

# INFORME SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



## DIAGNÓSTICO



GOBIERNO DE CANARIAS

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



# INFORME SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



## DIAGNÓSTICO



GOBIERNO DE CANARIAS

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



105

DIAGNÓSTICO



Los fenómenos vinculados a los flujos migratorios y al incremento poblacional preocupan a la ciudadanía de las Islas, por su incidencia en la ocupación de un territorio limitado y –afortunadamente– en gran parte protegido, por su efecto en el aumento de la demanda energética y la generación de residuos, por sus consecuencias en la saturación de los servicios públicos –especialmente los sanitarios y educativos– o en la evolución de las redes de infraestructuras y equipamientos, y, también, por percibir los riesgos que un crecimiento descontrolado y poco asimilable suponen para el modelo de convivencia.

Esa preocupación por cómo hemos crecido en las últimas décadas, con una tasa de crecimiento migratorio entre 1996 y 2000 nueve veces superior a la media europea, aparece en todos los estudios sociológicos. Y ante ella, el Gobierno de Canarias está obligado a analizar la situación actual y las perspectivas de futuro de forma rigurosa y abordando el fenómeno desde todos los ámbitos y desde posiciones plurales.

Alejados de cualquier tentación de politizar el análisis y las propuestas de intervención, apostamos, por el contrario, por conocer en profundidad y con datos el impacto del fenómeno migratorio en Canarias y, a partir de ahí, abrir interrogantes y explorar soluciones para garantizar la calidad de vida, el bienestar de cuantos hoy habitamos en este Archipiélago y de cuantos se incorporen a él en el futuro.

Por eso, desde Presidencia del Gobierno impulsé la creación de un Comité de Expertos sobre Población e Inmigración, integrado por relevantes personalidades universitarias del derecho, la economía, la sociología o la demografía, de dentro y fuera de Canarias. Con ello se trataba de analizar de forma documentada y científica, y desde una perspectiva necesariamente multidisciplinar, un fenómeno complejo que no admite respuestas simples.

En este libro se recoge el primer informe, de diagnóstico, elaborado por el Comité de Expertos, al que seguirá otra publicación con las iniciativas y propuestas específicas de sus miembros para afrontar el fenómeno. Su contenido abarca desde el estudio de los procesos demográficos a su impacto sobre el territorio, pasando por los condicionantes económicos y del empleo, los aspectos competenciales de Canarias en la materia, o la capacidad de intervención en el actual marco europeo de libre circulación de personas. Se conforma así un documento de gran interés, que habrá de ser tomado en cuenta por las administraciones públicas canarias y por el conjunto de la sociedad de las Islas.

Por último, quisiera agradecer a los integrantes del Comité de Expertos sobre Población e Inmigración su entrega y aportación a un debate crucial para el presente y futuro de Canarias.

ROMÁN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ  
Presidente del Gobierno de Canarias

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Second block of faint, illegible text.

Third block of faint, illegible text.

Fourth block of faint, illegible text.

Fifth block of faint, illegible text.

Sixth block of faint, illegible text.

Final block of faint, illegible text at the bottom of the page.



# INTRODUCCIÓN



El Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias fue creado en octubre de 2002 por el Excmo. Sr. Román Rodríguez Rodríguez, Presidente del Gobierno de Canarias. Su finalidad es estudiar, de manera multidisciplinar, un hecho social dinámico, cambiante y persistente que preocupa a la ciudadanía de estas Islas.

Como resultado de los trabajos realizados por el Comité, se presenta este primer informe centrado en un diagnóstico de la situación. El segundo informe recogerá las iniciativas y propuestas específicas que el Comité elevará al Gobierno de Canarias, para tratar de planificar las intervenciones en materia de población y de inmigración en el Archipiélago.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha emprendido las siguientes medidas relativas al nuevo fenómeno de la inmigración: creación del Foro Canario de Inmigración; aprobación del Plan Canario para la Inmigración; firma del Pacto Canario sobre la Inmigración por las fuerzas políticas y sociales; constitución y desarrollo de la Subcomisión Canarias-Estado para la Inmigración y la Extranjería; y la creación del Foro Insular de Fuerteventura. El Comité de Expertos representa una acción añadida a este esfuerzo institucional, en el ámbito de la reflexión, el debate y la elaboración de propuestas.

Siguiendo la metodología de informes de similar naturaleza, o de Libros Blancos, parte de este documento fue adelantado a la sociedad canaria bajo la forma de avance-borrador, con la finalidad de incorporar aquellos aspectos que hubieran podido quedarse en el tintero, o modificar otros que estuvieran desdibujados. Paralelamente, el Comité abrió una página web ([www.gobiernodecanarias.org/comite](http://www.gobiernodecanarias.org/comite)) que incluye un foro de debate. Muchas de las ideas, dimensiones y correcciones propuestas por los ciudadanos, los especialistas y por las unidades administrativas han sido, de una manera u otra, agregadas al texto definitivo.

## HECHO DIFERENCIAL Y AUMENTO POBLACIONAL

Diferencialidad, inmigración y modelo de desarrollo van de la mano en Canarias. Si no estuviéramos ubicados en un territorio archipelágico alejado, es probable que la inmigración, de todos los orígenes, la viviéramos –al igual que la mayoría de las regiones continentales europeas– como un proceso demográfico más. También es probable que si viviéramos en una región con una constitución física distinta, y no en un territorio frágil y limitado, la necesidad de establecer racionalidad y una restricción temporal del incremento de determinada oferta alojativa turística, no sería acuciante. Los tres elementos –diferencialidad, inmigración y modelo de desarrollo– forman los integrantes sobresalientes de la realidad canaria.

La densidad demográfica es muy alta en las Islas Canarias. Si el horizonte que imaginamos y deseamos para nuestros hijos exige un desarrollo sostenible, no se puede contemplar el aumento regular y continuado de la población como deseable.

Si la especialidad jurídico-política de Canarias pretende un fomento socioeconómico que compense su fragilidad, el aumento poblacional de origen migratorio, puede originar costes económicos, medioambientales y sociales que suponen un efecto añadido a la vulnerabilidad estructural de Canarias.

La población tiene un protagonismo especial en las regiones insulares. Además, si la comunidad insular es ultraperiférica, entonces el factor demográfico puede alcanzar una mayor importancia. La región ultraperiférica europea más poblada y con mayor tendencia a crecer es el Archipiélago Canario, que supera a la Isla Reunión, segunda en tamaño poblacional, en más de un millón de habitantes. Ninguna otra región ultraperiférica aumentó su población como lo ha hecho Canarias en los últimos años (10% de variación entre 1996 y 2001; Isla Reunión lo hizo un 5%). En el conjunto estatal español y en la Unión Europea, el aumento poblacional de Canarias ha sido sobresaliente.

Además de la población y el territorio, ha de considerarse el problema de los recursos, tal y como se expresa el art. 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea. El informe de la Comisión Europea (marzo 2000) sobre este apartado 2 del artículo 299 relativo a las regiones ultraperiféricas señala:

*"Las regiones ultraperiféricas se caracterizan por su alejamiento del continente europeo, lo que, en la mayoría de los casos, se combina con la insularidad y un relieve accidentado. Estos elementos implican unos importantes costes suplementarios y, por tanto, una menor competitividad. Todo ello hace indispensable la formulación de políticas específicas de la Unión Europea destinadas a estos territorios: sus desventajas estructurales, de carácter permanente, exigen un enfoque adecuado a fin de que puedan beneficiarse al máximo de la construcción europea, e integrarse plenamente en el espacio europeo, insertándose al mismo tiempo de manera armónica en su entorno geográfico".*

El acervo jurídico-político canario tiene en el hecho diferencial insular su sustancia más nuclear. Debido a su condición aislada, y a la obligada dedicación de sus recursos productivos hacia el intercambio exterior, el principio de libre comercio fue siempre un motivo de tensión con los regímenes gubernamentales españoles. Este principio fue el sustentador de la diferencialidad canaria. Los conflictos con la Casa de Contratación de Sevilla en el siglo XVI, o los generados por los Nuevos Aranceles de Aduanas peninsulares en su aplicación a las Islas en el siglo XIX, el propio Decreto de Puertos Francos de Bravo Murillo, o en 1970 cuando se modificó el Impuesto sobre el Lujó en el Estado, conflicto que dio lugar al Régimen Económico y Fiscal en 1972, son muestras históricas de la diferencialidad proveniente del hecho insular, la lejanía y la consecuente fragilidad económica.

La inmigración es la causa principal del aumento demográfico canario. El 81% del crecimiento lo explica este factor, proporción similar a España, pero recuérdese que bien distinto en cuanto se valora la naturaleza del territorio y sus recursos. Por otro lado, no debe olvidarse que el aumento poblacional por la vía inmigratoria adquiere, en el medio plazo, una expresión exponencial por el "efecto llamada", y la naturaleza "primo-inmigrante" (iniciadores de cadenas inmigratorias) de gran parte de los efectivos.

La inmigración es un fenómeno global, y como tal debe ser entendido y conocido. Sería un ejercicio reduccionista y, desde luego, corto de miras, focalizar el hecho de la inmigración exclusivamente en el flujo –cada vez más frecuente y voluminoso– de indocumentados procedentes de África. Si bien este flujo, a su vez transmigratorio, resulta socialmente grave y conflictivo, no es menos cierto que oculta el predominio de otros flujos inmigratorios de mayor cuantía.

Dado que la cuestión demográfica canaria pende de su naturaleza insular y ultraperiférica, y de la vulnerabilidad social y económica derivada de ella, lo útil y racional es que el análisis prospectivo de su población incluya todos los flujos inmigratorios reales que le afectan, independientemente de su legali-

dad. Una correcta planificación de la provisión de los servicios públicos (salud, educación, servicios sociales, viviendas, carreteras, equipamientos urbanos, etc.) necesitará del cómputo total de los movimientos migratorios, procedan de donde procedan.

No todas las islas viven el hecho inmigratorio con igual intensidad. Fuerteventura y Lanzarote representan los lugares más preocupantes. Son espacios socioeconómicos no preparados para recibir el flujo constante de inmigrantes indocumentados de África, y tampoco están en condiciones de afrontar el impacto cultural de verse numéricamente sobrepasados por residentes foráneos. Determinadas zonas de Gran Canaria y Tenerife padecen estos mismos problemas, agravados por la alta densidad demográfica que soportan.

Antes de pasar a describir los temas del libro, conviene recordar que los inmigrantes son un aporte social, económico y cultural para la comunidad de acogida. Desde el punto de vista económico los inmigrantes generan nuevas demandas y actividades, contribuyen mediante su trabajo a la riqueza global, y por supuesto a las arcas públicas. En lo sociocultural, los inmigrantes facilitan concepciones y estilos de vida que siendo distintos a los de la sociedad de acogida, ayudan a mejorar y diversificar sus valores y creencias, y a establecer puentes con las sociedades de origen. Todo este proceso de enriquecimiento no debe ponerse en duda. La cuestión estratégica y de fondo es hasta dónde puede llegar un territorio limitado y vulnerable a admitir nuevos habitantes, cuando su densidad demográfica supera los promedios de su entorno.

## ESTRUCTURA POR CAPÍTULOS

En este libro se presenta una serie de capítulos que abordan los aspectos centrales de la inmigración, respetando el carácter multiparadigmático que en sí caracteriza al fenómeno. Así, desde enfoques distintos se describen los elementos emergentes de esta problemática que la opinión pública canaria ha elevado a la categoría de preocupación social. El Comité ha huido de una interpretación unívoca, y ha preferido abordar la reflexión de forma libre y plural, aún a riesgo de poder transmitir determinadas ideas inconexas o percepciones contrapuestas.

Inevitablemente, algunas dimensiones del fenómeno que se estudia produce lo que podríamos denominar "ruido polisémico". Y es así porque al abordar un objeto complejo desde disciplinas diversas, es normal que se generen contrastes, así como similitudes y complementariedades. Sin olvidar que la naturaleza de lo que estamos estudiando es de por sí polisémica (y poliédrica), añádase a ello el aporte ideológico singular de cada uno de los miembros del Comité. En consecuencia, el diagnóstico que se realiza tiene determinadas perspectivas particulares.

Para ilustrar esta aparente disonancia, puede servir de ejemplo el apartado referido a las estructuras demográficas y el mercado de trabajo (Capítulo 4.3). Allí se hace una exposición genérica sobre la importante relación que mantienen los parámetros demográficos con el mercado laboral. Ha de entenderse que se trata de una perspectiva puramente demográfica, más orientada al medio y largo plazo, distinta a otra posible perspectiva económica o sociológica. De hecho, en el Capítulo 7 se analiza concienzudamente, desde una perspectiva económica, las relaciones entre el crecimiento económico y la población potencialmente activa, a corto plazo. Se puede comprobar que las visiones de una y otra posi-

ción son diferentes. El apartado sobre demografía se preocupa especialmente por la proyección a medio y largo plazo de los fenómenos, mientras la economía se centra en los parámetros recientemente ocurridos para dar cuenta de las tendencias a corto plazo.

El libro se desarrolla en catorce capítulos. El primero sienta las bases para abordar el estudio de la inmigración, en concreto, destaca con el hecho insular como el aspecto de obligada referencia para tratar la población y la inmigración en Canarias. Prosigue este capítulo con las definiciones conceptuales básicas, y a renglón seguido, se describen y explican las fuentes estadísticas principales que dan cuenta, en la medida limitada de sus posibilidades, del hecho migratorio. Por último, en este preliminar, se hace una tentativa de tipología de la inmigración en Canarias.

El capítulo segundo describe el proceso reciente de crecimiento de la población canaria. Para ello se centra en la dinámica de los sucesos demográficos: nacimientos, defunciones, emigración e inmigración.

El tercer capítulo se adentra en el conocimiento de los dos flujos más característicos de la inmigración reciente a Canarias: las migraciones internacionales y la inmigración irregular.

En el cuarto capítulo se desarrollan los efectos demográficos del proceso migratorio en Canarias. El análisis se estructura en tres efectos determinantes: efectos sobre el equilibrio territorial, efectos sobre las estructuras de los hogares y efectos sobre el mercado de trabajo.

En el capítulo quinto se hace una disertación sobre el modelo económico de desarrollo sostenible, actualmente previsto como la estrategia más eficaz para el desarrollo de Canarias, y su relación con la inmigración.

El territorio es una de las claves que hay que sopesar con motivo del proceso migratorio en Canarias. En el capítulo sexto se profundiza sobre los aspectos y dimensiones socioeconómicas de la ocupación territorial y del suelo en Canarias.

Otra dimensión económica de importancia relevante es todo lo referido al empleo y a la capacidad de facilitar trabajo por parte de un mercado hasta ahora elástico en su expansión, pero del que puede ponerse en duda su futura potencialidad de ampliación. El capítulo séptimo desarrolla determinadas hipótesis sobre el comportamiento de la población en edad de trabajar, y qué papel ha jugado la inmigración en este ámbito del mercado laboral canario.

En el capítulo octavo se hace una específica aproximación a las consecuencias que sobre los servicios públicos tienen las llegadas y estancias de los inmigrantes, especialmente en islas como Lanzarote y Fuerteventura.

Las políticas públicas en materia de inmigración tienen un interés aún no reconocido, pero del que, leyendo el capítulo noveno, sin duda puede preverse que constituirá una de las dimensiones explicativas básicas del fenómeno migratorio.

En el capítulo décimo se desarrollan las ideas que justifican una necesaria ampliación competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias para racionalizar el proceso demográfico e migratorio que ha acontecido, y que proseguirá en el futuro. Se hace una defensa jurídica del hecho diferencial canario, de

su condición de "estanqueidad" y de la necesidad de pactar con el Estado las medidas conducentes a una racionalización de la carga demográfica en Canarias.

El capítulo undécimo recoge las consideraciones jurídicas en torno al principio de libre circulación de personas, básico en el derecho de la Unión Europea, y por tanto en el marco político del Archipiélago Canario. En este capítulo se repasan las excepciones y singularidades de determinados territorios europeos, y por consiguiente el análisis gira en torno al artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea, en virtud del cual Canarias como región ultraperiférica puede obtener derechos específicos transitorios.

El capítulo duodécimo analiza el incierto y movido régimen jurídico de la extranjería en España, haciendo una revisión de la irregularidad de los inmigrantes desde la perversión del propio sistema legal.

En el capítulo decimotercero se especifican los problemas que plantean las recientes leyes de modificación del Código Civil, conducentes a facilitar y recuperar la nacionalidad española a los antiguos emigrantes a Latinoamérica, y a sus hijos y nietos. Un caso especial dentro del complejo fenómeno de la inmigración en Canarias lo representa la colonia de comerciantes africanos, tradicionales enlaces mercantiles con este continente. Es necesario un tratamiento especial de extranjería para que estos comerciantes no reciban impedimentos administrativos en una actividad que reporta a Canarias muchos dividendos.

Por último, las conclusiones más relevantes se ofrecen en el capítulo decimocuarto, sintetizadas y estructuradas en torno a veintitrés ideas concluyentes de la situación de la población y la inmigración en Canarias.

[The page contains extremely faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the document. The text is too light to transcribe accurately.]

1

BASES PARA  
EL ESTUDIO  
DE LA INMIGRACIÓN  
EN CANARIAS



*En este capítulo de partida se hace una mención inicial al aspecto central no sólo de la demografía canaria, sino de toda su realidad: la insularidad y ultraperifericidad. Seguidamente, se recogen los conceptos y las fuentes estadísticas que dan cuenta del hecho inmigratorio. Por último, se propone una aproximación a lo que sería la tipología de la inmigración reciente a Canarias, tarea aun inédita en nuestra producción científica e intelectual.*

## 1.1. TERRITORIO, POBLACIÓN E INSULARIDAD

En 1970, por primera vez en un Censo de población, el número de residentes en Canarias (población de derecho) superó el millón de habitantes (1.125.442) y, según datos del Padrón continuo, el uno de enero de 2002 se aproximaba ya a los dos millones (1.843.755). Ello representa un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos treinta años de su historia. Concretamente, en la década de los setenta la tasa de variación fue de un 21,5%, en la de los ochenta de un 9,2% y en la de los noventa de un 19,3%. Los ritmos más intensos se registraron en los quinquenios de 1971-1975 y de 1996-2000.

### 1.1.1. El reconocimiento del hecho diferencial insular

Más de 13,5 millones de personas viven en las islas de la Unión Europea, islas que representan, aproximadamente, el 3,4% de su superficie. Gracias a estos territorios, la mayoría de los estados miembros de la Unión se beneficia de zonas económicas exclusivas, ya sea de los recursos petrolíferos de las Orkney o Shetland o de las características medioambientales que convierten a otros territorios en privilegiados destinos turísticos: las islas del Mediterráneo o las de regiones ultraperiféricas. Sin embargo, la fragilidad de las economías insulares se relaciona con un elevado nivel de dependencia económica que deriva del carácter limitado de sus recursos naturales, un factor determinante de la insularidad.

El Tratado de Amsterdam, en el apartado 2 de su artículo 299, reconoce el hecho diferencial insular y el carácter ultraperiférico de los Departamentos Franceses de Ultramar, de Canarias, de Madeira y de Azores. Este reconocimiento del hecho diferencial insular permite la adopción de medidas específicas orientadas a fijar las condiciones de aplicación del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas en dichos territorios<sup>1</sup>.

### 1.1.2. La población y el espacio insular

Para los isleños, el concepto de "espacio único europeo" es más una abstracción que una realidad. El espacio insular es un espacio acotado que establece unas relaciones con sus habitantes que van más allá de las estadísticas y de las evidencias. Además, el espacio disponible no es necesariamente coincidente con la superficie territorial. Hay determinadas zonas que no pueden ser utilizadas debido a su acciden-

<sup>1</sup> "Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los Departamentos Franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, caracterizadas por su gran lejanía, su insularidad, su reducida superficie, su clima y relieve adversos y su dependencia económica de un reducido número de proyectos cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes".

tada topografía o a un grado de protección medioambiental que las excluye de todo proceso de ocupación. En consecuencia, las islas son demográficamente "sensibles", y cualquier transformación poblacional causa un impacto superior al que se provoca en las zonas continentales dado el carácter limitado del territorio, su principal recurso.

Como puede comprobarse en la tabla 1, Canarias es la segunda región insular más poblada de la Unión Europea, y su densidad demográfica supera la media disponible en las regiones insulares. Tan sólo la isla de Sicilia, con algo más de cinco millones de habitantes, supera la población de Canarias. Sin embargo, la diferencia del alejamiento físico del continente es exponencial entre ambas regiones.

Tabla 1. Población de las regiones insulares de la Unión Europea

Regiones insulares	País	Población (1.000) (año 1999)	Habitantes/km <sup>2</sup> (año 1999)
Orkney	Reino Unido	20	21
Shetland	Reino Unido	23	16
Aland	Finlandia	26	17
Western Isles	Reino Unido	28	10
Bornholm	Dinamarca	45	77
Gotland	Suecia	47	18
Isle of Wight	Reino Unido	128	337
Vorio Aigaio	Grecia	183	48
Ionia Nisia	Grecia	202	88
Açores	Portugal	245	105
Madeira	Portugal	253	317
Corse	Francia	260	30
Notio Aigaio	Grecia	271	51
Martinique	Francia	381	346
Gadeloupe	Francia	422	248
Kriti	Grecia	563	68
Reunión	Francia	706	282
Baleares	España	822	165
Sardegna	Italia	1.652	69
Canarias	España	1.673	225
Sicilia	Italia	5.098	198
Media Unión Europea			116
<b>Total</b>		<b>13.058</b>	<b>215</b>

Fuente: Eurisles. Commission des Îles de la CRPM.

En el Archipiélago Canario se ha producido en estos últimos años un aumento demográfico que ha incrementado la presión sobre el territorio. Sin embargo, esta última ha sido muy superior a la que ha determinado el propio crecimiento, dado que ha influido mucho el desarrollo de la urbanización. Se ha producido un espectacular repunte de la actividad turística, se ha trazado una nueva red de carreteras y se han construido numerosos inmuebles que han sido objeto de la inversión de capital en los momentos de prosperidad económica de fines del siglo XX. En consecuencia, ha aumentado la densidad de ocupación del espacio.

