El segundo momento se refiere al periodo de búsqueda de empleo. Los procesos formativos orientados al empleo cierto son el instrumento más poderoso. Especialmente la formación para el empleo cierto en nuevas unidades empresariales puede ser un buen instrumento para el conocimiento mutuo de empresarios y parados. Para las unidades empresariales preexistentes, las acreditaciones comunes obtenidas en procesos de formación y las rotaciones organizadas pueden aportar niveles de inserción considerables.

El problema clave es la fortaleza de los compromisos empresariales y sindicales para la formación y la inserción. Los acuerdos sectoriales para la formación dirigida a futuras actividades en proceso previo al de explotación requieren de compromisos serios y rigurosos. Cuando los son, conducen a excelentes resultados. Los acuerdos para la formación dirigidos a nuevos hoteles o actividades comerciales en proceso pueden generar altos niveles de inserción.

Por otra parte, las actividades preexistentes pueden distinguir dos niveles: las de demanda estable e inestable. Para ambas clases pueden establecerse procesos formativos organizados.

La orientación es pues fortalecer los niveles de inserción ex ante mercado para reducir los comportamientos que se denominan "aventureros" en la búsqueda de empleo (por el lado de la oferta de trabajo) y trabajadores para ocupar las vacantes (por el lado de la demanda de trabajo).

3.3. Estrategia 3: Consolidar mercados internos de trabajo en las empresas en las que la dimensión lo permite

- Política 5: Fortalecer la formación continua

La próxima transferencia sobre formación continua a las comunidades autónomas propone nuevas posibilidades. Un elemento fundamental de la estabilidad en el empleo es la formación continua. La consolidación de planes de formación ligados a la promoción puede permitir incrementar la estabilidad y la reducción de los elementos más precarios del segmento secundario del mercado de trabajo.

- Política 6: Incorporar nuevos elementos a la negociación colectiva

Especialmente en materia de estabilidad en los contratos, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, formación permanente y desarrollo de las competencias y cualificaciones profesionales, igualdad de trato en el empleo.

3.4. Estrategia 4: Crear mercados externos-internos de trabajo en las actividades que tienen demanda estacional, demanda inestable de bienes y servicios o entre las ocupaciones con un alto nivel de rotación

- Política 7: Creación de vínculos estables de formación y experiencia laboral.

Existe la posibilidad cierta de organizar la rotación entre actividades productivas de forma que la rotación garantice el empleo durante gran parte del año. Especialmente en la agricultura se puede organizar la participación rotativa entre distintos cultivos. Es evidente que una política de este tipo exige atender a las necesidades familiares, muy particularmente en el caso de las mujeres. Tales actividades pueden combinarse con los procesos de formación en los períodos de inactividad.

3.5. Estrategia 5: Erradicar las cuatro discriminaciones del mercado de trabajo: ocupacional, en el empleo, económica y en el acceso al capital humano

- Política 8: Creación de un plan de inspección selectivo

Con independencia de los esfuerzos por recoger en la negociación colectiva medidas que atiendan a estos aspectos, desde el ámbito público parece necesario crear acciones específicas de inspección a través de un plan relacionado con la utilización de fuerza de trabajo inmigrante.

4. MEDIDAS

4.1. Política 1. Incrementar el paso de población inactiva a la población activa

- Medida 1: Programa de Inserción de la Mujer Inactiva en el Mercado de Trabajo

Características:

- Orientación: impulso de la emprendeduría y del trabajo asalariado. Se trata de incentivar la búsqueda de empleo entre las mujeres dedicadas a las labores del hogar, con objeto de incrementar la fuerza de trabajo disponible. El enfoque va destinado a los empleos en los que no se requiere una alta experiencia. La visión estratégica viene dada por la promoción posterior.
- Ámbito sectorial: el programa debe tener un carácter sectorial, especialmente en los sectores de mayor capacidad de creación de empleos vacantes, hospedaje y restauración, construcción, comercio, agricultura.
- Articulación del Plan: a través de acuerdos sectoriales entre empresarios, sindicatos y administración para la formación y el empleo cierto. Los convenios deben ser para cada empresa y gestionados por ellas.
- Incentivos: cursos de formación profesional para las vacantes de empleo que se van a producir en nuevos establecimientos, ayudas para la vivienda en el caso de traslado, guarderías, apoyo a las necesidades familiares.
- Consecuencias: en un primer momento supone el incremento de la tasa de paro friccional; en el largo plazo contribuyen a moderar la población activa por el lado de la inmigración.

- Medida 2: Programa de Inserción de los Jóvenes sin Primer Empleo

Características:

- Orientación: impulso de la emprendeduría y del trabajo asalariado. Se trata de incrementar la eficacia en la obtención del primer empleo y, por tanto, incrementar la disponibilidad de fuerza de trabajo. Especialmente se trata de ocupar los empleos que no requieren altos niveles de experiencia. La visión estratégica viene dada por la promoción posterior.
- Ámbito sectorial: el plan debe tener un carácter sectorial, especialmente en los sectores de mayor capacidad de creación de empleos vacantes, hospedaje y restauración, construcción, comercio, agricultura.

- Articulación del Programa: a través de acuerdos sectoriales entre empresarios, sindicatos y administración para la formación y el empleo cierto. Los convenios deben ser para cada empresa y gestionados por ellas.
- Incentivos: cursos de formación profesional para las vacantes de empleo que se van a producir en nuevos establecimientos, ayudas para la vivienda en el caso de traslado, guarderías, apoyo a las necesidades familiares.
- Consecuencias: en un primer momento supone el incremento de la tasa de paro friccional; en el largo plazo contribuyen a moderar el crecimiento de la población activa por el lado de la inmigración.

4.2. Política 2. Fortalecer las cadenas de movilidad geográfica

- Medida 3: Acuerdos Internacionales Específicos sobre Inmigración en Canarias

Características:

- Orientación: asalariados en el segmento secundario del mercado de trabajo.
- Ámbito sectorial: agricultura y construcción.
- Articulación del Programa: acuerdos con los principales países de inmigración y establecimiento de los cupos.
- Incentivos: empleo cierto.
- Consecuencias: se trata de que se ocupen los empleos para los que no existe fuerza de trabajo residente, por tanto, se modera la población activa por el lado de la inmigración.

4.3. Política 3. Fortalecer el acceso a la formación de niveles postobligatorios

- Medida 4: Becas para la igualdad de oportunidades

Características:

- Orientación: estudiantes que finalizan la enseñanza obligatoria y cuyas circunstancias económicas y sociales dificultan la continuidad en el sistema educativo.
- Ámbito sectorial: Centros públicos y privados de enseñanza.
- Articulación del programa: Decisión de la Consejería de Educación y acuerdos con los centros.
- Incentivos: Becas de estudio para los alumnos con déficit sociales y económicos respecto al acceso a la educación postobligatoria, informadas y orientadas por los centros educativos a quienes corresponde la iniciativa de la búsqueda de las personas receptoras de las becas.
- Consecuencia: a corto plazo, reducción de la tasa de paro friccional; en el largo plazo, contribuye a reducir la demanda de fuerza de trabajo inmigrante para empleos del segmento primario.

- Medida 5: Prácticas en empresas

Características:

- Orientación: alumnos de centros de educación superior.
- Ámbito sectorial: todas las actividades económicas y centros de educación superior.
- Articulación de la medida: convenios para la realización de prácticas en empresas, administración y centros de investigación de alumnos de educación superior.
- Incentivos: compensación económica a las empresas, ayudas de transporte para los alumnos y seguros.
- Consecuencias: mayor rapidez en la transición del sistema educativo al empleo, por tanto, menor tasa de paro friccional; a largo plazo, reducción de la demanda fuerza de trabajo inmigrante.

4.4. Política 4. Fortalecer la inserción laboral

- Medida 6: Programas de transición del paro al empleo

Características:

- Orientación: parados estructurales (más de un año en el desempleo) y despedidos, todos ellos de baja cualificación.
- Ámbito sectorial: todas las actividades económicas.
- Articulación de la medida: acuerdos sectoriales entre el Servicio Canario de Empleo y empresarios y sindicatos.
- Incentivos: subvención de formación específica, conexión con la política de vivienda, guarderías y ayudas a la familia.
- Consecuencia: menor tasa de paro estructural y reducción de la demanda de fuerza de trabajo inmigrante.

4.5. Política 5. Fortalecer la formación continua

- Medida 7: Transición del segmento secundario al primario del mercado de trabajo

Características:

- Orientación: trabajadores del segmento secundario que mediante la formación continua acceden a la promoción (contratos estables). Incluyendo a los trabajadores de empresas en régimen de subcontrata.
- Ámbito sectorial: todos los sectores de actividad.
- Articulación de la medida: acuerdos en el marco diseñado por las transferencias a las comunidades autónomas.
- Incentivos: los establecidos para la formación continua en el ámbito de las transferencias y el apoyo a la estabilidad de los contratos.
- Consecuencias: ocupar vacantes del segmento primario con trabajadores residentes; a largo plazo, menor demanda de fuerza trabajo inmigrante para empleos del segmento primario.