Desde el punto de vista territorial, por otra parte, en el Archipiélago se da una diversidad de situaciones. Algunas de ellas derivan de las tendencias históricas a la concentración de la población en las islas centrales de Tenerife y Gran Canaria, y otras de los nuevos procesos de urbanización.

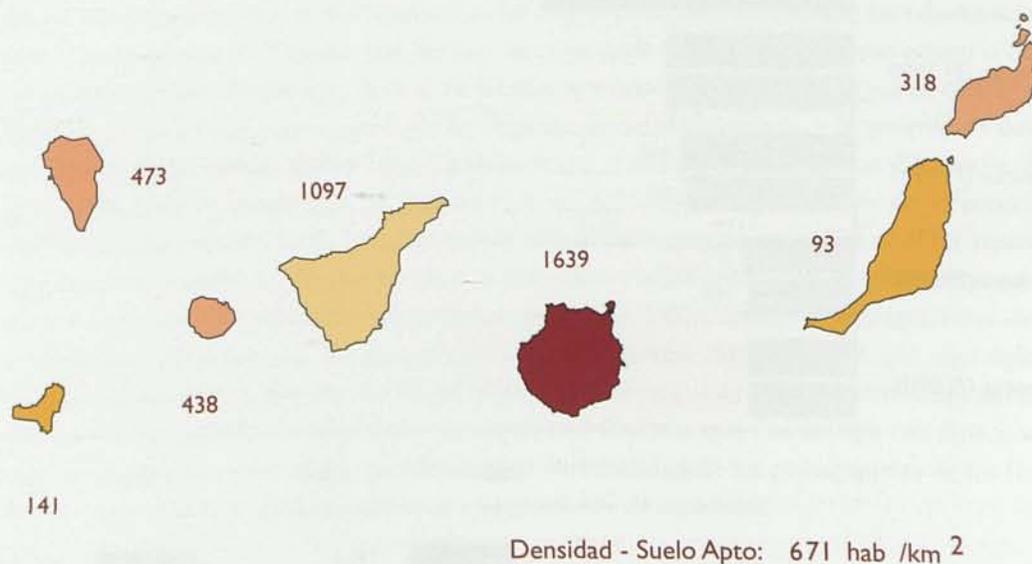
Tabla 2. Densidad de la población por islas en 2002

Islas	Habitantes/km <sup>2</sup>
Lanzarote	130
Fuerteventura	42
Gran Canaria	494
Tenerife	383
La Gomera	52
La Palma	121
El Hierro	37
Media	248

Fuente: INE-ISTAC.

Las máximas densidades se han alcanzado en estos últimos años y corresponden, por orden decreciente, a Gran Canaria, Tenerife y Lanzarote. Esta circunstancia ha hecho saltar la alarma y plantear la siguiente cuestión: ¿hasta dónde puede desaparecer el territorio insular bajo el peso de la edificación y de la población? Para dar respuesta a esta pregunta se han planteado distintas alternativas, algunas incluso de tipo arquitectónico, siguiendo el modelo de las iniciativas desarrolladas en otros lugares de la Tierra con una gran densidad de población como Japón u Holanda, por ejemplo.

Gráfico 0. Densidades de población insulares. Canarias 2001 (sobre suelo apto)



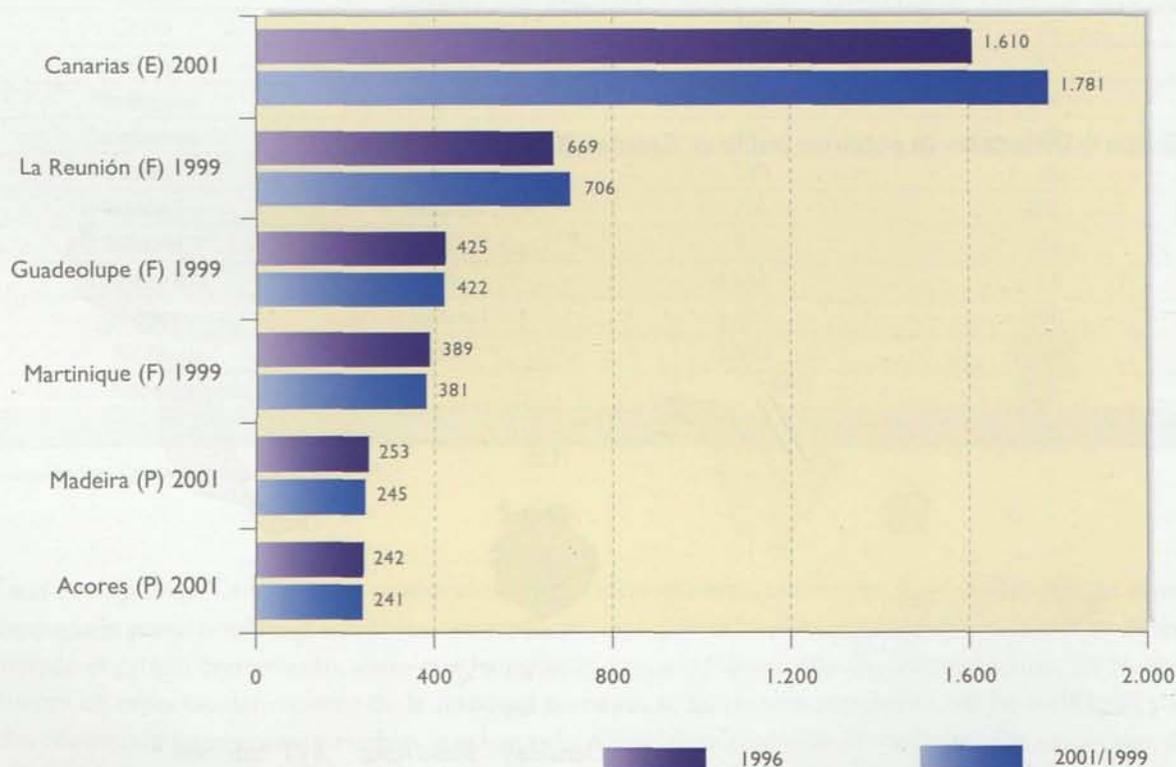
Fuente: Directrices de Ordenación. Gobierno de Canarias.

Tampoco es ajena a esta cuestión la llamada "moratoria turística" (o, lo que es lo mismo, las directrices de ordenación general y del turismo de Canarias). En cualquier caso, el problema de la densidad está relacionado con el modelo de desarrollo económico, como pone de manifiesto el que en los últimos años entre las islas europeas anteriormente señaladas, las que más hayan incrementado su población sean las turísticas, concretamente Canarias, Baleares, las islas del Egeo, Reunión y la isla de Wight. Otras muchas, con una estructura productiva diferenciada por una mayor importancia de la actividad agrícola, como Martinica, Guadalupe, Azores y Cerdeña, o con una especialización turística menos apta para las estancias de sol y playa, como Madeira, han perdido población.

Por otra parte, a la presión sobre los recursos que representa el incremento demográfico se suma la ejercida por el creciente número de turistas, en el caso de Canarias una cifra que superó los 12.000.000 de visitantes en el año 2000, lo que contribuye a propiciar el debate acerca de la capacidad demográfica del Archipiélago.

La región ultraperiférica europea más poblada y con mayor tendencia a crecer es el Archipiélago Canario, que supera a la isla Reunión, segunda en tamaño poblacional, en más de un millón de habitantes. Ninguna otra región ultraperiférica aumentó su población como lo ha hecho Canarias en los últimos años (con un 10% de variación entre 1996 y 2001; Reunión lo hizo en un 5%). Ambas regiones son objetivo 1 de la Unión Europea, y, en términos económicos, se desprende una diferencia sustancial entre ellas: Canarias tiene un PIB per cápita (en UPA) que representa el 77% de la media europea (UE15) en el año 1998, mientras que el PIB per cápita de Reunión, para el mismo año,

Gráfico I. Población de las islas ultraperiféricas de la UE, 1996 y 2001 (cifras en miles)



Fuentes: 1996, Commission des Îles, Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe. 2001, Cifra oficial de población de Canarias, Censo de población de Portugal (cifras provisionales). 1999, Censo de población de Francia.

representaba el 50% de la media europea. Por añadidura, la tasa de paro en Canarias en el periodo 1993-99 tuvo una variación de -13,5 puntos porcentuales, mientras que la tasa de paro de Reunión tuvo una variación positiva de 5,1 puntos porcentuales<sup>2</sup>. En cuanto a la asignación de fondos estructurales para el periodo 2000-2006, Canarias recibirá 1.540,1 euros por habitante, mientras que Reunión recibirá 2.147,3 euros por habitante.

## 1.2. ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES PREVIOS

### 1.2.1. Movilidad, migraciones y población

Para empezar, es necesario recordar de forma sucinta los principales elementos conceptuales que definen el análisis demográfico de las migraciones y de la población resultante de la dinámica migratoria. En términos generales distinguiremos entre el estudio de la evolución de los flujos y el de las características demográficas de los efectivos de una población determinada.

No todo desplazamiento en el territorio es considerado migración. Reservaremos el término *migración* para aquellos desplazamientos que impliquen un cambio de espacio de vida, donde la residencia habitual es el eje de referencia. En este informe, pues, no vamos a tratar la *movilidad*, ya que aunque se muestra significativa en las Islas Canarias si atendemos al impacto que el turismo tiene sobre el uso temporal del territorio, es una realidad más amplia que la de las migraciones, al ocuparse de todo tipo de desplazamiento.

Las *migraciones* propiamente dichas, sea por razones eminentemente residenciales o por motivos laborales, se definen con respecto a un espacio sociodemográfico de referencia, y aquí, de todas las migraciones posibles, vamos a tomar las Islas Canarias en su conjunto como primer espacio de referencia. De este modo, se considerarán básicamente las entradas y salidas producidas en el territorio de la comunidad autónoma que han causado un alta o una baja en el empadronamiento. Según el lugar de destino o de origen de esos movimientos se discriminará entre *migraciones internacionales*, las relacionadas con el extranjero, y *migraciones de España*, por las que se entenderá las que tienen como origen o destino el resto del Estado español. Desde esta óptica, en las migraciones internacionales se puede distinguir entre la *inmigración internacional*, que contempla las llegadas desde el extranjero, y la *emigración internacional*, que contempla las salidas de las Islas Canarias hacia el extranjero. La misma diferenciación entre emigrantes e inmigrantes puede hacerse cuando el resto del Estado es el territorio de referencia. Puesto que una de las características de las migraciones como fenómeno demográfico es el ser renovable, es decir, que existe la posibilidad de que un mismo individuo realice más de un desplazamiento y de sentido opuesto respecto a los territorios observados, podremos hablar también de *migraciones de retorno* cuando estudiamos el regreso de antiguos emigrantes de Canarias, denominación que aquí aplicaremos tan sólo a los ciudadanos nacidos en las Islas Canarias que regresan de otras comunidades autónomas o del extranjero, y a los ciudadanos españoles no nacidos en Canarias que causan baja con dirección a otras provincias españolas. Si, por último, consideramos la nacionalidad de los protagonistas de los flujos, distinguiremos entre *migraciones de extranjeros* y *migraciones de españoles*.

<sup>2</sup> Los datos económicos de ambas regiones se han extraído del Segundo informe sobre la cohesión económica y social, Dirección General de Regiones.

Junto con el análisis de los flujos, encontramos el análisis de *los efectivos* o *stocks de población*, es decir, el estudio de las características sociodemográficas de la población que es producto directo o indirecto de los flujos migratorios. Aquí la vamos a reducir a la población residente en las Islas Canarias sin nacionalidad española, a la que llamaremos *población de nacionalidad extranjera residente en Canarias*, o puntualmente a la población residente en las Islas Canarias que nació fuera de las Islas, y en la que aun podemos distinguir entre la población nacida en el extranjero y la población nacida en el resto de España.

Sean cuales sean los límites de las poblaciones determinadas, las características sociodemográficas de estudio básicas son el sexo, la edad y, claro está, la nacionalidad y el lugar de nacimiento. A estos aspectos suelen añadirse aquellos de los que poseemos más información: el nivel de instrucción, la relación con la actividad, la categoría socioprofesional del individuo, el estado civil o las estructuras de los hogares en los que reside, por ejemplo. Como es lógico, una vez determinada una población, pueden analizarse los fenómenos básicos de la dinámica demográfica de la misma, siempre y cuando lo permita la significación estadística de los eventos: la mortalidad, la fecundidad y las ya citadas migraciones, así como la nupcialidad.

Como hemos visto, la dimensión espacial y temporal es básica para abordar el estudio de las migraciones. En este contexto, el análisis de cómo las migraciones modifican la distribución de la población en el territorio y las características de la misma, incluye forzosamente poner en contacto la población inmigrante y la no migrante, o en su caso la de nacionalidad extranjera con la población de nacionalidad española. Esa relación da cuenta del impacto demográfico de las migraciones internacionales, y de las relaciones demográficas entre una y otra población en el territorio.

### 1.2.2. Migrantes, extranjeros y otros

Si consideramos la literatura científica sobre el estudio de las migraciones internacionales y la población residente resultante, veremos que aparecen tres grandes criterios de clasificación que determinan el proceso estadístico de recogida de datos, el análisis demográfico y la propia orientación de la praxis derivada: 1) el haber protagonizado un movimiento migratorio; 2) la nacionalidad; y 3) la etnicidad, definida a grandes trazos como un grupo con identidad colectiva diferenciada basada en ciertos rasgos culturales o somáticos.

En el primer caso, se habla de *migrantes*, y sus características se recogen en los registros correspondientes a los flujos (momento en el que se produce la migración). Entre los migrantes distinguiremos aun, respecto a un espacio determinado, a los *inmigrantes*, los que han llegado, y los *emigrantes*, los que han salido de ese espacio. Cuando rastreamos su presencia en los efectivos a partir del lugar de nacimiento de la persona, lo más ajustado sería hablar de *inmigrados*. Ésta podría parecer la aproximación más idónea si tenemos en cuenta que el fenómeno que los define es estrictamente demográfico: el haber protagonizado por lo menos un movimiento migratorio. Aunque en el análisis de los flujos es la mejor opción, en el análisis de los efectivos plantea algunos problemas metodológicos y conceptuales: 1) los hijos de extranjeros nacidos en España o en Canarias desaparecen del registro, distorsionando nuestra imagen de la población objeto de estudio (más cuando esos menores de 18 años pueden seguir siendo extranjeros); 2) de la misma manera, aunque en menor número, los españoles nacidos en el extranjero son de hecho asimilados a migrantes extranjeros; y 3) si se utiliza esta clasificación sin contrastar con la temporalidad y la nacionalidad estaremos mezclando situaciones y personas muy diversas.

En segundo lugar nos encontramos con la *nacionalidad*. Dicha clasificación no depende de la demografía, sino de la legislación (tener o no tener la nacionalidad española), y para gran parte del colectivo objeto de estudio sigue siendo un factor determinante en sus condiciones de vida, al no gozar de los mismos derechos que la población de nacionalidad española, sea cual sea su origen. Esta clasificación, que suele ser la más utilizada, entraña también ciertas dificultades: 1) las diferencias que establece la legislación española para el acceso a la nacionalidad de los diversos países hacen que algunas nacionalidades desaparezcan del registro con mucha más facilidad que otras; y 2) como en el caso anterior, se obvia la temporalidad.

En tercer lugar, nos encontramos con aquellas clasificaciones que se basan en la *etnicidad* del sujeto. Este tipo de agregaciones cuenta con una larga tradición y es imperante en los estudios procedentes del área anglosajona, siendo poco frecuente en los europeos (exceptuando a Gran Bretaña). Metodológicamente, los análisis que se basan en agrupaciones étnicas parten de clasificaciones de autoinscripción utilizadas en diferentes países como los Estados Unidos o, más recientemente, Gran Bretaña, destacando aquellos que se articulan alrededor del color de la piel como significativo, o en torno a la ascendencia familiar siguiendo una taxonomía determinada por la historia de cada uno de los países receptores. La clasificación así obtenida se aleja de la migración como objeto de estudio, ya que ésta ha dejado de ser el factor explicativo y ha sido sustituida por una construcción social que depende casi exclusivamente de la sociedad de destino.

En el presente informe, pues, se utilizarán los conceptos de nacionalidad y lugar de nacimiento de forma complementaria, siendo perfectamente conscientes de sus limitaciones y apartándonos de cualquier inferencia sobre el etnicismo a partir de la nacionalidad o el lugar de nacimiento del individuo o de los padres del mismo.

### 1.2.3. Sobre la visibilidad estadística y la visibilidad social

En este apartado queremos advertir sobre los condicionantes estadísticos y legislativos que imperan en la aproximación al fenómeno migratorio, y que obligatoriamente se tienen que considerar para situar en su justo lugar las cifras barajadas a continuación.

Nuestra percepción de la migración y de la población resultante está mediatizada por las diferentes fuentes estadísticas disponibles, su cobertura y fiabilidad, los criterios de clasificación establecidos en cada una de ellas, las modificaciones que éstas han experimentado y los cambios legislativos que han afectado directa o indirectamente al recuento de personas de nacionalidad extranjera o a la propia condición de extranjería. También queremos advertir que las transformaciones, sean estadísticas, sean legislativas, han introducido sesgos que no afectaban por igual a todas las nacionalidades, complicando aun más el análisis de las series estadísticas resultantes. No pocas veces las series temporales reflejan con mayor fiabilidad el impacto de los citados cambios que la evolución real del fenómeno migratorio.

Y por último, sin que ello implique una menor importancia, queremos recordar que la visibilidad estadística de una población determinada no se corresponde forzosamente con su visibilidad social: aparte del eco mediático, la emergencia de nuevos grupos de población o de edad, o su aparición en determinados espacios o ámbitos ciudadanos pueden poner de manifiesto con más intensidad la presencia de éstos. En un contexto como el actual, donde la incertidumbre en la estimación de los flujos y de los efectivos sigue siendo considerable, esa distancia entre el número real y la percepción del colectivo se hace aun más acusada.

Inmigrante es el que inmigra, entendiendo por tal acción la llegada de un sujeto a un nuevo territorio y su permanencia en él. Las fuentes estadísticas consignan el concepto de migrante a quienes hayan cambiado de municipio, provincia o país de residencia. Cuando la migración se produce dentro de la frontera nacional, se habla de inmigrantes interiores, y cuando se produce entre países distintos se habla de inmigrantes exteriores.

Así pues, si se considera el fenómeno de la inmigración desde Canarias, los inmigrantes interiores proceden de otra comunidad autónoma (y consecuentemente de otra provincia y municipio de España), o de la propia comunidad canaria. Sin duda son dos tipos de inmigrantes interiores distintos. Los primeros, además de proceder de otra comunidad autónoma han de recorrer miles de kilómetros; los segundos, aunque proceden de la misma Comunidad Canaria, y no han de recorrer tantos kilómetros, han de salvar la frontera –tantas veces infranqueable– que impone la vida en las islas. En este último caso, es más correcto hablar de movilidad que de migración.

El inmigrante del exterior puede ser español o extranjero, porque la nacionalidad o el lugar de nacimiento es una condición muy distinta a la procedencia de la migración. El emigrante español que retorna es, técnicamente, un inmigrante, porque cumple la definición asignada a dicho concepto. Además, es conveniente definirlo como un inmigrante exterior (aun teniendo la nacionalidad española) porque de esta manera se calibra adecuadamente, y de forma más completa, el peso de los flujos migratorios.

El objetivo de conocer el fenómeno completo de la inmigración no tiene otro sentido que el de planificar los servicios públicos necesarios para su integración social.

### 1.3. EL PROBLEMA DE LAS FUENTES ESTADÍSTICAS

#### 1.3.1. Introducción

Tanto en Canarias como en el resto de España el hecho inmigratorio es reciente en su dimensión cuantitativa. No hay otra causa que justifique el vacío –a veces– y los claroscuros –casi siempre– de las fuentes estadísticas que dan cuenta de este hecho. Posiblemente, los movimientos migratorios han sido el proceso demográfico –y por ende, social– menos atendido por la estadística oficial de todos los que han venido aconteciendo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Los propios organismos oficiales reconocen esta carencia, y, sin duda, éste es el primer paso para lograr una fuente estadística fiable, exhaustiva<sup>3</sup>, periódica, ambiciosa en su contenido, con representatividad estadística en el ámbito de la comunidad autónoma y, en su caso, de isla, y homogénea con otras fuentes estadísticas de los países de la Unión Europea. Estos atributos contribuirían a convertir la futura fuente en referencia única del hecho migratorio, solventándose así la multiplicidad de cifras, conceptos, fuentes, organismos y noticias que, actualmente, dificultan la aprehensión rigurosa y coherente del fenómeno<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Quiere decirse suficientemente ambiciosa en cuanto a la cobertura numérica de los migrantes.

<sup>4</sup> Un ejemplo es el siguiente: EUROSTAT, el organismo estadístico oficial de las comunidades europeas, atribuye a España, en dos publicaciones recientes y coincidentes en el tiempo, fuertes disparidades. La población a 1.1.2001, por un lado, la cifra en 39.489.600 habitantes, por otro, la cifra en 40.121.700; más sorprendente resulta el saldo migratorio del año 2000, que cifra en 20.800 efectivos, aunque para el año 2001 lo eleva a 231.700. La divergencia proviene de las revisiones que ha realizado el INE de las proyecciones de población. La primera serie de datos figura en EUROSTAT, *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, N° 7/2002; la segunda serie de datos aparece en EUROSTAT, *News Release*, N° 95/2002.

Mientras llega esa necesaria fuente de información específica, habrá que seguir utilizando los dispositivos tradicionales que, en su gran mayoría, no han sido diseñados para obtener un conocimiento riguroso y preciso de los procesos migratorios. Excepción hecha de las Variaciones residenciales, derivadas del Padrón municipal de habitantes, ninguna otra fuente estadística tiene como vocación original la de medir los movimientos migratorios en un sentido pleno.

El rasgo distintivo de las fuentes estadísticas españolas sobre migraciones es su multiplicidad, así como su fragmentación en trabajos de bajo contenido informativo. El Plan estadístico nacional 2001-2004 recoge las siguientes fuentes relacionadas con el fenómeno:

- Censos de población y viviendas
- Padrón municipal continuo: explotación estadística
- Extranjeros residentes legalmente en España
- Estatus de residencia de extranjeros en España
- Españoles residentes en el extranjero
- Variaciones residenciales
- Encuesta de migraciones
- Emigración asistida
- Análisis de las migraciones por comunidades autónomas
- Estudio demográfico longitudinal
- Permisos de trabajo a extranjeros

La mayoría de estas fuentes aborda el fenómeno de forma parcial (por ejemplo, extranjeros residentes legalmente en España, permisos de trabajo a extranjeros), y otras ofrecen una calidad tan dudosa que no se les toma en consideración (por ejemplo, Encuesta de migraciones).

De todo el conjunto, las más relevantes son los Censos de población y viviendas, el Padrón municipal continuo: explotación estadística, y las Variaciones residenciales. Las tres tienen la virtud de querer alcanzar el universo más completo posible de los procesos migratorios, sin conseguirlo del todo: las dos primeras aspiran a medir el stock de migrantes, es decir, el número de personas que en algún momento de su vida se desplazaron de un lugar a otro (municipio, isla, provincia, comunidad autónoma o país); la tercera es una fuente tipo flujo, es decir, trata de medir las migraciones que se producen anualmente en el territorio de España y las inmigraciones procedentes del extranjero.

En cuanto a las fuentes estadísticas propias de la Comunidad Autónoma de Canarias, las recientes para analizar el proceso migratorio son:

- Encuesta de población de Canarias 1996
- Padrón municipal de habitantes 2000
- Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001

Para finalizar esta breve introducción al problema de las fuentes, debe subrayarse la absoluta necesidad, en Canarias, de disponer de información estadística referente a cada isla. La contundencia cuantitativa del fenómeno inmigratorio en islas como Lanzarote y Fuerteventura, o la especificidad de determinados tipos de migración en otras como La Palma y La Gomera, no dejan resquicio de duda sobre esta necesidad. Sin embargo, muchas de las fuentes mencionadas no facilitan datos a nivel insular.

Seguidamente se hará un breve resumen de las características y las dificultades de las principales fuentes estadísticas españolas en materia de migraciones. Se empieza con la de variaciones residenciales, por ser la única que mide el flujo migratorio y por su dedicación exclusiva al fenómeno. Se sigue con los censos de población y viviendas, el Padrón municipal, la Encuesta de población de Canarias 1996 y la Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001. En un apartado final, y antes de las conclusiones, se comentan las fuentes menores representadas por el resto de las que se han mencionado.

### 1.3.2. La estadística de variaciones residenciales

Se basa en la explotación de la información relativa a las altas y bajas en los padrones municipales de habitantes por cambios de residencia. Se obtienen flujos migratorios anuales, tanto interiores (entre los diferentes municipios de España) como procedentes del extranjero. Por tanto, de su registro sólo se puede obtener el saldo migratorio interior, y no el exterior (no se dispone del flujo emigratorio exterior). La estadística de variaciones residenciales hace referencia a migraciones y no a migrantes (una misma persona puede cambiar de municipio de residencia múltiples veces a lo largo del año), y no distingue estas posibles multiplicidades de desplazamiento residencial de los sujetos.

Las variables que recoge son sexo, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, titulación académica y lugares de procedencia y destino. Si bien son variables de interés para cuantificar por sexo y edad los movimientos según la procedencia y la nacionalidad, la variable titulación académica no ofrece la depuración y calidad suficientes que se espera –y se precisa– conocer de los sujetos que migran. Aparte de su reducido número de variables, tiene el inconveniente de no facilitar información sobre la composición del hogar del sujeto: se supone que éste es independiente de los demás individuos, cuando lo cierto y más significativo de las migraciones son los acompañamientos, los agrupamientos y las “llamadas”.

Tradicionalmente se le ha achacado a esta estadística un defecto de subestimación del fenómeno que está midiendo: el volumen de los movimientos migratorios<sup>5</sup>. Sin embargo, como consecuencia de la modificación de la gestión padronal a partir de 1996, que implicó su formación automatizada y su gestión continua, debe esperarse una mejor y mayor capacidad en los ayuntamientos para registrar las altas y las bajas. Por otro lado, ayuda también a la mejora de la cobertura la posibilidad que tienen los extranjeros de inscribirse en el Padrón municipal de habitantes con la sola presentación del pasaporte u otro documento de viaje que acredite su identidad. En el caso particular de Canarias, el descuento a residentes en los viajes a la Península y en los viajes interinsulares, son un estímulo añadido al empadronamiento. Aun con estas mejoras, es muy probable que la Estadística de variaciones residenciales no recoja la totalidad de los movimientos migratorios (por ejemplo, los siguientes tipos: inmigrantes de retiro o jubilación, trabajadores invisibles en el sector turístico procedentes de la Unión Europea, trabajadores peninsulares “a destajo por obra”, inmigrantes irregulares, turistas residenciales).

La Estadística de variaciones residenciales no es explotada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en relación con la isla, sino con la provincia y la comunidad autónoma. Para obtener esta desagregación insu-

<sup>5</sup> “Las altas que se producen en los ayuntamientos como consecuencia de la llegada de nuevos residentes, procedentes de otros municipios o del extranjero y las bajas por emigración o salida al extranjero o a otro municipio, que recoge la actual Estadística de variaciones residenciales (EVR) facilitan información sobre los correspondientes flujos anuales, pero, sin embargo, dicha estadística adolece de dos problemas: la falta de cobertura y el retraso en la inscripción del suceso”. INE. (1994). *Panorámica Social de España*. Madrid: INE.

lar hay que esperar a que el fichero llegue al Instituto Canario de Estadística (ISTAC) y sea procesado y difundido. Los últimos datos disponibles de las variaciones de 2001 fueron publicados por el INE en su página web el 20 de noviembre de 2002, con lo que el fichero correspondiente a las migraciones relacionadas con Canarias, con la información desagregada a nivel insular y municipal, no estará difundido hasta verano de 2003. Por consiguiente, existe un retraso de un año y seis meses en la difusión de la única estadística de flujo de la que se dispone para medir el volumen y algunas características de las migraciones.

Por último, se deben destacar otras limitaciones de la estadística de variaciones residenciales: a) no ofrece información sobre el retorno de los inmigrantes o de la emigración de extranjeros a otros países, b) el registro de alta-baja puede aplazarse en el tiempo, y las series temporales no se ajustan a la realidad.

### 1.3.3. Los censos de población y viviendas

Los censos de población y viviendas 2001 deberían ser la fuente estadística por excelencia que informara exhaustiva y rigurosamente de los procesos migratorios dados en el territorio español en la década de los noventa. Sin embargo, si se atiende sólo a las cifras publicadas por el INE, dejando aparte las cuestiones relativas a la calidad de la información recogida, los augurios ensombrecen la capacidad de los censos 2001 para dar cuenta efectiva de estos procesos migratorios.

Los censos 2001, cuya fecha de referencia de los datos fue el 1 de noviembre de ese año, establecen una cifra de población para Canarias de 1.694.477 habitantes; sin embargo, la cifra oficial de población procedente de la revisión del padrón municipal, cuya fecha de referencia fue el 1 de enero de 2001, establece 1.781.366 habitantes. Por otro lado, la cifra oficial de población al 1 de enero de 2002 ha sido 1.843.755. Es decir, en el periodo de un mismo año surgen tres cifras de población cuya discrepancia absoluta es de 149.278 habitantes. Flaco favor dispensa esta diferencia a la credibilidad de la estadística pública, al entendimiento de los usuarios y a la imagen de los organismos responsables de esta tarea.

Ha de advertirse que el censo se ha realizado con el fichero padronal, lo que a su vez permitió facilitar a los ciudadanos los formularios personalizados (preimpresos con nombre, apellidos y otros datos). Este procedimiento, muy ventajoso desde el punto de vista del ahorro de esfuerzo puede provocar cierto, sin embargo, relajamiento en la búsqueda tanto de vecinos inscritos pero no presentes en las visitas del agente censal, como de ciudadanos no inscritos en el Padrón.

Tabla 3. Cifras de población según padrón y censo. Canarias por islas, 2001-2002

	1/1/2001 (PMH)	1/11/2001 (CENSO)	1/1/2002 (PMH)
<b>Total Canarias</b>	<b>1.781.366</b>	<b>1.694.477</b>	<b>1.843.755</b>
Lanzarote	103.044	96.781	109.942
Fuerteventura	66.025	60.273	69.762
Gran Canaria	755.489	730.622	771.333
Tenerife	744.076	701.034	778.071
La Gomera	18.990	18.285	19.098
La Palma	84.319	78.800	85.547
El Hierro	9.423	8.682	10.002

Fuente: INE.

Nos centraremos en el análisis comparativo de la cifra censal de 2001 y la oficial del padrón 2001. Si se observan las diferencias por islas, resalta especialmente la de Tenerife, ya que concentra el 50% de la discrepancia total. Si se atiende al ámbito organizativo del INE –es decir, a las provincias– la de Santa Cruz de Tenerife acapara el 58% de las discrepancias, cuando su peso poblacional es de un 51%. En concreto, el municipio de Santa Cruz de Tenerife pasa de 214.153 habitantes de padrón a 188.477 habitantes de censo (25.676 menos). Una primera conclusión que debe anotarse es que, precisamente, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife fue donde la organización censal obtuvo uno de los peores resultados de España, lo que condujo a una reestructuración radical y del más alto nivel del proceso del trabajo censal.

¿Cuál es la causa de esta diferencia de cifras, que a buen seguro provocará una página más en la historia de la incertidumbre de las fuentes censo-patronales? El grueso de la diferencia está en lo que, en la terminología de gestión padronal, denomina el INE “baja por inscripción indebida”. ¿Y por qué un registro padronal es considerado una “inscripción indebida?” Principalmente por la combinación de dos causas: a) no hay contacto entre el vecino y el agente censal en sus visitas (horarios incompatibles, desinterés mutuo, falta de cobertura del recorrido completo por parte de los agentes, etc.); b) el registro no figura en ningún otro padrón municipal.

Haciendo una extrapolación en cifras brutas, se puede deducir que en Canarias han desaparecido 86.889 habitantes, en un periodo ciertamente corto (de enero a noviembre de 2001). No son registros duplicados, ni fallecidos, ni ningún otro error conocido, son “inscripciones indebidas” en el mejor de los casos. En el peor, serían desapariciones. Se ha apuntado que una de las causas veraces es el abandono del territorio nacional por parte de extranjeros empadronados (si todas las discrepancias tuvieran ese origen serían 269.471 los extranjeros que han salido del territorio español). Sin embargo, esta causa se contradice con las tesis de analistas demográficos que indican que los inmigrantes extranjeros están subrepresentados en las fuentes estadísticas<sup>6</sup>. Otros especialistas insisten en la tradicional subestimación de la población en los censos<sup>7</sup>.

Lo cierto es que el trabajo censal depende en gran medida de una buena organización y de que haya suficientes recursos, especialmente humanos. Los ficheros de partida y los controles de calidad sobre el trabajo de los agentes son aspectos básicos que no siempre se tienen en cuenta. Además, como consecuencia de las mejoras evidentes de los sistemas de mecanización (grabación automática, escaneo de imágenes, etc.) y de la programación de validaciones y depuraciones de datos, hay una cierta tendencia a descuidar el “trabajo de campo”, en beneficio del “trabajo de gabinete” de automatización de datos y “maquillaje” de los mismos. Por estas causas, los censos de 2001 no parecen gozar de la salud que se esperaba, al menos en la Comunidad Autónoma de Canarias. Y en el caso concreto de la isla de Tenerife, hay razones para creer que los resultados censales están condicionados por una organización muy cuestionada<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> “En consecuencia, es muy probable que el número total de inmigrantes en España esté más cerca de los dos millones que de la muy inferior cifra que las estadísticas oficiales registran. (...) De hecho, hay razones para pensar que el volumen de la inmigración en España ha estado, y está, sistemáticamente subestimado, al menos en los últimos años”. Arango Vila-Belda, J. (2002). La inmigración en España a comienzos del siglo XXI: un intento de caracterización. En García Castaño, F.J. y Muriel López, C. (editores), *Ponencias del III Congreso sobre la Inmigración en España* (pp. 57-69). Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales.

<sup>7</sup> “Incluso en fechas muy recientes se ha abierto un debate público acerca de la fiabilidad de los totales de población contenidos en los censos de 1981 y de 1991. No cabe duda de que el grado de subregistro ha ido disminuyendo en términos generales a lo largo del tiempo, pero el problema sigue vigente. Este subregistro es notorio entre ciertos grupos de edad y sexo. (...) Existe también una tendencia hacia el subregistro de grupos marginales de población tales como los gitanos, los inmigrantes ilegales, etc., o de cualquier otro que por una razón u otra no quiere inscribirse en el censo”. Reher S., D. (1997). Fuentes para el estudio de la población. En Puyol, R. (editor), *Dinámica de la población en España* (pp. 20-46). Madrid: Editorial Síntesis.

<sup>8</sup> Véanse los artículos publicados en el periódico *La Provincia*, del 14 y 16 de diciembre de 2002, sobre este particular.

Conviene advertir que un tercio de todos los supuestos registros indebidos de España se encuentra en Canarias. El resto de las comunidades autónomas que acumulan estos hipotéticos sesgos son Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía e Islas Baleares. Como se ve, todas de máxima atracción inmigratoria, lo que lleva a pensar que estos habitantes están empadronados, pero quizá no están muy interesados en censarse.

Por último, una prueba sólida de que los registros censales no son los registros realmente existentes, y de que consecuentemente la cifra censal está subestimando a la población, la constituye el hecho de que las "inscripciones indebidas" no son anuladas en el censo electoral ni en los ficheros fiscales.

Las variables sobre migraciones que recogen los censos de 2001 están en sintonía con las de los censos de 1991. Por un lado, la combinación del lugar de nacimiento y el lugar de residencia, datos que figuran en el cuestionario padronal; por otro, las preguntas contenidas en el cuestionario de hogar sobre si cada persona ha residido desde que nació en ese municipio en el que vive y, en caso de que la respuesta sea negativa, en qué municipio y provincia o país residía antes; además, el cuestionario de hogar contiene la pregunta sobre el municipio en el que se residía el 1 de marzo de 1991, fecha de referencia del anterior censo de población.

Estas variables aportan, a su vez, un nuevo factor de subestimación no ya de la población total, sino de los migrantes específicamente. Cuando se diseñan estas preguntas relativas al lugar y año de procedencia en el caso de que no se haya nacido en el mismo municipio de residencia, se parte de la idea errónea de que la capacidad de recordar es un recurso fijo y potente de los entrevistados. Lo cierto es que cuando se lleva residiendo un tiempo determinado en un municipio (10 años, más o menos), hay una tendencia a asimilar la residencia hasta pensar que se lleva residiendo en él siempre, aun cuando el lugar de nacimiento sea distinto. Esto se puede comprobar, adicionalmente, observando los años declarados de la última procedencia: el número de migrantes es inversamente proporcional a los años transcurridos, y se concentran sustancialmente en los últimos años, es decir, aquellos en los que la asimilación no ha sido completada, y el recuerdo aun quiere funcionar.

No es menor el problema de la fecha de disponibilidad de los datos censales. Con bastante probabilidad, las explotaciones exhaustivas de datos referentes a municipios e islas no verán la luz hasta finales del año 2003, lo que impone una distancia de 2 años respecto a la fecha de referencia de los propios datos censales.

Aun con estas limitaciones, los censos de 2001 ofrecerán una información valiosa para el conocimiento de los procesos migratorios. Las variables socioeconómicas que se recogen para cada sujeto y la capacidad de los censos para obtener datos sobre las áreas pequeñas (municipios, entidades y núcleos de población, distritos y secciones, barrios, manzanas, etc.) son sus principales virtudes. También tiene mucho interés el conocimiento de la relación con la actividad económica, el perfil socioprofesional, el grado de instrucción y la composición familiar de los inmigrantes, y todo ello pudiendo comparar por comunidades autónomas.

#### 1.3.4. El padrón municipal

El padrón municipal de habitantes se ha convertido en otra fuente aprovechable de datos estadísticos referidos a los inmigrantes. Una buena parte de los irregulares (documentados) utilizan la inscripción padronal como prueba fehaciente de su tiempo de residencia en España para acogerse a los procesos de regularización.

La desventaja de esta fuente es que dispone de dos variables indirectas de reconocimiento de la condición de inmigrante. Una es el lugar de nacimiento, otra la nacionalidad. El lugar de nacimiento, siendo la más pertinente de las dos, ofrece una discriminación muy estricta y aséptica del inmigrante: un hijo nacido en Canarias de dos extranjeros no sería inmigrante, ni tampoco un sujeto nacido en Canarias que hubiera emigrado durante muchos años y ahora retornara. La nacionalidad es la otra variable padronal que permite reconocer indirectamente la condición de inmigrante. Su debilidad es extrema, debido a que los tratados de doble nacionalidad y la posibilidad (a partir de enero de 2003) de que los extranjeros latinoamericanos –hijos y nietos de españoles– adquieran la nacionalidad española son factores que ocultan la procedencia inmigratoria de muchos sujetos. Por añadidura, muchos inmigrantes logran naturalizarse en virtud de la legislación ordinaria.

Otra desventaja es que el número de variables del padrón es limitado. Sólo se dispone de sexo, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad y titulación académica de los sujetos (esta última variable con una baja calidad). Por si fuera poco, ha de advertirse que el padrón municipal de habitantes, aun después de gestionarse de forma automatizada y continua, y con los procesos de depuración de errores que aplican los organismos oficiales responsables de su gestión, adolece de sesgos sustantivos. El más inquietante es el dilatado retraso de las inscripciones procedentes de los registros civiles (la incorporación de los nacimientos puede sufrir un retraso de 2 ó 3 años). Como consecuencia de los errores, y dado que se trata de ficheros voluminosos, el tiempo que exige su depuración se hace considerable. En la actualidad, el ISTAC publica una explotación de la variable lugar de nacimiento referida al padrón de 2000 de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Como ventaja relativa debe aducirse que el padrón permite cierto conocimiento del tamaño y composición de los hogares (a través del sexo y la edad), lo que puede llevar a un mayor abundamiento de la información sociodemográfica de los inmigrantes. No obstante, aun no se ha procedido a investigar el hecho inmigratorio desde esta opción. Ahora bien, la virtud principal del padrón es su carácter de registro exhaustivo de los vecinos que habitan el municipio. Esto permite un conocimiento de las áreas pequeñas que agradece el análisis.

La gestión continua e informatizada del padrón ofrece una buena oportunidad para dotar a esta herramienta de la calidad y el rigor necesarios para disponer de un conocimiento más preciso y detallado de las áreas pequeñas, de la población en general y de los procesos migratorios en particular.

### 1.3.5. La Encuesta de población de Canarias 1996

Esta fuente tiene alcance censal y por consiguiente, reúne las ventajas conocidas de este tipo de investigaciones. Introduce las tres variables que más se han venido usando en el conocimiento de los inmigrantes: lugar y año de procedencia si no ha residido siempre en el municipio, lugar de nacimiento y nacionalidad.

El año de referencia de los datos, situado en el intermedio de la década de los noventa, proporciona un punto de inflexión adecuado de cara al estudio de los procesos migratorios contemporáneos. En Canarias doblemente, porque coge de lleno un año de la larga fase expansiva del ciclo económico vigente. Por otro lado, además de recoger la intensificación del hecho inmigratorio, es sabido que a partir de 1996 se producen cambios en las características (y en el volumen, por supuesto) de los inmigrantes extranjeros.

### 1.3.6. La Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001

Frente a las anteriores –todas de carácter exhaustivo en cuanto a la cobertura del objeto de estudio– la Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001 se presenta como una fuente de carácter muestral. En este punto, tiene el inconveniente –natural en este tipo de encuestas– de no recoger con exactitud las cantidades de inmigrantes residentes por origen, debido al desajuste entre los inmigrantes verdaderos y los recogidos en la muestra. No obstante, la fuente ofrece una radiografía adecuada de las características socioeconómicas de los inmigrantes. La representatividad estadística de la muestra alcanza hasta el nivel de la isla.

En relación con las variables que presenta, esta fuente abre nuevas vertientes de investigación y profundiza en algunas ya tratadas. La dimensión más novedosa y útil de la información que proporciona es el ingreso monetario neto mensual, tanto individual como familiar, procedente tanto de rentas del trabajo como de prestaciones sociales, así como otros ingresos (propiedades, intereses del capital, etc.). Por otro lado, tiene una dedicación especial a la relación con la actividad económica de los sujetos. Así, además de ofrecer la profesión y la actividad económica del establecimiento donde se trabaja (codificadas con suficiente desagregación según las clasificaciones nacionales CNO-94 y CNAE-93), proporciona la cantidad de horas semanales de trabajo, la situación profesional, el tipo de contrato, el tamaño de la empresa por número de empleados y la disposición de un trabajo adicional. Por último, las variables relativas a la formación de los sujetos ofrecen nuevas informaciones (estudios completados y rama de estudios para los universitarios o técnico-profesionales, enseñanza reglada u ocupacional que se esté recibiendo, tipo y duración del curso).

Sin embargo, en cuanto a la capacidad de distinguir la condición de inmigrante, la Estadística de condiciones sociales ofrece la pregunta de si ha residido siempre en el municipio (sólo para los mayores de 16 años) y cuándo fue el año de llegada. Adicionalmente aporta la nacionalidad, pero no el lugar de nacimiento de los sujetos.

Debido a la intención preestablecida de hacer análisis diacrónicos comparando datos de la Encuesta de población de Canarias 1996 con esta Estadística de condiciones sociales 2001, resulta útil conocer, por ejemplo, la composición y los tamaños familiares de los distintos tipos de inmigrantes, y otras características sociodemográficas que revelan el grado y el tipo de integración social, así como las variaciones en los atributos de quienes protagonizan el fenómeno inmigratorio.

### 1.3.7. Fuentes menores

Puede decirse que el resto de las fuentes estadísticas, mencionadas en la introducción y no desarrolladas en los apartados subsiguientes son fuentes menores, principalmente porque sus capacidades de ofrecer datos del hecho inmigratorio son reducidas.