4.6. Política 6. Incorporar nuevos elementos a la negociación colectiva

- Medida 8: Acuerdo de Concertación y Acuerdo Marco Regional para la Negociación Colectiva

Características:

- Orientación: acuerdo para integrar en los convenios colectivos con desarrollos concretos sobre el resto de las medidas propuestas en este documento. Compromisos de la administración, sindicatos y asociaciones patronales, por tanto, exige un marco previo de concertación social.
- Ámbito sectorial: todas las actividades económicas.
- Articulación de la medida: proceso de negociación colectiva articulada.
- Incentivos: incentivos correspondientes a las medidas.
- Consecuencias: articulación del conjunto de políticas contenidas en este documento.

4.7. Política 7. Creación de vínculos estables de formación y experiencia laboral

- Medida 9: Creación y Desarrollo del Instituto Canario de Cualificaciones

Características:

- Orientación: Todos los trabajadores y parados. Se trata del reconocimiento de la formación y experiencia que determina la acreditación y posibilita el acceso a la promoción.
- Ámbito sectorial: todas las actividades económicas.
- Articulación: Decisión del Gobierno de Canarias.
- Consecuencias: Garantizar la promoción de los trabajadores; reduce la demanda de fuerza de trabajo inmigrante.

Medida 10: Transición activa entre empleo-paro-formación-acreditación-empleo

• Características:

- Orientación: Trabajadores a los que se les termina el contrato temporal. Se trata de que los trabajadores temporales utilicen el tiempo de desempleo para obtener formación y acreditación que les permita un empleo mejor en el futuro. La orientación debe ser la del empleo cierto.
- Ámbito sectorial: todas las actividades económicas, especialmente las de alta rotación como agricultura, construcción, comercio.
- Articulación: en el ámbito del Servicio Canario de Empleo y del Instituto de Cualificaciones de Canarias. Convenio con empresas.
- Incentivos: individualizados por trabajadores y empresas.
- Consecuencias: garantizar la promoción de los trabajadores temporales residentes, reduce, por tanto, el paro cíclico; reduce la demanda de fuerza de trabajo inmigrante.

4.8. Política 8. Erradicación de los mercados informales de trabajo

- Medida 11: Plan de inspección selectivo sobre inmigración

Características:

- Orientación: Se trata de perseguir selectivamente el uso de fuerza de trabajo inmigrante en condiciones inferiores a las establecidas por el marco de regulación de las relaciones laborales.
- Ámbito sectorial: especialmente en agricultura, hostelería y construcción.
- Articulación: Gobierno de Canarias y servicio de inspección de trabajo.
- Consecuencia: garantizar la regulación de las relaciones laborales existente; la calidad del empleo; reduce la demanda de fuerza de trabajo inmigrante.

ÍNDICE

1. CONCLUSIONES

2. PROPUESTAS QUE ELEVA EL COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN AL GOBIERNO DE CANARIAS

INTRODUCCIÓN

I. PROPUESTAS DE ORDENACIÓN DE FLUJOS

 I.1. Racionalización de los factores de atracción y asentamiento de inmigrantes a través de la ordenación del territorio

 I.2. Racionalización de la adquisición de segundas residencias

 I.3. Permiso de trabajo a extranjeros extracomunitarios en Canarias

 I.4. Permiso de residencia a extranjeros extracomunitarios

II. PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRADOS

 II.1. Dotación de los recursos necesarios al Plan Canario para la Inmigración

 II.2. Normativa de atención social integral a los inmigrantes en Canarias

 II.3. Impulsar el papel de los Ayuntamientos y Cabildos

 II.4. Programas específicos de integración

 II.5. Propuesta de estudio de las interacciones culturales

III. PROPUESTAS DE POLÍTICA DE NACIONALIDAD

 III.1. Medidas hacia los emigrantes retornados y sus descendientes

IV. PROPUESTAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

 IV.1. Cooperación con los países de origen de la inmigración

 IV.2. Medidas hacia los comerciantes africanos

 IV.3. Fomento del retorno de los migrantes extranjeros

V. PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

 V.1. Creación de un centro directivo de migraciones

 V.2. Comisión Interdepartamental de Inmigración

 V.3. Creación de un servicio de estudio sobre las migraciones

 V.4. Empezar tres operaciones estadísticas oficiales

 V.5. Actualización de los planes de actuación pública, especialmente en Lanzarote y Fuerteventura

 V.6. Cauce de negociación con el Estado para la ampliación competencial

3. ANEXO: DIRECTRICES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA LABORAL

 1. Objetivos

 2. Estrategias

 3. Políticas

 4. Medidas

Edita: Gobierno de Canarias

Diseño y realización: RED. Comunicación Gráfica

Depósito Legal: GC-304-2003

I.S.B.N.: 84-688-1997-2