La *Encuesta de migraciones* es una estadística derivada de la Encuesta de Población Activa (EPA), y realmente no ha sido diseñada para conocer los procesos migratorios. No obstante, y con el afán de aprovechamiento de una fuente indispensable como es la EPA, pero sin el suficiente rigor científico en lo que respecta al conocimiento del hecho inmigratorio, se obtienen resultados sobre migración interior y llegadas del extranjero en el aspecto demográfico y de relación con la actividad. El propio INE indica que

la Encuesta de migraciones "(...) exige un bajo coste adicional sobre los recursos económicos y humanos destinados a la EPA, pues aprovecha todo su proceso de elaboración en la fase de trabajos de campo y en la depuración y tratamiento informático de los datos. (...) Dado que el diseño de la EPA está orientado a dar información de las principales categorías poblacionales relativas al mercado de trabajo, y no a la estimación de los migrantes y extranjeros, la Encuesta de migraciones (EM) los subestima<sup>9</sup>". En el año 2000, en concreto, la EM apunta 69.500 extranjeros migrantes en toda España, mientras que la Estadística de variaciones residenciales del mismo año recoge 362.468 inmigraciones procedentes del extranjero. Aunque tal discrepancia no procede precisamente del matiz conceptual, justo es advertir que la Encuesta de migraciones mide inmigrantes, y la Estadística de variaciones residenciales mide inmigraciones (un mismo inmigrante puede realizar múltiples inmigraciones en un año).

Una objeción añadida a la Encuesta de migraciones es que su error muestral no admite, ni siquiera, obtener datos que aludan a las comunidades autónomas, por lo que se presentan los resultados agrupando éstas (en el caso de Canarias no hay agrupación a ninguna otra).

*Extranjeros Residentes Legalmente en España* recoge el número de extranjeros que en una determinada fecha residen legalmente en España al estar en posesión de un permiso de residencia en vigor. La clasificación de los extranjeros residentes en España se elabora a partir de los datos proporcionados por el Registro de Extranjeros Residentes de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior. Se trata de datos de tipo stock referidos al último día del mes correspondiente.

*Permisos de trabajo a extranjeros* ofrece el número y las características de las solicitudes de permisos de trabajo efectuadas por extranjeros que desean desarrollar una actividad laboral en España y resueltas por la autoridad laboral competente, tanto en sentido aprobatorio (permisos concedidos) como negativo (permisos denegados).

Ofrece variables como la clase de permiso, la dependencia laboral (cuenta ajena o propia), la actividad económica y la nacionalidad, todo ello por sexo y edad. Una limitación considerable es que los datos no se desagregan a nivel insular (la unidad mínima es la provincia), lo que perjudica el conocimiento de este colectivo de trabajadores extranjeros en el Archipiélago Canario.

### 1.3.8. A modo de conclusiones

Para conocer la movilidad geográfica de la población, y el subsiguiente efecto socioeconómico, se necesita disponer de fuentes estadísticas sólidas y de calidad. No es el caso de las fuentes disponibles en España, en general, ni en Canarias, en particular. De hecho, no existe ninguna operación estadística oficial dedicada específicamente al estudio de los procesos migratorios que sea independiente de otra actividad estadística rigurosa científicamente. Puede considerarse el ejemplo de la Encuesta de fecundidad o de la Encuesta de discapacidades, ambas del INE.

Considerando las especiales características del hecho inmigratorio en Canarias, y a sabiendas de que la Administración del Estado, en el supuesto de que emprendiera una operación estadística específica sobre la inmigración, no realizará una muestra suficiente para obtener datos representativos estadística-

<sup>9</sup> <http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/migra00.doc>

mente referentes a una isla<sup>10</sup>, debe ser la propia administración autonómica la que se responsabilice de ese trabajo.

Los procesos migratorios que están viviendo islas como Lanzarote y Fuerteventura, con un impacto muy relevante sobre la población nativa y el territorio, obligan a diseñar y poner en marcha una fuente de información fiable, exhaustiva, periódica y con suficiente contenido, tal y como se mencionó en la introducción de este capítulo.

Por consiguiente, la conclusión más relevante desde el punto de vista de las fuentes estadísticas es que el hecho inmigratorio precisa en Canarias de un instrumento de medida suficientemente fiable y con información socioeconómica. Con mayor urgencia y necesidad se necesita esta fuente estadística sobre inmigrantes cuando las discrepancias de cifras globales entre Padrón 2001 (1.694.477), Censo 2001 (1.781.366) y Padrón 2002 (1.843.755) 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.

Por último, es preciso advertir en este informe 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 puede darse el sinsentido de que la calidad de estos servicios se vea sustancialmente mermada como consecuencia de que un porcentaje alto de los usuarios realmente no cuente como población de derecho y, por tanto, los recursos obtenidos no se correspondan con los estándares de calidad de servicio.

#### 1.4. TIPOLOGÍA DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS

La inmigración no es un proceso social unívoco, contrariamente a la asociación que se hace con las personas procedentes de África que arriban en pateras. La inmigración tiene múltiples protagonistas, formas, categorías, volúmenes y motivaciones. Por eso, conviene realizar una aproximación a la tipología de la inmigración en Canarias.

Una aproximación a la complejidad de la inmigración actual a Canarias viene expuesta en la tabla 4, donde se establecen algunos parámetros socioeconómicos de determinados tipos de inmigrantes según su procedencia. Como se observa, la inmigración peninsular y la de ciudadanos de otros países de la Unión Europea está asociada a una alta cualificación profesional, y en el caso de los peninsulares sobresale la juventud, ya que más de la mitad de todos ellos tiene entre 16 y 39 años: una señal del fuerte carácter laboral de esta inmigración, al igual que la de los africanos y latinoamericanos, que incluso superan esa proporción. Sin embargo, estos últimos muestran que ocupan puestos de trabajo no cualificados, aunque en los latinoamericanos se observa alguna medida de subempleo (el 23% de los que trabajan ha recibido enseñanza superior, pero sólo el 9% dispone de un puesto de director, profesional o técnico).

<sup>10</sup> No existe precedente en la estadística oficial del Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 4. Características socioeconómicas por tipo de inmigrantes. Canarias, 2001

	Inmigrantes de otras CC.AA.	Inmigrantes de la Unión Europea	Inmigrantes del resto de Europa	Inmigrantes de África	Inmigrantes de Latinoamérica
<b>TOTAL*</b>	<b>154.685</b>	<b>48.125</b>	<b>3.286</b>	<b>10.199</b>	<b>21.025</b>
Hombres	85.211	23.882	1.538	6.657	9.448
Mujeres	69.474	24.243	1.748	3.542	11.577
<b>GRUPOS DE EDAD*</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Menos de 16 años	8,0%	8,2%	11,0%	16,4%	13,8%
De 16 a 39 años	51,6%	34,9%	43,9%	63,0%	56,0%
De 40 a 64 años	31,8%	42,3%	35,0%	19,1%	23,8%
De 65 y más años	8,6%	14,6%	10,1%	1,5%	6,4%
<b>ESTUDIOS TERMINADOS**</b>					
Enseñanza Secundaria	22,0%	28,0%	32,0%	11,0%	32,0%
Enseñanza Superior	31,0%	32,0%	35,0%	10,0%	23,0%
<b>ACTIVIDAD ECONÓMICA (Pob. 16 y +)**</b>					
Ocupados	64,0%	59,0%	63,0%	60,0%	55,0%
Parados	5,0%	3,0%	3,0%	3,0%	6,0%
<b>PROFESIÓN (Pob. 16 y +)**</b>					
Directores, profesionales y técnicos	29,0%	36,0%	30,0%	7,0%	9,0%
Trabajadores servicios y comercio	30,0%	35,0%	27,0%	33,0%	34,0%
No cualificados	14,0%	11,0%	13,0%	41,0%	39,0%
<b>SITUACIÓN LABORAL (Pob. 16 y +)**</b>					
Asalariado sector privado	64,0%	74,0%	65,0%	84,0%	87,0%
Asalariado sector público	27,0%	5,0%	11,0%	1,0%	3,0%
Empleador o autónomo	8,0%	20,0%	13,0%	13,0%	8,0%
<b>RAMA DE ACTIVIDAD (Pob. 16 y +)**</b>					
Construcción	13,0%	7,0%	13,0%	26,0%	22,0%
Comercio	12,0%	12,0%	23,0%	18,0%	19,0%
Hostelería y restaurantes	23,0%	34,0%	15,0%	30,0%	25,0%
Administración, educación, sanidad	31,0%	18,0%	24,0%	4,0%	15,0%
<b>HORAS DE TRABAJO A LA SEMANA (Pob. 16 y +)**</b>					
Más de 40 horas	19,0%	16,0%	33,0%	34,0%	27,0%
<b>INGRESOS MONETARIOS EN EL HOGAR (Hogares)**</b>					
Más de 1.202 euros netos al mes	75,0%	65,0%	61,0%	59,0%	61,0%

NOTA: Estudios terminados: Enseñanza Secundaria (II): BUP, COU, Bachillerato LOGSE, FPI, FP Grado Medio, otras titulaciones de grado medio. Enseñanza Superior: FP II, FP Grado Superior y titulaciones superiores universitarias.

Fuentes:

\* Revisión del padrón municipal de habitantes 1 de enero de 2000, según la variable lugar de nacimiento.

\*\* Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001.

La tipología se hace más compleja cuando se añaden nuevas categorías de inmigrantes que escapan de los registros administrativos y estadísticos. Sobresalen tres categorías: a) inmigrantes de retiro (un estudio en fase de elaboración, realizado por la Universidad de Regensburg, indica la presencia de 90.000 inmigrantes retirados alemanes en Canarias); b) trabajadores invisibles europeos del sector turístico (*migrant tourist-workers*), de los que se desconoce su número, procedencia y características, pero que están muy presentes en los espacios dominados por este sector (hoteles, *tour operators*, pequeños comercios y *boutiques*, actividades de ocio y espectáculos); c) inmigrantes irregulares, por cuya condición, precisamente, es imposible determinar su número aproximado, a menos que se realice un estudio específico de recuento.

Otras categorías de inmigrantes son:

- profesionales y empleados de los sectores privado y público,
- trabajadores capacitados de estancia temporal,
- trabajadores no cualificados estacionales legales,
- trabajadores de sectores informales y de prácticas ilícitas.

Esta variedad de tipos, en cuanto a la que no se pretende otra cosa que advertir de su propia pluralidad de flujos –unos estrechos y otros anchos– apunta a la necesidad de construir y analizar una tipología de la inmigración reciente a Canarias, tarea que se escapa de los objetivos de esta diagnosis.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA DE LA QUÍMICA

LABORATORIO DE QUÍMICA ANALÍTICA

QUÍMICA ANALÍTICA

ANÁLISIS QUÍMICO

# 2

## EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBLACIÓN CANARIA



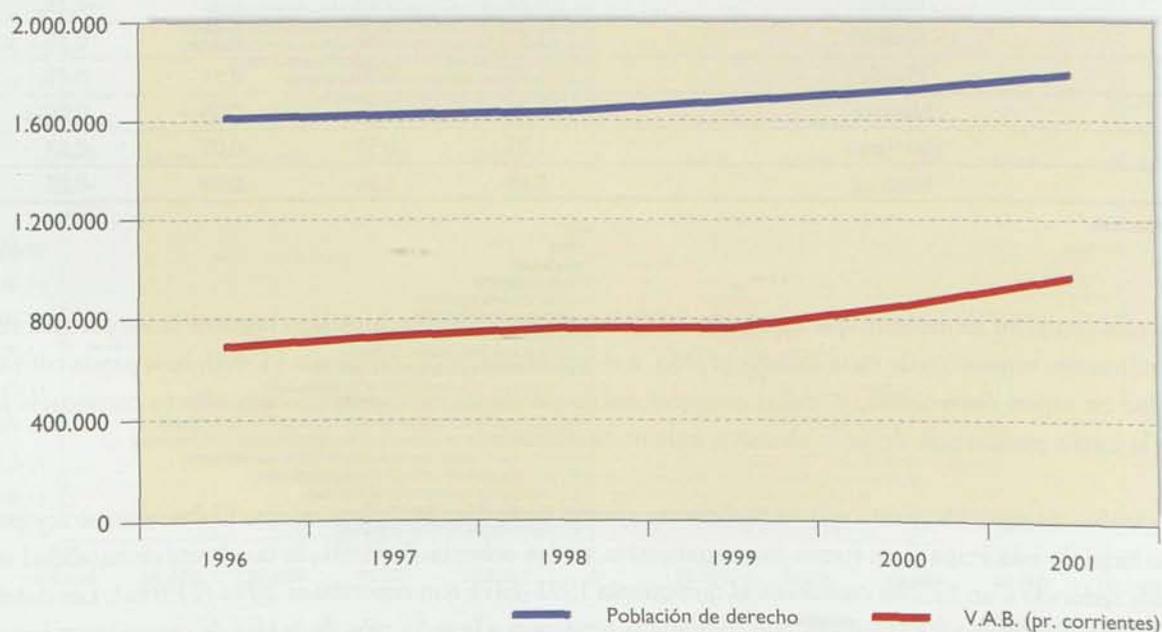
*En este capítulo se hace un repaso de los sucesos demográficos que estimulan la población. El crecimiento vegetativo y el crecimiento migratorio son los parámetros dinámicos que generan un volumen y una estructura determinada en el conjunto de efectivos disponibles en una sociedad. En los últimos años, el peso de la inmigración ha sido el elemento clave de la evolución de la población canaria.*

## 2.1. INTRODUCCIÓN

Canarias ha ascendido en el escalafón de las comunidades autónomas según su población desde la undécima posición, en 1970, hasta la octava en la actualidad. Esta trayectoria guarda una estrecha vinculación con la evolución de la economía insular. El primer periodo señalado (1970-1975), que, por otra parte, tiene su arranque a fines de los sesenta, corresponde al "desarrollismo", que se vinculó en el Archipiélago al despegue del turismo de masas, al temprano retorno de emigrantes y a la pervivencia de unos altos índices de crecimiento vegetativo, lo que originó, en su conjunto, aquel nivel de incremento demográfico. Las coyunturas de recesión y de recuperación económica de fines de los setenta, de los ochenta y de principios de los noventa retraen o impulsan, respectivamente, el crecimiento en esa segunda etapa. Finalmente, desde 1996, en el marco del postfordismo, de la globalización económica y de la desregulación de los mercados, la reactivación se refleja en una evolución espectacular del PIB del Archipiélago.

El Valor Añadido Bruto de Canarias y la población residente dibujan curvas ascendentes y paralelas en esta última etapa, tal y como refleja el gráfico 2. Se trata de un quinquenio en el que el desarrollo turístico ha ejercido tal presión sobre los recursos, particularmente sobre el suelo, que se ha producido un nivel de urbanización y de transformación paisajística que ha puesto en peligro el modelo de sostenibilidad en determinadas zonas del Archipiélago. En este último periodo la tasa de variación de la población ha sido de 10,9% en tan sólo cinco años.

Gráfico 2. Evolución de la población y de la economía de Canarias. Canarias, 1996-2001



Fuente: ISTAC e INE.

Para realizar un estudio más detallado de esta evolución conviene analizar la trayectoria del crecimiento natural y de los flujos migratorios, los factores que determinan dicho comportamiento.

## 2.2. EL CRECIMIENTO VEGETATIVO: NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES

La característica más llamativa del modelo de evolución del crecimiento natural de la población canaria es la de su retraso cronológico. En la actualidad, sin embargo, se ha alcanzado un nivel de fecundidad muy bajo, se ha incrementado de forma notable la esperanza de vida, se mantienen bajas las tasas de mortalidad general –aunque con una ligera tendencia al aumento– y la infantil ha descendido hasta mínimos históricos. Estos indicadores vienen a demostrar que la juventud de la población retrasa el proceso de envejecimiento.

Tabla 5. Tasas de crecimiento vegetativo (%) por comunidades autónomas. España, 1970-2000

	1970	1981	1991	2000
Andalucía	1,38	0,93	0,46	0,28
Aragón	0,6	0,31	-0,18	-0,21
Asturias	0,72	0,31	-0,35	-0,51
Baleares	0,91	0,6	0,24	0,17
Canarias	1,92	1,11	0,54	0,38
Cantabria	0,99	0,65	-0,08	-0,21
Castilla y León	0,68	0,38	-0,15	-0,29
Castilla-La Mancha	0,74	0,48	0,15	0,01
Cataluña	1,1	0,46	-0,06	0,11
C.Valenciana	1,01	0,66	0,05	0,08
Extremadura	0,82	0,51	0,18	0,01
Galicia	0,71	0,39	-0,21	-0,34
Madrid	1,53	0,83	0,27	0,35
Murcia	1,49	0,95	0,51	0,43
Navarra	0,96	0,5	0,05	0,05
País Vasco	1,35	0,59	-0,02	-0,03
Rioja, La	0,69	0,36	-0,08	-0,07

Fuente: INE.

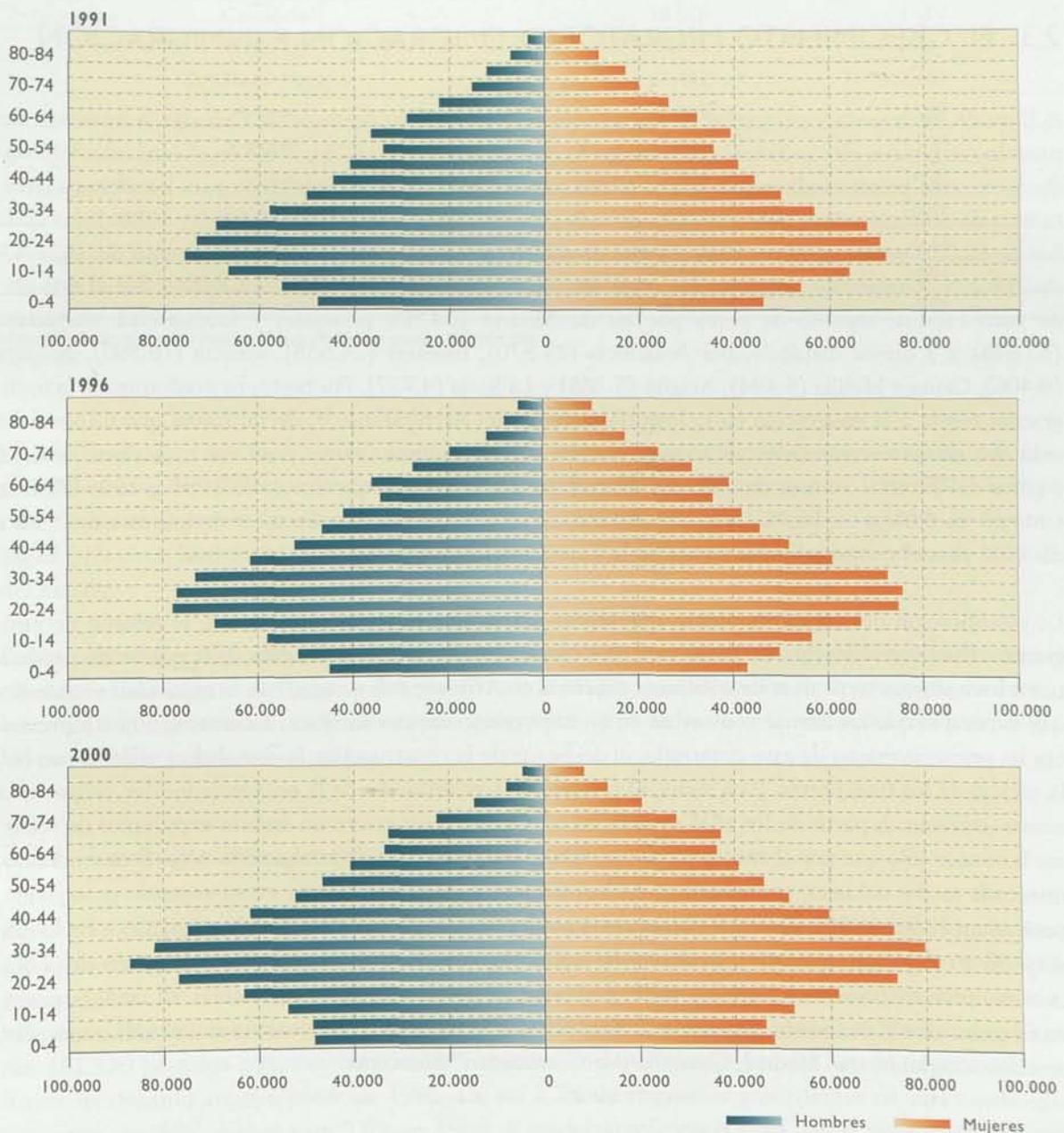
La tabla anterior demuestra que en el año 1970 la población del Archipiélago registró la mayor tasa de crecimiento vegetativo de toda España (1,9%), a cierta distancia de Andalucía (1,4%), la segunda comunidad en orden decreciente, y ambas muy por encima de la media española. Todo ello es consecuencia de la tardía pervivencia de unos elevados índices de natalidad.

El cambio de signo en cuanto a la fecundidad se aprecia en la década de los setenta. El descenso se acelera a lo largo de esta etapa y, de forma más significativa, en los ochenta. En 1991, la tasa bruta de natalidad se había reducido a un 12,2‰ cuando en el quinquenio 1971-1975 aun superaba el 20‰ (21,0‰). Los datos provisionales del año 2000 indican que continúa la tendencia a la reducción de la tasa de crecimiento natural, aunque dicho crecimiento sigue siendo positivo, dado que las generaciones jóvenes son cuantiosas, entre

otras circunstancias por el aporte de la inmigración. Éste es un fenómeno que se advierte claramente en la secuencia de las pirámides de población de 1991, 1996 y 2000, y que coloca hoy a Canarias en la segunda posición en el ranking del crecimiento vegetativo de las comunidades autónomas, tras Murcia.

¿Qué es lo común y lo específico de la trayectoria que ha seguido el crecimiento vegetativo de la población canaria? Con respecto a los países de la Unión Europea son evidentes las diferencias. En síntesis, y al igual que ocurrió en el resto del Estado, una transición demográfica mucho más tardía. Con respecto a las demás comunidades autónomas, los rasgos de la falta de modernidad son más acentuados.

Gráfico 3. Pirámides de población de Canarias. Canarias, 1991, 1996 y 2000



Fuente: ISTAC.

Si en España, como en otros países mediterráneos, el descenso de la fecundidad y la prolongación de la esperanza de vida se dieron con cierto retraso y con una espectacular intensidad, en Canarias este retraso e intensidad son aun más destacados, con la notable diferencia, además, de que no se aprecia una inversión en la tendencia. Es decir, los índices de mortalidad, aunque aumentan de forma muy ligera, son muy bajos, lo mismo ocurre con el número de hijos por mujer. Por otra parte, las generaciones más numerosas de aquel 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 un pasado natalista cuyas huellas aun reconocemos.

### 2.3. EL CRECIMIENTO MIGRATORIO: EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN

A fines de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX se produce en Canarias la inversión del modelo migratorio, circunstancia que anticipa lo que sucede entre 1975 y 1984 en el conjunto del Estado, y en otros países mediterráneos. Los saldos migratorios que se han obtenido para los últimos treinta años de evolución de la población canaria reflejan un balance positivo. Entre 1971 y 1980 dicho saldo fue de 65.739 personas, entre 1981 y 1990 de 43.870 personas y en los últimos diez años del siglo XX de 219.206. A modo de comparación, en la década de los ochenta el saldo de Canarias fue el más alto de toda España, seguido de cerca por los de Madrid (34.900 personas) y Comunidad Valenciana (33.646) y, a mayor distancia, por Andalucía (24.870), Baleares (24.658), Murcia (16.509), Navarra (9.406), Ceuta y Melilla (5.494), Aragón (5.365) y La Rioja (4.737). Por tanto, ha predominado la inmigración frente a la emigración en la historia reciente del Archipiélago<sup>11</sup>, 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 en los quinquenios 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<sup>12</sup>.

La modificación del comportamiento migratorio guarda una estrecha relación con el retorno de emigrantes, fundamentalmente de Latinoamérica, con los procesos de repatriación de la población residente en los antiguos territorios de soberanía española en África y, sobre todo, con la capacidad económica que supone el que las islas se conviertan en un importante destino turístico. La atracción que representan las primeras etapas de este desarrollo, el despegue de la construcción, la consolidación del comercio, la mejora de los transportes, y en suma, el proceso de terciarización de la economía insular, origina esta nueva situación. A partir de los años setenta las islas ya no constituyen un ámbito exportador de recursos humanos sino que por el contrario, se convierten en un espacio de inmigración neta. Esta tendencia, minorada en los ochenta, se intensificó en los noventa y, particularmente, en su segundo quinquenio, periodo en el que el 81% del crecimiento de la población canaria derivó del saldo migratorio. En lo que respecta a este último periodo, el cálculo del saldo migratorio con la fórmula de la ecuación de población nos permite hacer una comparación con el resto de las comunidades autónomas. El saldo es positivo en todas ellas y, aunque la dimensión es muy variada, es Canarias la que cuenta con el índice más alto, en cifras absolutas, tras Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

<sup>11</sup> En el quinquenio 1986-1990 el balance fue ligeramente negativo, con una pérdida de más de 20.000 personas.

<sup>12</sup> Las cifras de la Unión Europea fueron obtenidas para los quinquenios 1990-1994 y 1995-1999.

Tabla 6. Saldos migratorios e impacto en las distintas comunidades autónomas. 1996-2001

	1996-2001	Impacto migratorio (IM)
Baleares	111.956	136,61
Canarias	141.595	83,59
Ceuta y Melilla	10.415	76,34
Navarra	34.751	64,54
Murcia	72.901	63,74
Madrid	283.355	54,52
C.Valenciana	187.734	45,72
Cataluña	258.076	41,45
<b>España</b>	<b>1.345.752</b>	<b>33,32</b>
Cantabria	16.518	31,02
Rioja, La	7.333	27,4
Castilla-La Mancha	41.402	23,88
Aragón	20.089	16,83
Asturias	16.861	15,59
Galicia	39.409	14,39
Andalucía	77.843	10,64
País Vasco	11.057	5,27
Castilla y León	10.141	4,07
Extremadura	4.316	4,03

Nota: IM = Saldo migratorio interior 1996-01/Población media 1996-01×1000.  
Fuente: INE.

El nivel de impacto que supone este comportamiento migratorio sitúa al Archipiélago en la segunda posición del ranking, tras Baleares. Es decir, en relación con la población del quinquenio 1996-2001, la atracción inmigratoria mayor la ejercen, por orden decreciente, Baleares y Canarias, seguidas de Ceuta y Melilla, Navarra, Murcia, Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña, todas ellas por encima de la media del Estado.

En este último periodo, además de la coyuntura expansiva de la economía insular, a la que ya nos hemos referido, el incremento de flujos se debe también a la propia mundialización de la economía, es decir, a la movilidad de personas en múltiples escalas geográficas, otra de las consecuencias del movimiento global de capitales y de la información.

### 2.3.1. Las migraciones interiores o nacionales

En los años ochenta y noventa las Islas Canarias han liderado el saldo migratorio interior de España junto a la Comunidad Valenciana y a las Islas Baleares. El impacto de esta migración interior es de un 38,04% para la década de 1991-2001. Además, el número de inmigrantes de otras comunidades autónomas ha ido por delante del de extranjeros hasta el año 2000. En la década mencionada se establecieron en Canarias 161.499 personas que, con anterioridad, residían en otros municipios del Estado, registrándose el mayor incremento anual a partir de 1996. De un 2,7% de migrantes procedentes de otra comunidad autónoma en 1986 se pasó a un 3,6% en 1996. A modo de referencia sirva que la proporción de españoles no nacidos en Canarias residentes en el Archipiélago, según datos del Censo de población de 1970,

era de un 7% en aquella fecha. Según datos de la Revisión padronal a 1 de enero de 2000, esta proporción es ahora de 9,1%.

Por otra parte, es muy alto el nivel de intercambio entre comunidades, especialmente el registrado entre Andalucía y Canarias, Galicia y Canarias y Madrid y Canarias.

Por último, conviene tener en cuenta que la evolución de la inmigración procedente de otras comunidades autónomas refleja muy bien las etapas de prosperidad y crisis de la economía insular. El nivel que alcanza a fines de los ochenta se reduce en el primer quinquenio de los noventa y repunta hasta nuestros días a partir de 1996, aunque el saldo del año 2001 es inferior. Sin embargo, la inmigración extranjera se mantiene por encima de la interior desde el año 2000, un fenómeno peculiar de estos últimos años, semejante al de la nueva participación de la inmigración exterior en otros territorios del Estado. En consecuencia, la reducción de la inmigración de otras comunidades autónomas acusa más la ligera disminución del ritmo de crecimiento económico que se advierte en los años 2001 y 2002, mientras que es probable que la inmigración extranjera, con una tendencia claramente expansiva, siga arrojando un mayor número de agregados.

### 2.3.2. Las migraciones exteriores

Desde fines de la década de los ochenta comienza a incrementarse el número de extranjeros que viven en Canarias, en consonancia con la importancia del Archipiélago como destino turístico y con la creciente internacionalización de la economía isleña, reforzada con la entrada de España en la Unión Europea. La proporción de extranjeros residentes en la comunidad autónoma alcanzó en el año 2000 la cifra del 4,3% de la población de derecho y se aproxima, en nuestros días, al 5%.

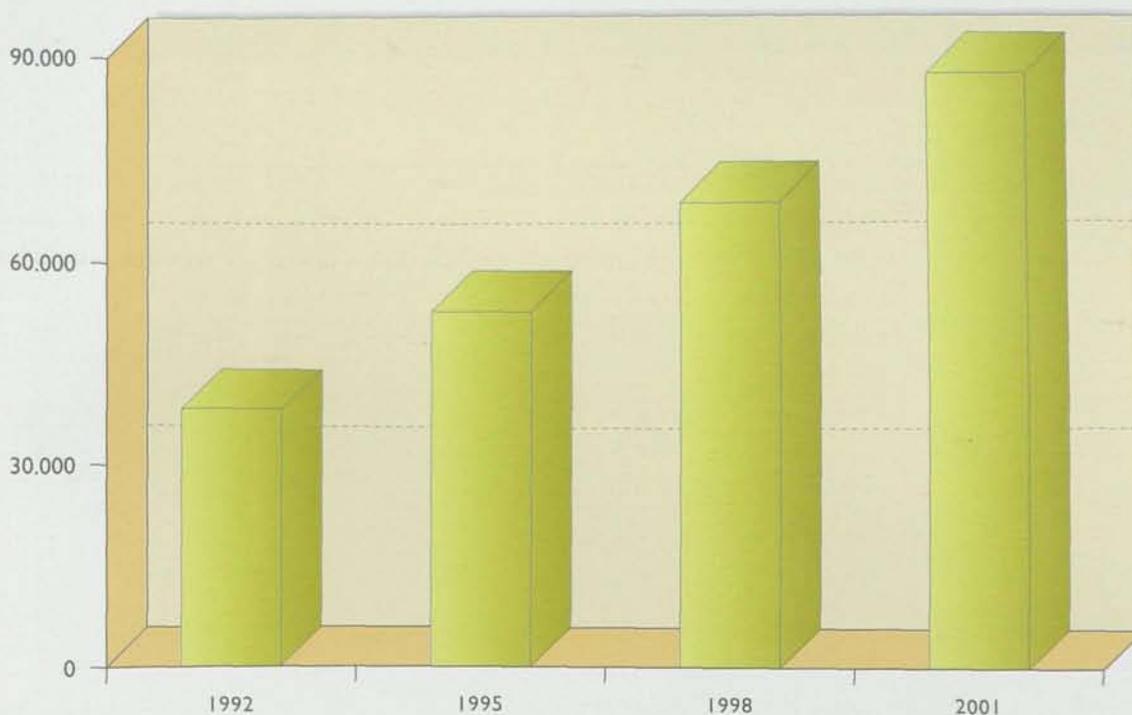
En el gráfico 4 se puede apreciar la evolución reciente de un colectivo que alcanzó el día 31 de diciembre del año 2001 la cifra de 87.483 personas, según datos del Anuario de Extranjería.

Si tomamos como referencia el año 1992 podemos comparar la evolución que ha seguido este colectivo en Canarias y la que ha representado para el conjunto del Estado. En la primera fecha había, según la fuente citada, 391.100 extranjeros residiendo en España frente a 1.109.060 en el año 2001, lo que representa una tasa de incremento de 182,1%. En el mismo periodo, en Canarias, se produjo un crecimiento de un 127,2%.

En 1991, Canarias era, tras Ceuta, Melilla y Baleares, una de las comunidades en las que la importancia de la población extranjera en relación con la población de derecho era más elevada, circunstancia que no ha variado en los últimos años. En 1996, el Archipiélago, con un 9,6% de la población extranjera residente en España, se situaba, en cuanto a cifras absolutas, tras Cataluña, Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Ceuta y Melilla. En el año 2001 la cifra había descendido a un 7,8%.

Si utilizamos otro parámetro y tratamos de desglosar la tasa de residentes extranjeros por provincias nos encontramos con que el 31 de diciembre de 2000, en cifras absolutas, Las Palmas ocupaba el sexto lugar tras Madrid, Barcelona, Málaga, Alicante y Baleares. Santa Cruz de Tenerife, por su parte, se situaba en la octava posición tras aquéllas y Gerona. Esto denota que el ritmo de incremento ha sido superior en otras provincias del Estado y en las islas orientales del Archipiélago. En síntesis, la evolución reciente de

Gráfico 4. Extranjeros residentes en Canarias



Fuente: Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior.

la inmigración extranjera en Canarias se asemeja a la de los espacios en los que una serie de actividades económicas ha actuado como reclamo laboral. En la década de los noventa hemos asistido a la aceleración de los flujos migratorios, a la feminización de dichas corrientes y a una creciente clandestinidad, circunstancias que requieren un estudio más detallado. No obstante, el fenómeno de la extranjería no es nuevo en Canarias. La posición geoestratégica del Archipiélago, su situación como tierra de paso y de frontera, ha configurado la historia de Canarias y de su atracción migratoria.

## 2.4. EL PESO DE LA INMIGRACIÓN EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN CANARIA

En la tabla 7 se puede apreciar que la tasa migratoria es un elemento determinante del crecimiento total de la población en los tres ámbitos geográficos señalados. Es decir, en la actualidad, el crecimiento de la población en la Europa Comunitaria y, en particular, en España y Canarias deriva, fundamentalmente, del saldo migratorio. Éste representa el 83% del crecimiento en España, el 81% en Canarias y el 73% en el conjunto de los países de la Unión.

Las diferencias más significativas de los indicadores de esta tabla apuntan al mayor incremento de la población comunitaria y canaria gracias a la elevada proporción del saldo vegetativo. Es decir, aunque el saldo migratorio tenga más importancia en el aumento de la población española, este último es menor a

Tabla 7. Componentes de la tasa de crecimiento de la población en 1999 <sup>13</sup>

	Tasa del crecimiento natural	Tasa del saldo migratorio	Tasa de crecimiento total
Canarias	0,4	1,7	2,1
España	0,2	1,0	1,2
UE-15	0,7	1,9	2,6

Fuentes: Eurostat. Estadística de variaciones residenciales y movimiento natural de población (INE).

causa de un crecimiento natural más reducido. El más alto es, sin duda, el de la Unión Europea, gracias al repunte de la fecundidad en muchos de sus países. En Canarias, por su parte, la tasa de crecimiento vegetativo tiene una mayor repercusión en el crecimiento de la población que en el conjunto del Estado, aunque, como ya se ha indicado, el saldo migratorio determina el 81% del incremento demográfico.

<sup>13</sup> Los datos de la población canaria están referidos a la media del quinquenio 1996-2001.

# 3

## TENDENCIAS RECIENTES DE LAS MIGRACIONES EN CANARIAS



Centrándonos en el fenómeno migratorio, en este capítulo se resalta, por un lado, el ineludible aumento de la inmigración extranjera, y, por otro, el fenómeno reciente de la inmigración irregular. En cuanto a la primera, se observan sus principales características demográficas: orígenes y nacionalidades, estructura de edad y sexo. Respecto a la inmigración irregular, se estudian los diversos procesos de regularización, los problemas sociales de acogida, las principales procedencias y algunas de sus características demográficas.

### 3.1. EL CRECIENTE PROTAGONISMO DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

#### 3.1.1. Aceleración y crecimiento relativo

Mientras la evolución de los flujos de españoles durante la década de los noventa parecía seguir los avatares de la coyuntura económica, las migraciones de extranjeros hacia las Islas Canarias se han acelerado de forma notable desde 1996: las 75.455 altas de población de nacionalidad extranjera realizadas entre los años 1996 y 2001 han quintuplicado holgadamente las de los ocho años anteriores. Ese notable crecimiento ha hecho que las altas de los extranjeros, que en 1990 sólo representaban el 9% del total, hayan rebasado el 50% en 2001. Con todo, cabe destacar que el aumento de los flujos de extranjeros registrado desde 1996 es de las mismas dimensiones que el acaecido para el conjunto del Estado Español durante el mismo periodo: en ambos casos los flujos a partir de la segunda mitad de los noventa representan el 86% de todos los migrantes extranjeros llegados desde 1988.

Gráfico 5. Inmigrantes a la comunidad canaria por nacionalidad. 1988-2001



Como hemos advertido, parte de ese incremento también debe imputarse a los cambios legislativos que, de un modo u otro, han afectado a la visibilidad estadística del colectivo. En cuanto a esto destacaremos los siguientes aspectos: 1) La modificación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local que, a partir de 1996, favorece el empadronamiento independientemente de la situación legal de la persona de nacionalidad extranjera; 2) La Reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería que supuso en 1996 el afloramiento e incremento del registro de la reagrupación familiar; y 3) Los procesos de regularización de 2000 y 2001, que hicieron emerger población no registrada, residente con anterioridad en las Islas Canarias.

Es de suponer que, además del aumento real de los flujos de extranjeros con destino a las Islas Canarias, el incremento se debe a una mejor cobertura del registro de altas y a la visibilización de población inmigrada anteriormente que se encontraba en situación irregular. Desde esa misma perspectiva, aunque durante el año 2001 las altas siguieron creciendo a un ritmo aun notable, lo que refleja la regularización por arraigo de 2001, sin embargo, estimamos que a partir de 2002 ese ritmo puede aminorar.

Como se ha señalado, los flujos procedentes del resto de España también han ido en aumento durante toda la década de los noventa, si bien, a partir de 1996 el crecimiento paralelo del número de emigrantes refleja una inflexión en la evolución del saldo migratorio. El perfil de la inmigración procedente del resto de las comunidades autónomas, se corresponde mayoritariamente en el típico perfil de trabajador, joven y ligeramente masculinizado. Andalucía, Galicia y Madrid destacan como las tres primeras CC.AA. de procedencia.

Gráfico 6. Inmigración, emigración y saldo migratorio de Canarias con el resto de España. 1988-2001



Fuente: Estadísticas de variaciones residenciales, 1988-2000 (INE).

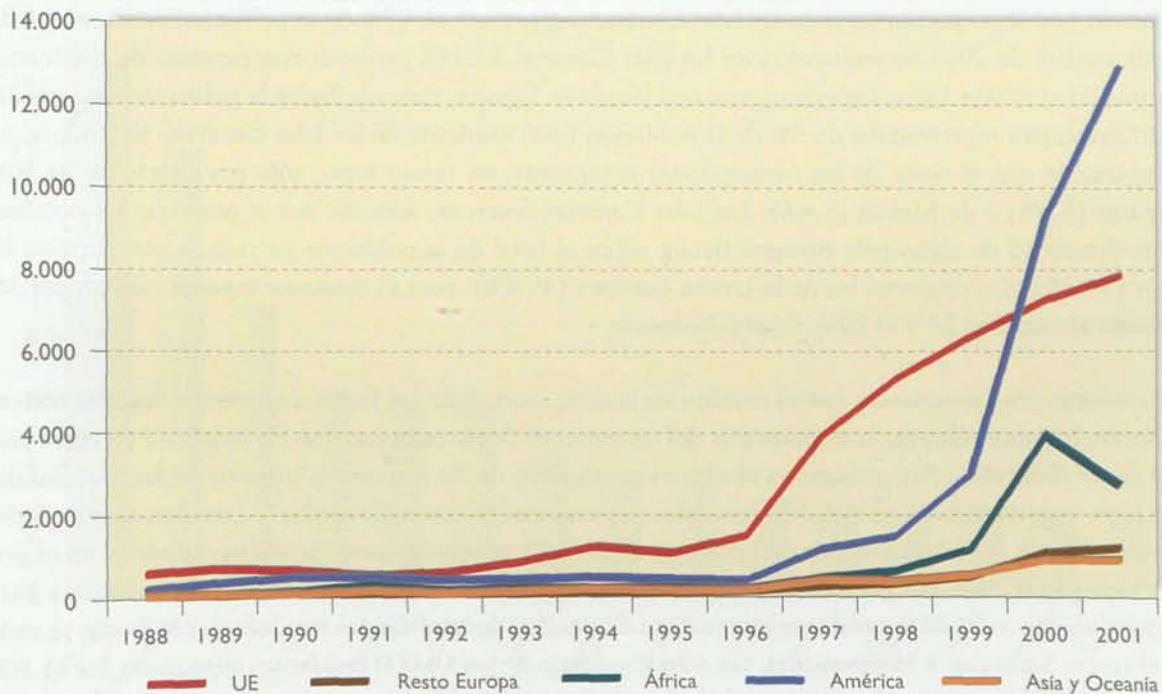
Con todo, la composición de esos flujos puede reflejar situaciones y pesos muy diferentes: 1) la inmigración de españoles no nacidos en Canarias por razones laborales asociadas, sobre todo, con la oferta del sector turístico, y la inmigración de españoles por motivos residenciales (el 91% de las altas de todo el periodo 1988-2000); 2) el retorno de antiguos migrantes canarios (6%); y 3) la inmigración de extranjeros residentes en el resto de España (3%).

### 3.1.2. Diversificación de los orígenes y las nacionalidades

Junto con la evolución ascendente de los flujos internacionales, destacaremos su diversificación, y el mayor incremento experimentado por los integrados por nacionalidades extracomunitarias a mediados de los 90. Como hemos visto, las corrientes migratorias dirigidas hacia las Islas Canarias destacan, con respecto a otras comunidades autónomas, por la importancia de los flujos de españoles (el 63% durante 1996-2001), al mismo tiempo que por el peso que siguen teniendo los flujos procedentes de otros países de la Unión Europea (42% del total de extranjeros durante el periodo 1996-2001). Pese a esa importancia, la tendencia más señalada es el crecimiento reciente de los flujos de ciudadanos de países terceros a la Unión Europea, compuestos en su mayoría por trabajadores jóvenes (con mayor presencia de mujeres entre los latinoamericanos y de hombres entre los africanos), que contrastan con la igualdad entre sexos y el peso de las personas mayores en los flujos de ciudadanos de la Unión Europea.

Si en 1990 los migrantes ciudadanos de los 15 países de la Unión representaban el 48% del total de extranjeros, en 2001 su porcentaje había descendido al 31%, siendo superados por primera vez por los flujos procedentes del continente americano. La diferente evolución entre los flujos procedentes del

Gráfico 7. Inmigración de nacionalidad extranjera a Canarias por grandes conjuntos continentales. 1988-2001



continente americano y los correspondientes al africano para el último año 2001 puede deberse a la regularización por arraigo de 2001, del que los nacionales de algún país americano se beneficiaron más que los africanos. Asimismo, han aparecido nuevas nacionalidades y se ha modificado substancialmente el peso relativo por nacionalidad: en 2001 entre las diez primeras nacionalidades representadas encontramos nuevos orígenes como Colombia, Cuba, Ecuador o Mauritania. De este modo, el flujo de colombianos, que a principios de la década se situaba en tan sólo 24 personas, se había convertido en el año 2001 en el más numeroso, con 6.142 personas.

Junto a los flujos extranjeros, queremos destacar los internacionales, que son imputables directamente al retorno. Se trata de personas nacidas en las Islas Canarias que llegaron del extranjero entre 1988 y 2001 y que agrupan la décima parte de todas las altas. A este retorno directo deberíamos añadir la influencia que la antigua migración canaria tiene en los flujos migratorios de países donde ésta fue relevante, como es el caso de Venezuela.

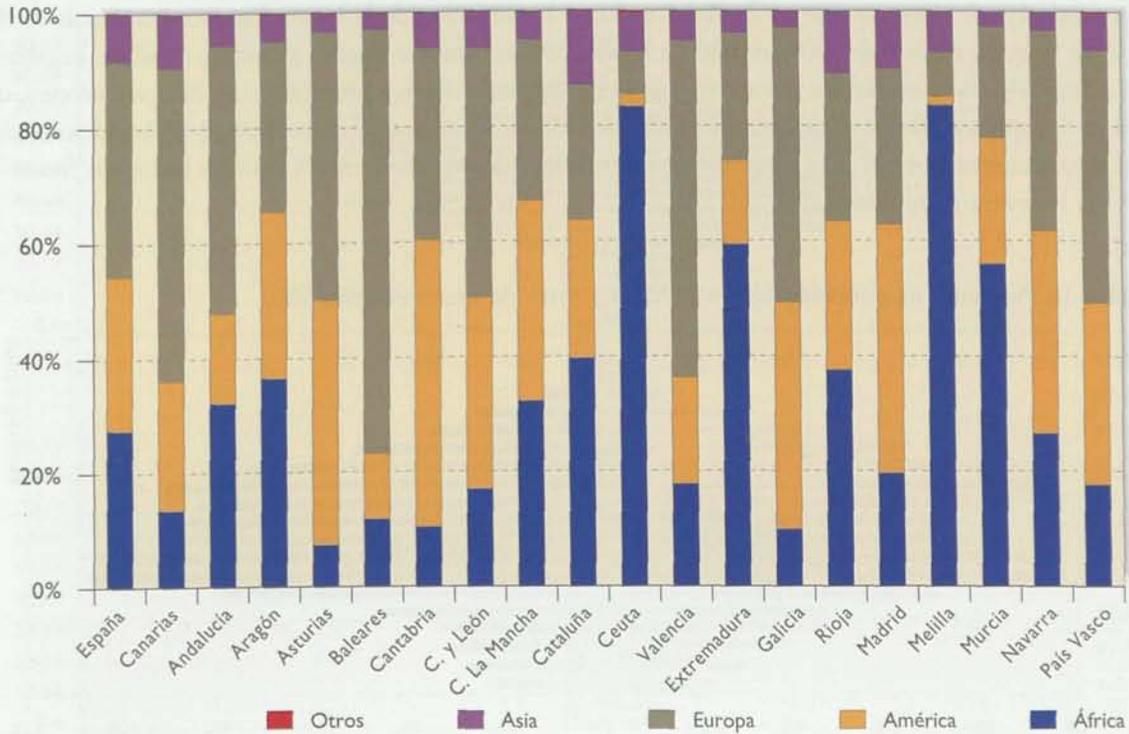
### 3.1.3. El cambio de la estructura por sexo y edad: el asentamiento

El primer resultado del crecimiento de los flujos acaecido durante la segunda década de los años noventa, ha sido no sólo el lógico aumento de las personas residentes de nacionalidad extranjera y la diversificación de las nacionalidades concordante con la transformación de los flujos, sino un incipiente cambio en la estructura por sexo y edad del perfil de los extranjeros afincados en las Islas Canarias y el acrecentamiento en la dualidad de los perfiles observados atendiendo a dos grandes agrupaciones: los residentes de la Unión Europea y el resto de residentes extranjeros. Esos cambios deben ser interpretados, en primer lugar, como maduración de la población inmigrada más antigua y, en segundo lugar, como producto de la voluntad de asentamiento.

Mientras que la población total de las Islas Canarias representa el 4,3% de la población en España, a 31 de diciembre de 2001 se registraron en las Islas Canarias 87.483 personas con permiso de residencia, agrupando al 8% de todos los extranjeros residentes en España. Para esa fecha la población de nacionalidad extranjera representaba un 5% de la población total residente en las Islas Canarias, situándose, en comparación con el resto de las comunidades autónomas, en tercer lugar, sólo por detrás de las Islas Baleares (5,8%) y de Melilla (5,4%). Las Islas Canarias destacan, además, por el peso que las personas de nacionalidad de algún país europeo tienen sobre el total de la población extranjera con permiso en vigor (54,3%), y en especial las de la Unión Europea (49,4%); para el conjunto español esas proporciones sólo alcanzan el 37 y el 29%, respectivamente.

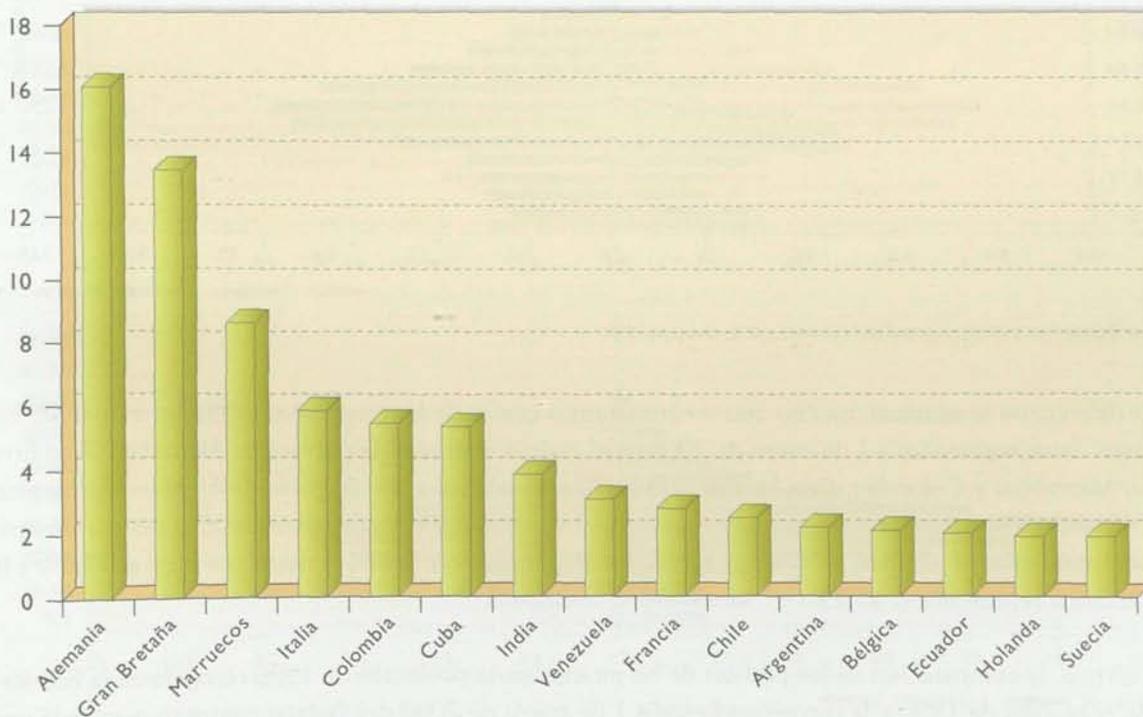
Sin embargo, en consonancia con el cambio en la composición de los flujos migratorios llegados recientemente, hay que subrayar la importancia del incremento de las personas con nacionalidad de algún país en vías de desarrollo. Así, aunque en el último quinquenio de los noventa la mayoría de las nacionalidades haya experimentado un notable aumento, nacionalidades como Colombia y Ecuador, que en 1996 presentaban un reducido número de personas, en el 2001 se sitúan como quinta nacionalidad en el primer caso (de 462 a 4.818 personas), y como decimotercera en el segundo (de 59 a 1.755 personas). Para nacionalidades como Marruecos ese incremento ha significado triplicar sus residentes, por lo que se sitúa en el tercer lugar con 7.568 personas, tan sólo por detrás de los 14.000 residentes alemanes y los 11.800 británicos. Del mismo modo, Cuba también ha triplicado su población, con lo que pasa del undécimo al sexto lugar con 4.818 personas.

Gráfico 8. Distribución porcentual de la población extranjera con permiso de residencia en España y comunidades autónomas por grandes grupos continentales, 2001



Fuente: Anuario estadístico de extranjería, 2001.

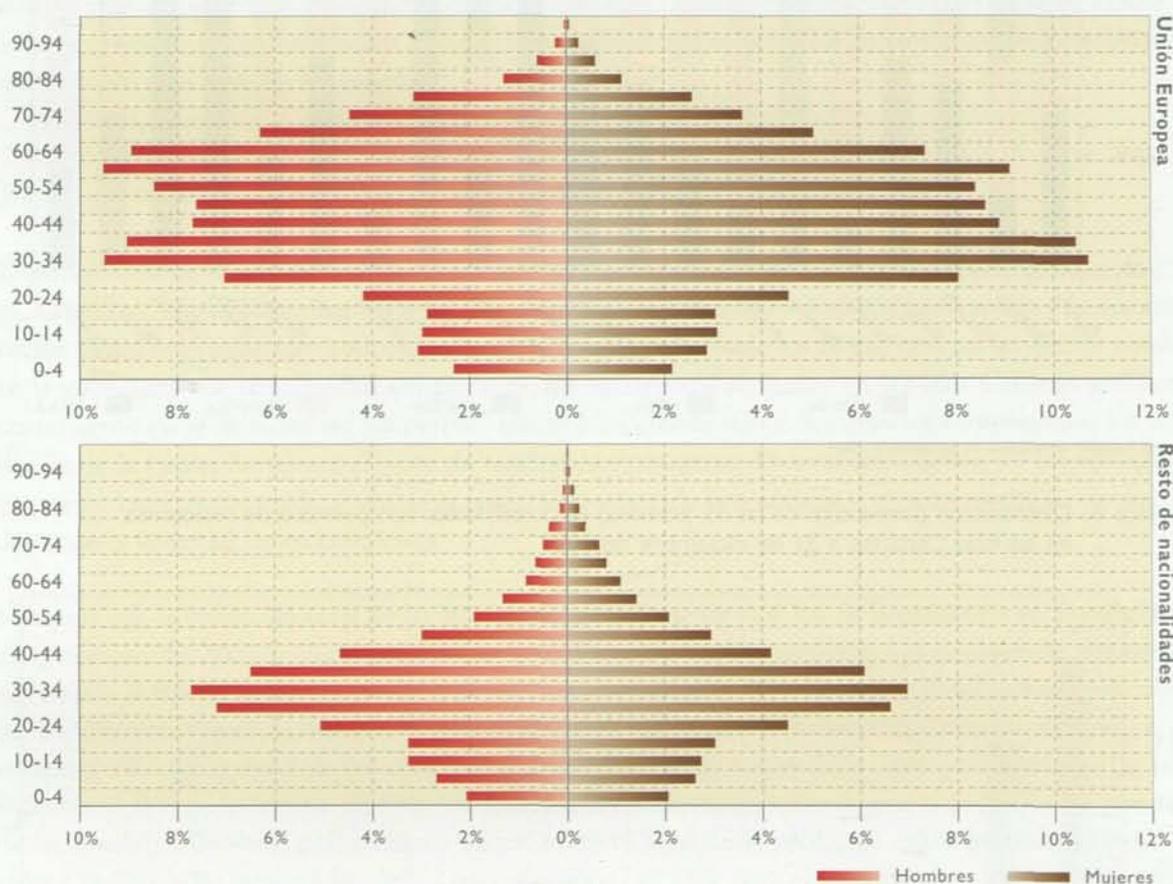
Gráfico 9. Distribución porcentual de las 15 primeras nacionalidades con permiso de residencia en las Islas Canarias, a 31 de diciembre de 2001



Fuente: Anuario estadístico de extranjería, 2001.

Pero la verdadera medida de la divergencia entre la población extranjera con nacionalidad de algún país de la Unión Europea y la del resto de Europa la da el perfil por sexo y edad de sus efectivos y su evolución desde 1996. Mientras que en 2000 la mitad de la población de la Unión Europea tenía más de 45 años, en el resto de la población extranjera la proporción para ese mismo grupo de edad no llegaba al 20%. Esta diferencia se explica por el peso de la población jubilada y prejubilada en el caso europeo, un 15% de los mayores de 64 años para los europeos frente a un escaso 4% para el resto de las nacionalidades, lo que contrasta en el polo opuesto con la presencia de menores, un 8% para los europeos frente al 16% de los extra-comunitarios.

Gráfico 10. Pirámides de población Unión Europea y resto de nacionalidades, 2000

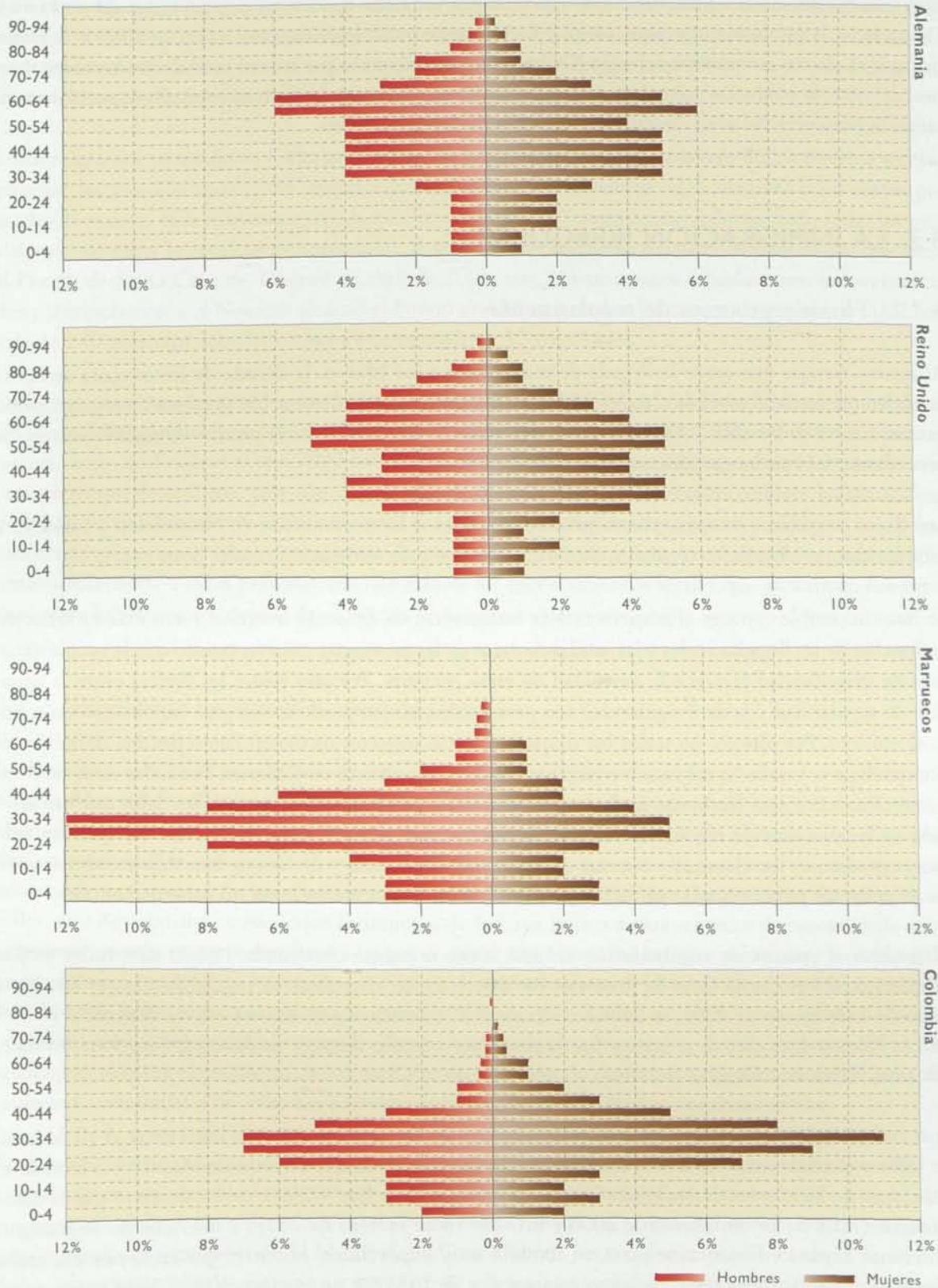


Fuente: Revisión del padrón municipal de habitantes, a 1 de enero de 2000.

Esas diferencias se agudizan mucho más si comparamos cuatro de las cinco nacionalidades a partir de los últimos datos registrados a 1 de enero de 2000 en el Padrón continuo de población: Alemania, Gran Bretaña, Marruecos y Colombia. Para las dos primeras nacionalidades, los mayores de 64 años representan el 16% y el 19%, mientras que para las segundas el 1,6% y el 0,9%, respectivamente; al mismo tiempo, la población infantil alemana y británica es del 7 y 8%, respectivamente, la marroquí llega al 17,4% y la colombiana representa el 15,2%.

Por último, la comparación de los perfiles de las pirámides de población de 1996 recogida en la Encuesta de población de 1996 y la correspondiente a 1 de enero de 2000 del Padrón continuo para cada una de las nacionalidades, nos da la clave de las tendencias más recientes: el aumento de población no ha

Gráfico II. Pirámides de población de los ciudadanos alemanes, británicos, marroquíes y colombianos, empadronados en las Islas Canarias, 2000



Fuente: Revisión del padrón municipal de habitantes, a 1 de enero de 2000.

representado un cambio drástico en el perfil de las pirámides alemana y británica, caracterizadas por el envejecimiento y la simetría entre los sexos; por el contrario, las pirámides marroquí y colombiana muestran transformaciones significativas correspondientes cada una a estrategias migratorias diferenciadas. De un lado, la población marroquí, joven y fuertemente masculinizada, pese a la reagrupación familiar, durante el último quinquenio del siglo XX ha visto incrementado aun más el peso de los hombres jóvenes; del otro, la población colombiana, claramente joven y feminizada, ha transformado su perfil aumentando la presencia del sexo masculino y menores de forma notable.

## 3.2. LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

### 3.2.1. Flujos y procesos de regularización

Al mismo tiempo que crece la llegada de inmigrantes a las Islas en la década de los noventa aumenta considerablemente el nivel de clandestinidad de determinadas corrientes. Los procesos de regularización extraordinaria de los años 2000 y 2001 han desvelado el incremento de la presión inmigratoria irregular procedente del continente africano y de Latinoamérica.

Los flujos irregulares escapan, por su propia naturaleza, a los mecanismos de observación y estadística establecidos para los flujos regulares, de forma que cualquier estimación resulta poco exacta.

Se hace imposible conocer el número real de inmigrantes en situación irregular y aun más su variación en función de las llegadas reales y las salidas de éstos de las provincias canarias puesto que la propia situación de irregularidad favorece la movilidad de estas personas. Por otra parte, los límites entre la situación de regularidad y la de irregularidad son permeables, lo que produce una gran variabilidad en cuanto al número. Por último, no todos los desplazamientos migratorios tienen como destino definitivo el Archipiélago ya que la "inmigración trampolín" es muy importante en Canarias. Por todas estas razones, la aproximación a este fenómeno ha de hacerse con una gran prudencia a partir de los datos que han aflorado en los procesos de regularización, y de la información sobre el número de personas que han sido interceptadas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de las que han sido atendidas tanto por organismos públicos como privados, particularmente por organizaciones no gubernamentales.

Al finalizar el proceso de regularización del año 2000, se habían presentado 10.139 solicitudes en Las Palmas y 3.923 en Santa Cruz de Tenerife. Por otro lado, en el proceso de regularización por arraigo, a fecha de 1 de agosto de 2001, se habían realizado 8.874 peticiones en Santa Cruz de Tenerife y 10.313 en Las Palmas. Esta última provincia fue la de mayor número después de Madrid, Barcelona, Murcia, Alicante, Valencia y Almería.

Si se comparan los datos del proceso de regularización de inmigrantes que tuvo lugar entre el 10 de junio de 1991 y el 15 de mayo de 1993, a consecuencia de un acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el 7 de junio de 1991 y los derivados de la entrada en vigor de la Ley 4/2000, de los decretos que la desarrollaron (R.D. de 18 de febrero de 2000 y R.D. de 16 de febrero de 2001) y del Acuerdo de inmigración entre España y Ecuador, se aprecian cambios muy importantes. Mientras que en la primera fecha el número de solicitudes en el conjunto nacional fue de 135.393, en los años 2000 y 2001 se presentaron 615.377 expedientes.

En Canarias, en el primer proceso señalado se hicieron 3.839 solicitudes. En los años 2000 y 2001, se alcanzó tan sólo la cifra de 33.256 peticiones presentadas en el proceso extraordinario de regularización y en el de arraigo, a las que habría que añadir unas pocas más derivadas del reexamen (R.D. de 16 de febrero de 2001) y de las realizadas por ecuatorianos. En cualquier caso, el incremento en el conjunto nacional supone un 455% mientras que en Canarias la cifra se aproxima al 900%, lo que pone de manifiesto la importante presión de este tipo de flujos en estos últimos años.

Los inmigrantes en situación irregular han llegado hasta el Archipiélago a través de los puertos y aeropuertos, las vías que aportan un mayor número, aunque la modalidad de la arribada a las costas por medio de pateras es la más conocida y la que, por su ritmo de incremento, ha desbordado todas las previsiones. También ha resultado sorprendente la arribada de "barcos negreros", como el Ashva, que llegó al Puerto de Santa Cruz de Tenerife en abril de 2001, con 111 ocupantes subsaharianos indocumentados y 9 tripulantes, o el Noe que alcanzó el Puerto de La Luz y de Las Palmas en diciembre de 2002 con más de 240 pasajeros subsaharianos indocumentados y 15 tripulantes.

En lo que respecta a las pateras, en el año 1994 llegó la primera y se consideró un fenómeno novedoso. En el año 2000 el número ascendió a 87 embarcaciones que transportaron a 2.286 inmigrantes y se estima que antes de finalizar el año 2002 habrán sido más de 8.000 las personas que habrán utilizado este procedimiento de arribada. Esto nos da una idea de la dificultad que representa resolver las situaciones derivadas de este fenómeno, situaciones que, por otro lado, se vuelven dramáticas en algunos casos y que han exigido una mayor labor de vigilancia de las costas, una mayor dotación de servicios para atender convenientemente a estas personas, para establecer los procedimientos legales que garanticen sus derechos, para habilitar los procesos de expulsión en los casos que procede, etc.

### 3.2.2. Problemas de atención y acogida

La dimensión que ha alcanzado este tipo de inmigración ha originado grandes problemas en cuanto a la acogida. Han sido conflictivas, particularmente, las circunstancias derivadas de la necesidad de dejar en libertad a los que han pasado cuarenta días de internamiento en los centros de retención y que no pueden ser repatriados a sus países de origen. La alarma social que supuso la presencia de un importante número de inmigrantes en los espacios públicos de Las Palmas de Gran Canaria, que dormían en las calles, que deambulaban y requerían la atención de la Cruz Roja o de los servicios de comedor de organizaciones no gubernamentales, llevó a un pacto con el Ministerio del Interior para enviar a estas personas a otros puntos del Estado cuando los centros de internamiento del Archipiélago estuvieran colapsados. Por otra parte, el propio reparto de estos inmigrantes por el territorio de la comunidad también ha implicado numerosos conflictos entre las distintas administraciones locales. Particularmente difícil está resultando resolver el problema de los menores en situación de desamparo. El número de mujeres, de mujeres embarazadas y de menores ha aumentado mucho en los últimos desplazamientos.

En general, la situación más difícil se vive en las islas de arribada, en Lanzarote y, particularmente, en Fuerteventura. En esta isla, las denuncias por lo inadecuado que resultaban las instalaciones de la antigua terminal aeroportuaria llevaron a habilitar con cierta rapidez un centro de internamiento en las antiguas dependencias militares de El Matorral. En Gran Canaria los problemas provienen de la derivación de los inmigrantes llegados en patera a su centro de internamiento en las dependencias de Barranco Seco y al Centro de Acogida (UDJIAMA) de Cruz Roja en Miller Bajo. La problemática de los menores, por

su parte, exige un acelerado ritmo de inversión en Servicios Sociales y el cumplimiento de un pacto gubernamental para su reparto por todas las islas de Canarias. Por otra parte, tampoco ha de olvidarse el sentimiento de invasión que este fenómeno produce en algunos sectores de la ciudadanía y la sensación de impotencia ante este tipo de flujos que, lejos de remitir, se acrecienta día a día.

### 3.2.3. Procedencias de la inmigración irregular

Más del 99% de los inmigrantes que llegan en patera procede del continente africano. El forcejeo en el masivo intento por entrar en las Islas es de tal calibre que no existe una imagen fija de las diferentes estrategias seguidas por estos inmigrantes. Hace unas décadas la entrada en España era mucho más fácil, pero poco a poco las cosas han ido complicándose y, a medida que se ha "blindado" el Estrecho, el destino a Canarias ha ganado importancia.

Entre los inmigrantes que llegan en patera predominan los marroquíes, sierra-leoneses y nigerianos. Secundariamente, encontramos otras muchas nacionalidades: ciudadanos de Ghana, de Guinea Bissau, de Mali, etc. Por su parte, dentro de los colectivos que afloraron en el proceso de regularización de 2000, los marroquíes fueron, en términos porcentuales, mayoría absoluta en las dos provincias canarias, pero su presencia numérica en Las Palmas es casi cuatro veces superior a la de Santa Cruz de Tenerife.

Cuatro regiones suroccidentales (el antiguo Sahara español, incluido) constituyen el punto de partida del mayor número de inmigrantes marroquíes inscritos en el Consulado durante el año 1999 y casi la mitad de todos ellos proviene de la zona costera que va desde Agadir hasta Mauritania. Se trata de una emigración que tiene como rasgo principal la procedencia rural de los protagonistas y el ser eminentemente masculina.

Los africanos que llegan a Canarias emigran fundamentalmente por tres razones: mejorar su situación económica, huir de las frecuentes guerras y conflictos de orden político y escapar del hambre y de las enfermedades que amenazan a los habitantes de aquellos territorios.

De todos los inmigrantes procedentes de África, los pertenecientes al África Subsahariana constituyen un colectivo singular, con menor presencia evidentemente que los norteafricanos, pero con mayor diversidad de orígenes nacionales y de situaciones personales, puesto que están representados ciudadanos de 29 nacionalidades distintas, que exhiben una amplia multiplicidad cultural, étnica y religiosa. El colectivo senegalés es el segundo, detrás del marroquí, en importancia numérica en relación con el total continental.

Las raíces de la inmigración latinoamericana se hunden en la década de los setenta, cuando la oleada de regímenes dictatoriales forzó numerosas salidas por razones políticas e ideológicas hacia Europa. En ese momento también empieza a tener significación la inmigración de retorno. España ha sido una permanente referencia para el mundo iberoamericano por motivos históricos, culturales, religiosos y lingüísticos obvios. Durante la década de los noventa, se ha producido una reactivación de la inmigración de procedencia americana hacia Canarias, tanto legal como ilegal. La pobreza, unida muchas veces a la destrucción de las clases medias urbanas por una situación de quiebra política y económica, actúa como motor de este fenómeno.

El proceso de regularización de los inmigrantes indocumentados en el año 2000 supuso el afloramiento de 3.547 personas de procedencia americana en situación clandestina, el segundo grupo en importancia

numérica después del africano. Sin embargo, según los datos de la regularización por razones de arraigo de 2001, este último era el primer grupo. Particularmente numerosos fueron los expedientes de los colombianos, expedientes que representaron el 38,4% del total general, muy por encima de los marroquíes, que sólo alcanza el 16,6%.

Con respecto a Latinoamérica, Colombia es el país que mayor número de emigrantes ha enviado a nuestras Islas en los últimos años –la mayoría indocumentados– procedentes de 19 provincias y 45 municipios. El predominio de la inmigración femenina en una primera etapa migratoria ha contribuido al incremento sostenido de esta colonia a causa de los procesos de reagrupación familiar.

Los cubanos constituyen el segundo colectivo más numeroso de americanos en situación irregular en Canarias. Prácticamente desde todas las provincias de la isla de Cuba y desde trece ciudades importantes han llegado a nuestro Archipiélago estos isleños de la otra orilla del Atlántico.

Argentina, Venezuela y Ecuador ocupan, respectivamente, la tercera, cuarta y quinta posición de los extranjeros americanos en situación irregular según los datos del año 2000, y Ecuador, Argentina y Venezuela según los datos de 2001. Las razones del éxodo de la población peruana no difieren de las restantes situaciones de toda Latinoamérica, sin embargo, su representación en Canarias es mucho menos destacada.

La inmigración asiática representa uno de los agregados menos numeroso y más alejado tanto desde el punto de vista geográfico, como desde el punto de vista cultural. No obstante, la presencia de asiáticos en nuestras islas no es nueva. Aunque en minoría, libaneses, sirios, hindúes, surcoreanos, chinos, japoneses y filipinos forman parte del paisaje y del abigarrado paisanaje multiétnico canario. La mayoría de los asiáticos que aspiraban a regularizarse en el año 2000 procedían de China (41,4% del total oriental); a bastante distancia les seguían los que llegaban de India (22,5%) y los de la República de Corea del Sur (18,2%). La regularización por arraigo arrojó unos resultados semejantes.

En Canarias la colonia indostánica la encontramos concentrada básicamente en las islas centrales y orientales. Constituyen una minoría étnica integrada, con fuerte implantación económica, lo que les permitirá seguir reponiendo sus efectivos.

Los flujos de la población europea no comunitaria llegan hasta Canarias a partir del desmoronamiento de los países del bloque socialista, desde finales de 1989, momento en el que se abrió una colosal crisis económica y política. Al principio eran marineros que ocasionalmente desertaban en los puertos canarios de las flotas de los países del Este, aunque también habían funcionarios originarios de países del bloque comunista que residían con sus familiares en las capitales canarias. No obstante, la inmigración de Europa Oriental, en su conjunto, es menos destacada en Canarias que la que ha afectado al resto del territorio del Estado.

#### 3.2.4. Características demográficas de la inmigración irregular

La edad media de los inmigrantes en situación irregular es sensiblemente inferior a la de la población de nacionalidad extranjera que reside en Canarias. La mayor parte tiene edades comprendidas entre los 20 y los 34 años, y predomina el grupo de 25 a 29 años. Por otra parte, hay un notable desequilibrio entre los inmigrantes según el sexo. La cifra de hombres es bastante superior, aunque los índices de masculi-

Le document ci-joint est un document de travail et n'est pas destiné à être diffusé en dehors de l'Université de la Guyane Française. Il est soumis à la confidentialité et à la protection des données. Toute réimpression ou utilisation non autorisée sans la permission écrite de la Direction des Ressources Humaines est formellement interdite. Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des poursuites judiciaires. Toute réimpression ou utilisation non autorisée sans la permission écrite de la Direction des Ressources Humaines est formellement interdite. Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des poursuites judiciaires.

Le document ci-joint est un document de travail et n'est pas destiné à être diffusé en dehors de l'Université de la Guyane Française. Il est soumis à la confidentialité et à la protection des données. Toute réimpression ou utilisation non autorisée sans la permission écrite de la Direction des Ressources Humaines est formellement interdite. Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des poursuites judiciaires.

Le document ci-joint est un document de travail et n'est pas destiné à être diffusé en dehors de l'Université de la Guyane Française. Il est soumis à la confidentialité et à la protection des données. Toute réimpression ou utilisation non autorisée sans la permission écrite de la Direction des Ressources Humaines est formellement interdite. Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des poursuites judiciaires.

Le document ci-joint est un document de travail et n'est pas destiné à être diffusé en dehors de l'Université de la Guyane Française. Il est soumis à la confidentialité et à la protection des données. Toute réimpression ou utilisation non autorisée sans la permission écrite de la Direction des Ressources Humaines est formellement interdite. Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des poursuites judiciaires.

Le document ci-joint est un document de travail et n'est pas destiné à être diffusé en dehors de l'Université de la Guyane Française. Il est soumis à la confidentialité et à la protection des données. Toute réimpression ou utilisation non autorisée sans la permission écrite de la Direction des Ressources Humaines est formellement interdite. Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des poursuites judiciaires.

# 4

## EFECTOS DEMOGRÁFICOS DEL PROCESO MIGRATORIO EN CANARIAS



En este capítulo se analizan, desde la perspectiva de la demografía, tres efectos de la inmigración: los efectos sobre el equilibrio geográfico (islas, comarcas, municipios); los efectos sobre las estructuras del hogar (la dimensión y composición de las familias); y, por último, los efectos sobre el mercado de trabajo.

#### 4.1. LOS EFECTOS SOBRE EL EQUILIBRIO TERRITORIAL

En el estudio de los procesos de inmigración en Canarias es necesario descender a la escala insular y comarcal pues se aprecian grandes disparidades en el establecimiento de los inmigrantes. Ello revela tendencias a la concentración y tendencias a la repulsión, lo que tiene una repercusión definitiva en el territorio.

La distribución en el espacio es un indicador que nos puede ayudar a diagnosticar dos cuestiones significativas:

- a) El grado de difusión de los extranjeros en el lugar de acogida, que se configura como un factor ligado proporcionalmente a su nivel de integración social y económico-laboral.
- b) La "presión social" que puede suponer la población inmigrada con respecto a las comunidades locales. La percepción de la inmigración y los propios sentimientos que concita este fenómeno en la población local están íntimamente vinculados con la dimensión que alcanza la proporción del grupo de extranjeros o, mejor aun, con su nivel de incremento.

Según los datos de la Encuesta de población de Canarias de 1996, la población extranjera está presente en la totalidad de los municipios de Canarias, aunque con niveles muy dispares. Por islas, en Tenerife se concentraba en esa fecha el 46% de los extranjeros, frente al 33% de Gran Canaria. En Lanzarote y La Palma residía el 7% y el 8%, respectivamente, del total de extranjeros del Archipiélago y, de forma poco significativa, en Fuerteventura el 3%, en La Gomera el 2% y en El Hierro el 1%. Esta distribución contrasta con la que se registra en los últimos años y, particularmente, con la que representan los flujos de inmigración irregular.

Por otra parte, si descendemos al análisis comarcal y agrupamos los municipios en función del promedio aritmético (532) y la dispersión típica de la variable (1.019), vemos que en 1996 la mayoría de ellos estaba por debajo de la media o en el tramo que define una dispersión típica a partir de ésta.

Tabla 8. Distribución en intervalos de los extranjeros según la media y la dispersión. Canarias, 1996

	Número Municipios	Total extranjeros
<500	66	10.843
501-1500	13	10.003
1501-2500	3	5.665
2501-3500	3	8.381
3501-4500	1	4.341
4501-5500	0	0
5501-6500	0	0
6501-7500	1	7.042
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>46.275</b>

Fuente: Encuesta de población de Canarias, 1996 (ISTAC).

La comparación entre el modelo de distribución de los extranjeros censados y el de los nuevos flujos de inmigración revela que tanto los extranjeros censados como los que acuden en los últimos años constituyen una "realidad social y económica" para muy pocos municipios de Canarias.

Los resultados padronales para el año 2000 nos permiten conocer de forma más actualizada la localización espacial de los extranjeros. La variable que utilizamos en este caso es la de lugar de nacimiento, extraída de esta fuente. Según la revisión padronal, son las islas de El Hierro con 145‰, Lanzarote con 116‰ y Fuerteventura con 115‰ las que muestran valores más elevados de personas nacidas en el extranjero por habitante. Las cifras más altas, en términos absolutos, se sitúan en Tenerife y Gran Canaria, con 53.578 y 42.701 residentes extranjeros, respectivamente.

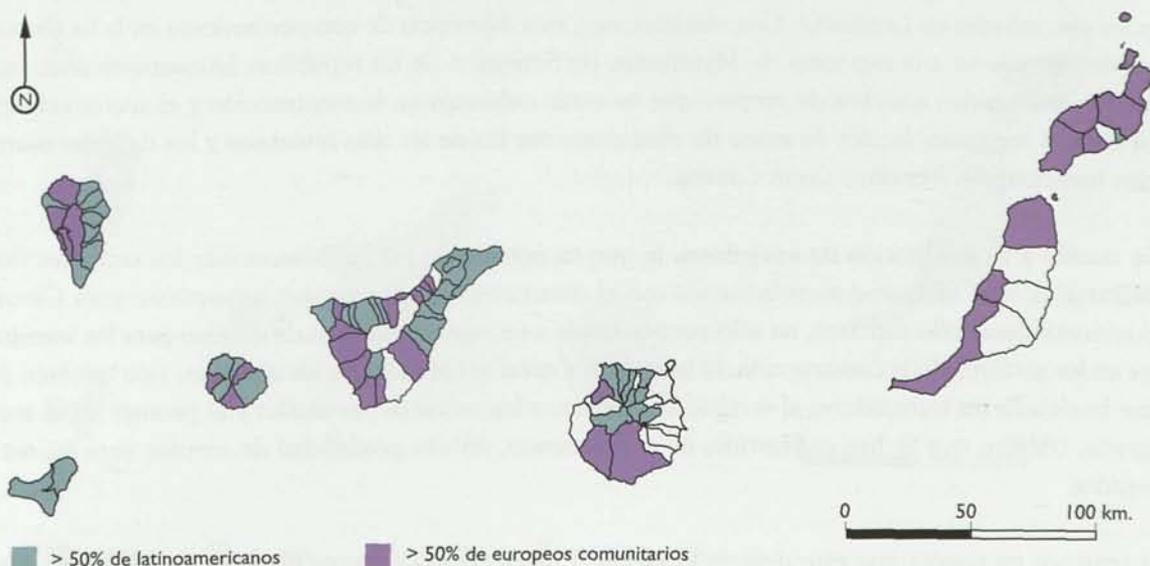
Esta proporción de extranjeros pone de manifiesto la íntima relación que se establece entre la llegada de inmigrantes y el crecimiento desorbitado de la población de determinados territorios insulares en estos últimos años. Así, por ejemplo, por islas, Fuerteventura incrementó su población (en 29.117 personas) entre 1991 y 2001, lo que representa una tasa de variación de casi un 80%. Lanzarote con un crecimiento total de 38.133 personas, se aproximó a una tasa de variación del 60%, y El Hierro, con 2.232 personas, superó el 30% de incremento. Sin embargo, los más de 53.000 extranjeros residentes en Tenerife se diluyen en una población que crece en 120.253 personas en la última década, de la misma forma que los más de 42.000 extranjeros que viven en Gran Canaria lo hacen entre 89.339 nuevos residentes.

Las causas que determinan las pautas de localización de la población extranjera residente en Canarias son de muy diverso signo, aunque obedecen, fundamentalmente, a la segmentación del mercado de trabajo, una segmentación que es de carácter profesional y también de carácter geográfico. Por ejemplo, el predominio de los extranjeros de procedencia europea deriva de las contrataciones de estos trabajadores en el sector turístico. En consecuencia, el porcentaje de europeos en municipios turísticos, como Santiago del Teide (76,2%), Mogán (70,5%) o Tías (72,6%), en la temprana fecha de 1996 ya venía dado por este fenómeno. Sin embargo, en las islas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife tiene mucho peso la inmigración de europeos jubilados y de activos de otros sectores diferentes al turístico. Éste es el factor que hace que predominen estos inmigrantes en las islas de La Palma, La Gomera y, en menor medida, en Tenerife. Algunos municipios rurales, como los de Garafía, El Paso y Tijarafe en La Palma, Alajeró y Hermigua en La Gomera, o El Tanque y El Sauzal en Tenerife, tienen una elevada proporción de residentes europeos, al mismo tiempo que no cuentan, prácticamente, con camas turísticas. No obstante, los europeos retirados también residen en otros puntos de la geografía insular. A modo de ejemplo, sirva el que en el núcleo de población de Tabayesco (Haría, Lanzarote), de las 35 viviendas que forman el caserío, 27 están ocupadas por este tipo de inmigrantes.

De igual modo, la presencia de extranjeros de procedencia latinoamericana, aunque muchas veces con implicaciones laborales, se enmarca en el proceso de retorno de los antiguos emigrantes. Ésta es la circunstancia que determina el peso de este grupo en algunos municipios rurales de Gran Canaria y, predominantemente, en las islas de Tenerife, La Gomera, La Palma y El Hierro, aunque en Tenerife una economía más pujante y diversificada ha concitado también la atracción de otros colectivos de muy diversa procedencia. En consecuencia, el fenómeno de la inmigración de retorno es una realidad, fundamentalmente en la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

En Gran Canaria se aprecia una mayor heterogeneidad de orígenes y, por tanto, de motivaciones migratorias. En ella se han sumado procesos históricos de muy diverso signo y otros más recientes: inmigra-

Gráfico 12. Predominio de latinoamericanos y europeos comunitarios en relación con los residentes extranjeros por municipio 2000



Fuente: Revisión del padrón municipal de habitantes, a 1 de enero de 2000.

ción africana en los años setenta, relacionada con el proceso descolonizador y con el mundo de los negocios, inmigración americana de retorno, inmigración asiática vinculada al puertofranquismo y a las actividades de la flota pesquera, inmigración económica ligada al nuevo mercado de trabajo urbano, inmigración residencial de jubilados extranjeros e inmigración relacionada con el desarrollo turístico.

En Lanzarote y Fuerteventura la dimensión de los flujos recientes, que, sin duda, ha ocasionado un gran impacto en la sociedad de acogida y que ha conformado un marco de relaciones que poco guarda en común con el de su pasado inmediato, está estrechamente vinculada al desarrollo turístico que se produjo, al principio de los años 80 y, sobre todo, a finales de los noventa, a consecuencia de la demanda de mano de obra en un contexto insular que comportaba barreras a la movilidad geográfica de los trabajadores de otras islas. Así por ejemplo, el volumen de turistas extranjeros que llegaron a Lanzarote y Fuerteventura en 1992 ascendió a 1.400.000, una cifra próxima a la que se alcanzó en los seis primeros meses del año 2002, lo que muestra la dimensión del desarrollo turístico reciente en las islas orientales del Archipiélago y explica que, paralelamente, haya aumentado la inscripción de nuevos residentes. En Lanzarote y Fuerteventura se ha dado de alta el 27% de los que se han empadronado en Canarias en los años noventa.

Cambiando la óptica de análisis, las diferencias en la localización de inmigrantes en el territorio insular pueden ser abordadas desde el estudio de algunas comunidades extranjeras. Así, por ejemplo, los datos de inscripción de residentes marroquíes en Canarias, proporcionados por el Consulado de Marruecos, ponen de manifiesto que dicha comunidad es más significativa en Gran Canaria, mientras que las últimas solicitudes de permiso de trabajo fueron más numerosas en Lanzarote, debido a que estos dos flujos son de diferente naturaleza. Entre los radicados en Gran Canaria tienen más importancia los traba-

jadores que se dedican al comercio, un sector de ocupación tradicional de esta comunidad que denota un cierto grado de solidez en el establecimiento. Sin embargo, la construcción se convierte en el sector de actividad más importante en las últimas solicitudes de permisos de trabajo presentadas por los marroquíes avecindados en Lanzarote. Con matizaciones, esta diferencia de comportamiento en la localización puede extenderse a inmigrantes de Mauritania, de Senegal o de las repúblicas latinoamericanas, inmigrantes que acuden a nichos de empleo que no están cubiertos en la construcción y el sector servicios, así como a mercados locales de mano de obra como son los de las islas orientales y los de otros municipios turísticos de Tenerife y Gran Canaria.

En cuanto a la inmigración de irregulares, la que ha nutrido de forma diferenciada los recientes flujos migratorios, está íntimamente relacionada con el dinamismo económico que ha supuesto para Canarias el reciente desarrollo turístico, no sólo porque implica un mayor volumen de empleo para los inmigrantes en los sectores de la construcción, la hostelería y otras actividades de los servicios, sino también porque ha dejado sin trabajadores al servicio doméstico, a los servicios personales y al peonaje en el sector agrario, trabajos que se han convertido, en consecuencia, en una posibilidad de empleo para los recién llegados.

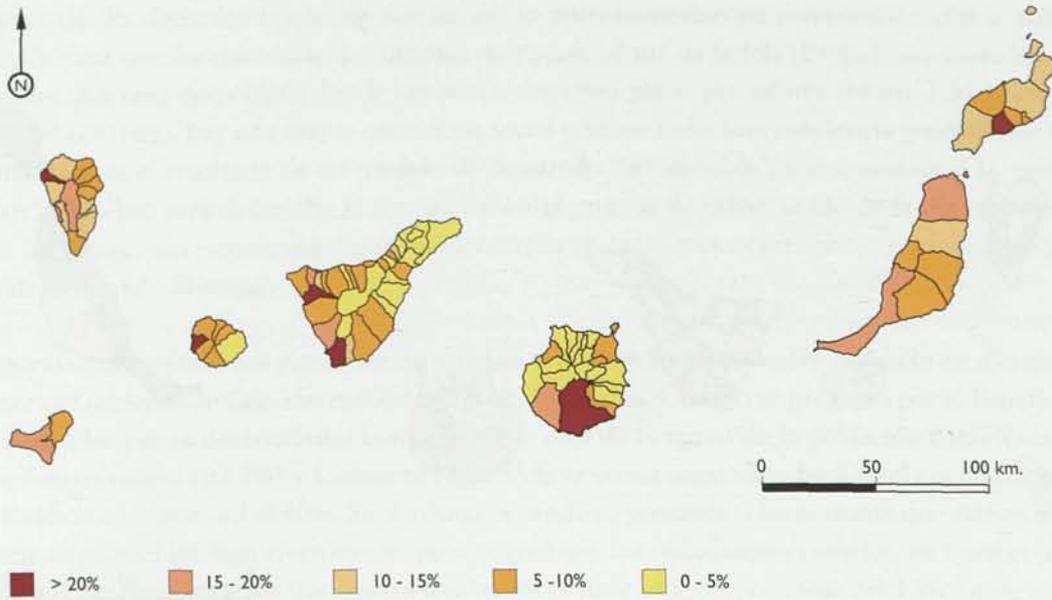
Si tenemos en cuenta que este desarrollo turístico ha afectado de forma dispar al Archipiélago, podemos colegir que la inmigración presenta una desequilibrada distribución territorial porque se halla íntimamente relacionada con aquella actividad. Por ello, también es posible interpretar que Tenerife es la única isla de la provincia occidental en la que se aprecia un mayor volumen de inmigrantes irregulares, dada la reciente y preferente dimensión que ha adquirido la urbanización turística de los municipios del sur y sudoeste insular.

La mayoría de los inmigrantes que ha acudido a Canarias en estos últimos años reside en los mismos municipios. En cuanto a la provincia de Las Palmas, el 61,3% de los que solicitaron permiso de residencia y trabajo acogiéndose al último contingente (1999) se concentra en Arrecife, Las Palmas de Gran Canaria y Tías. Tras las capitales insulares se sitúan también las periferias residenciales de los municipios turísticos que ofrecen un menor coste de la vivienda y facilidades para el desplazamiento hasta los puestos de trabajo, como, por ejemplo, Santa Lucía de Tirajana en Gran Canaria y San Miguel en Tenerife.

En síntesis, el comportamiento territorial de la población inmigrada se caracteriza por la concentración y por estar vinculado al desarrollo de actividades relacionadas con el turismo, aunque, indudablemente, existen otros factores que condicionan la distribución de los inmigrantes. Entre éstos destaca sobremedida el apoyo que las propias redes nacionales de inmigración han podido brindar a los distintos colectivos, particularmente importantes en el caso de los emigrantes retornados, es decir, la ayuda de los familiares, amigos, etc., así como, las propias estrategias migratorias de determinados grupos.

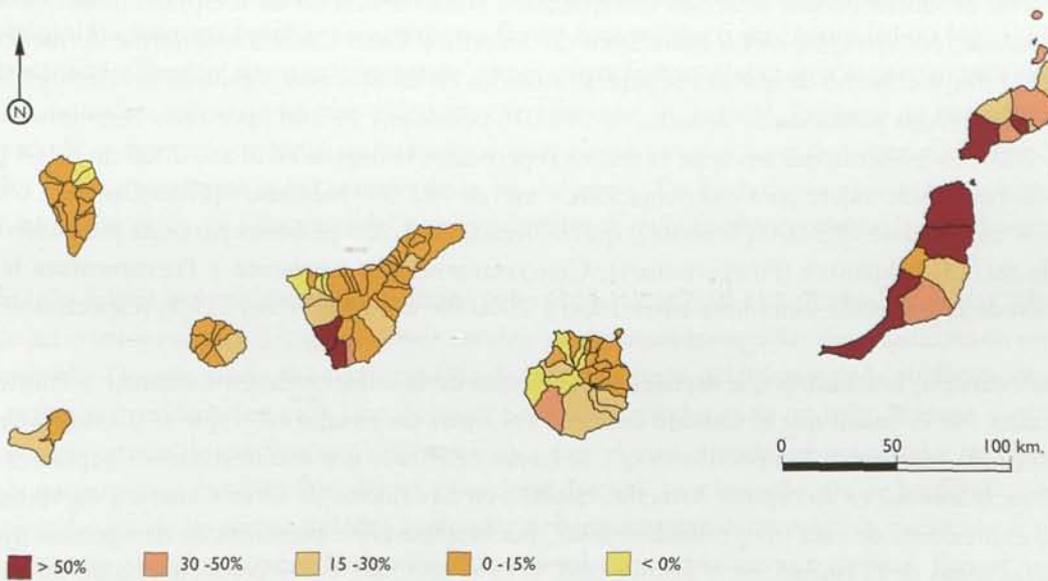
En otro orden de cosas, para evaluar convenientemente el impacto de la inmigración debe analizarse más que la proporción de población extranjera en relación con la población municipal, el volumen que ha representado este fenómeno con respecto a los grupos poblacionales de partida. En los mapas que se ofrecen a continuación se muestra el incremento de la población en los municipios de Canarias entre 1996 y 2001, la tasa de población extranjera en relación con la población municipal y el incremento de la población extranjera en los municipios de Canarias entre 1996 y 2001.

Gráfico 13. Proporción de extranjeros en relación con la población municipal. 2000



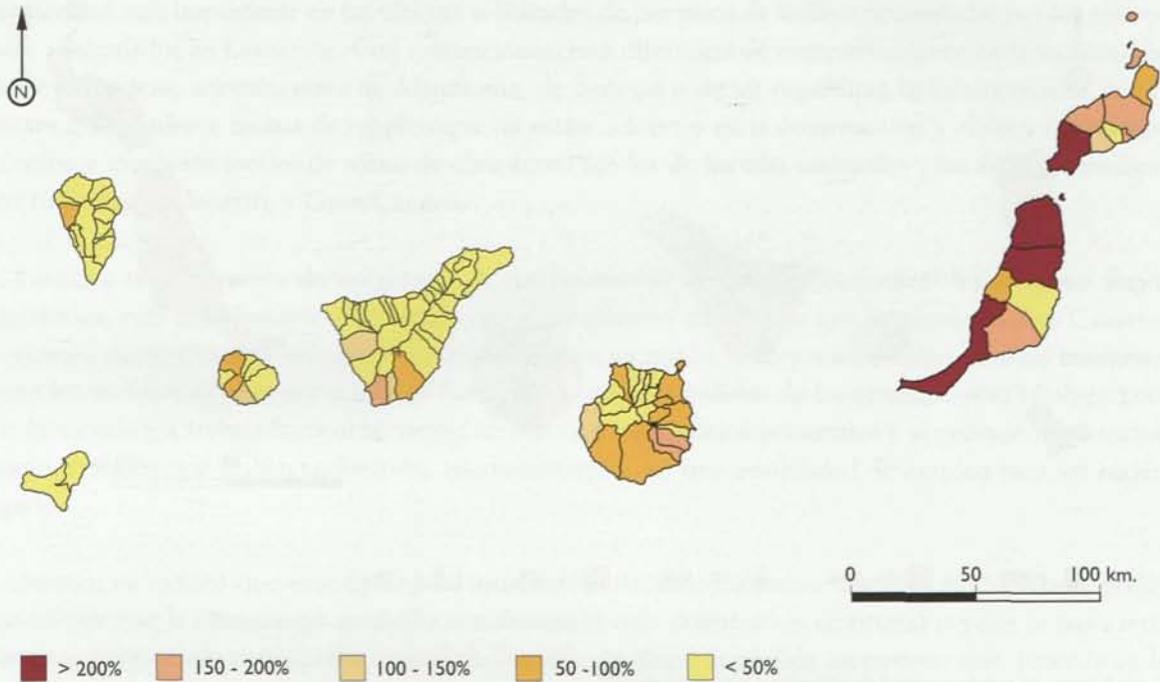
Fuente: Revisión del padrón municipal de habitantes, a 1 de enero de 2000.

Gráfico 14. Tasa de variación de la población municipal. 1996-2001



Fuente: Encuesta de población de Canarias 1996. Revisión del padrón municipal de habitantes, a 1 de enero de 2001.

Gráfico 15. Tasa de variación de la población extranjera municipal. 1996-2001



Fuente: Encuesta de la población de Canarias 1996. Revisión del padrón municipal de habitantes, a 1 de enero de 2001.

Los municipios de mayor incremento de población son los de Pájara, Antigua, La Oliva y Tuineje, en Fuerteventura, San Bartolomé, Yaiza, Tías y Tegüise en Lanzarote, Adeje, Arona y Granadilla, en Tenerife, y Mogán, en Gran Canaria. Sin embargo, estimamos que el impacto, al margen de las cifras, no ha sido el mismo en todos ellos. Es indudable que el impacto es menor en aquellos municipios en los que ya se venía produciendo una atracción inmigratoria a consecuencia de un temprano desarrollo turístico como sucede, por ejemplo, en los municipios de Tenerife y Gran Canaria anteriormente mencionados. También influye el hecho de que se encuentran situados en las islas más populosas del Archipiélago, islas que alcanzaron una población de derecho de 744.076 personas y 755.489 personas, respectivamente, en el año 2001. Es evidente que no tiene la misma repercusión la llegada en el año 2000 de 8.104 personas procedentes del extranjero para una población de más de 741.000 habitantes (Gran Canaria), o de 7.060 personas para una de 709.000 (Tenerife), que la llegada de 2.725 personas para una población de poco más de 60.000 habitantes (Fuerteventura). Concretamente, en Lanzarote y Fuerteventura la tasa de variación de la población extranjera entre 1996 y 2000 fue del 143% y del 215%, respectivamente.

En consecuencia, la atención que reclama el fenómeno de la inmigración en Lanzarote y Fuerteventura es peculiar. No es baladí que el Cabildo conejero encargara un estudio en el que se plantea la limitación de la segunda residencia. Tampoco lo es que se hayan celebrado dos manifestaciones populares con claros tintes xenófobos en su capital, Arrecife, también en Las Palmas de Gran Canaria y en Vecindario ha habido expresiones de este tipo, probablemente, por la importante presencia de inmigrantes irregulares en ciertas zonas de la ciudad, en el primer caso, y, en el segundo, como consecuencia de un atraco que supuestamente perpetraron dos personas marroquíes o mauritanas. En Fuerteventura, el único conflicto que recordamos estuvo relacionado con el homenaje que el Ayuntamiento de La Oliva brindó a la colonia gallega residente en la isla nominando una de sus calles principales como Avenida de Galicia, lo

que originó quejas entre los vecinos y el boicot de los actos. En todo caso, en determinadas zonas de Fuerteventura es más difícil que se hayan podido producir conflictos porque su población de partida es más reducida. Es decir, los majoreros son un grupo poco numeroso en comparación con la población actual y la zona que ha crecido en los últimos diez años, el sur de la Isla (Pájara), era hasta hace unos veinte años una zona despoblada donde tan sólo vivían unos pocos pescadores (Morro Jable). En Lanzarote, por el contrario, hay una mayor conciencia social y, sobre todo, una conciencia generalizada de que la inmigración es el resultado de un modelo de desarrollo "insostenible", como evidenció la manifestación que se celebró para denunciar lo descabellado del proceso de urbanización de la isla y que encabezó José Saramago, una personalidad que fue denostada en anteriores expresiones xenófobas por su condición de natural de Portugal.

Para apoyar estos argumentos puede ser de utilidad el estudio *Sociobarómetro* realizado en diciembre de 2000 por el Gobierno de Canarias mediante 3.641 entrevistas. Cuando se pregunta por el beneficio que reporta para los países desarrollados la inmigración, más de la mitad de la población consultada en las islas de Fuerteventura (53,7%) y Lanzarote (56,7%) la ve como negativa, si bien en el conjunto de Canarias tan sólo la considera así el 40%. Sin embargo, cuando se pregunta si las personas que vienen de fuera a trabajar en el Archipiélago viven mejor, peor o igual que los trabajadores canarios, en Fuerteventura y Lanzarote la proporción de los que opinan que mejor es muy baja, de poco más del 13% frente al 17,8% de los que piensan así en el conjunto del Archipiélago. Implícitamente se aprecia un cierto descontento con la inmigración, aunque los entrevistados, al reconocer que aquellos trabajadores viven peor, demuestran que conocen y "reconocen" la posición social de estos inmigrantes.

## 4.2. LOS EFECTOS DE LAS MIGRACIONES SOBRE LAS ESTRUCTURAS DEL HOGAR

Es conocido que el proceso migratorio guarda una estrecha relación con la situación familiar del migrante, a la vez que la estrategia familiar constituye un factor determinante para entender esa lógica. De esta forma, la situación familiar por sí misma puede actuar como factor selectivo en la probabilidad de emigrar de un individuo, mientras que las estrategias familiares y, en general, los lazos de parentesco, nos ayudan a explicar el establecimiento de las cadenas migratorias entre el lugar de origen y el lugar de destino de los flujos migratorios, y la creación de redes de apoyo. De hecho, el propio proceso migratorio conlleva, no pocas veces, la activación del parentesco latente en la configuración de las citadas redes.

Las estrategias migratorias, su dimensión familiar, y las propias corrientes ya efectuadas son las que darán cuenta de las estructuras de los hogares donde residen las personas inmigradas observadas en un momento determinado. De este modo, la caracterización de las estructuras del hogar y de la población de nacionalidad extranjera residente en cada tipo de hogar nos permite inducir, de un lado, la etapa y estrategia del proceso migratorio de un colectivo determinado, y por el otro, apuntar el potencial y las características de la reagrupación familiar. Por último, queremos destacar que la evolución de las diversas estructuras para cada una de las nacionalidades analizadas debería apuntar datos sobre la evolución futura de la propia dinámica familiar y sobre la demanda de vivienda que ésta dinámica implica. Para el presente apartado, debido a la falta de los resultados de la explotación de hogares del Censo de 2001, se han utilizado como primera exploración los datos de la Estadística de las condiciones sociales de la población canaria de 2001. Por lo tanto, debemos advertir que, como se trata de una encuesta cuya finalidad no es

el análisis de las estructuras familiares de la población de nacionalidad extranjera, los resultados sólo son aproximativos, habiendo tenido que prescindir de los datos por edad quinquenal de la población residente en cada tipo de hogar, a la vez que se ha limitado la desagregación de las personas de nacionalidad extranjera a nacionales de otros países de la Unión Europea, por un lado, y nacionales extranjeros del resto del mundo, por el otro, debido a los problemas de representatividad que implica la muestra de la encuesta a este respecto.

Si nos referimos a los hogares, destacaremos tres características: 1) El elevado porcentaje de hogares compartido entre españoles y extranjeros sobre el total de hogares donde residen extranjeros. 2) La equidad en la distribución por tipo de hogar de los hogares en los que viven personas de nacionalidad extranjera y el total de los hogares canarios: con mucho, la mayoría la constituyen los hogares nucleares simples, entre los que destacan los hogares formados por parejas con hijos. 3) La importancia del número del tipo de hogares donde residen extranjeros que son propios de los primeros estadios del proceso migratorio y que constituyen un potencial de formación de nuevos hogares con o sin reagrupación familiar o sin ella.

En el año 2001, según la Estadística de las condiciones sociales de la población canaria, había en las Islas Canarias 536.151 hogares, en 29.047 de esos hogares, es decir, en el 5,4%, residía población de nacionalidad extranjera, y tan sólo el 2,7% de los hogares estaban formados exclusivamente por personas de nacionalidad extranjera. En la mitad de todos los hogares donde residen personas de nacionalidad extranjera, éstas comparten el hogar con al menos una persona de nacionalidad española. Excluyendo los hogares unipersonales, los hogares en los que conviven españoles y extranjeros representan el 63%.

La distribución por tipo de hogar de los hogares donde viven personas de nacionalidad extranjera es similar a la distribución del total de los hogares canarios: con mucho, son mayoría, los hogares nucleares simples, es decir, aquellos formados por un núcleo familiar sin otras personas (pareja y/o padre/madre/hijo), y destacan los hogares constituidos por parejas con hijo (el 45% de todos los hogares, el 37% de los hogares en los que residen extranjeros).

Tabla 9. Hogares en Canarias donde residen personas de nacionalidad extranjera, por tipo de hogar, 2001

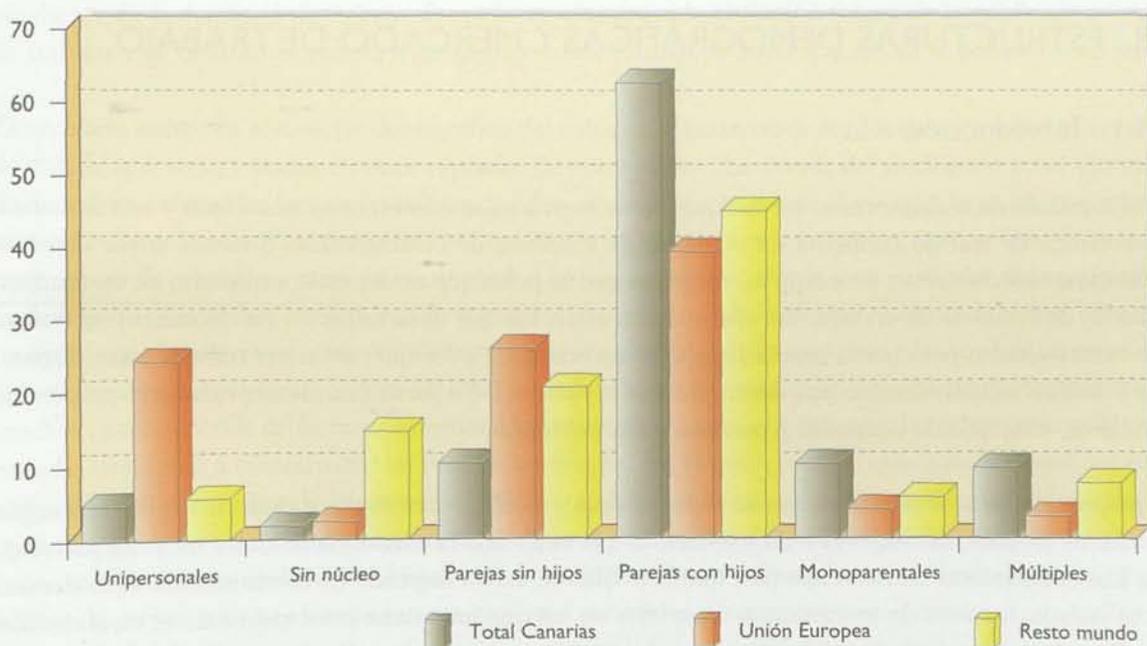
	NUCLEARES FAMILIARES									
	Unipersonales	Sin núcleo	Nucleares simples					Nucleares extensas	Múltiples	TOTAL
			Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Padre solo con hijos	Madre sola con hijos	Total			
<b>Total Canarias</b>	<b>84.154</b>	<b>13.498</b>	<b>81.397</b>	<b>239.579</b>	<b>6.705</b>	<b>44.471</b>	<b>372.152</b>	<b>37.904</b>	<b>28.443</b>	<b>536.151</b>
Hogares %	15,7	2,5	15,2	44,7	1,3	8,3	69,4	7,1	5,3	100
Hogares con población de nacionalidad extranjera	5.938	2.346	5.962	10.688	125	748	17.522	2.132	1.109	29.047
Hogares %	20,4	8,1	20,5	36,8	0,4	2,6	60,3	7,3	3,8	100
Hogares con población de nacionalidad española y extranjera	0	617	3.306	8.287	0	190	11.783	1.300	808	14.508
Hogares %	0	4,3	22,8	87,1	0	1,3	81,2	9	5,6	100
Hogares con todos de nacionalidad extranjera	5.938	1.729	2.656	2.401	125	558	5.739	832	301	14.539
Hogares %	40,8	11,9	18,3	16,5	0,9	3,8	39,5	5,7	2,1	100

Fuente: Estadística de las condiciones sociales de la población canaria, 2001.

Por último, la sobrerrepresentación de los hogares sin núcleo en los que no hay parejas ni relación filial, de los hogares nucleares extensos, donde un núcleo familiar comparte el hogar con otras personas, y, en parte, de los hogares unipersonales donde viven personas de nacionalidad extranjera, nos hablan de un importante potencial de formación, y, por lo tanto, de un crecimiento en el número de hogares, en el que se incluye la reagrupación familiar. Así, los hogares sin núcleo en los que vivían personas de nacionalidad extranjera representaban el 17% de este tipo de hogares, con una clara sobrerrepresentación de los hogares donde residían ciudadanos extranjeros no comunitarios (16% de toda la población que residía en este tipo de hogar). En segundo lugar, los hogares nucleares extensos con extranjeros suponían el 5,6% del total; más del 90% de los extranjeros que residían en este tipo de hogar eran extra-comunitarios. Por último, si los hogares unipersonales de extranjeros alcanzaban el 7% de todos los hogares de este tipo en las Islas Canarias, en relación con el potencial de reagrupación familiar, debemos matizar su papel considerando que la mayoría corresponden a personas de la Unión Europea con edades cercanas a la jubilación.

Si tenemos en cuenta la población que vive en cada tipo de hogar, y comparamos el total de la población residente en las Islas Canarias, la población de la Unión Europea y la población del resto del mundo (ver gráfico 16), salta a la vista que es en los hogares formados por parejas con hijos donde mayor población reside tanto para el total de la población (63%), como para los ciudadanos de otro país de la Unión Europea (40%), y para el resto de extranjeros (45%). En cambio, la cuarta parte de toda la población de la Unión Europea vive sola, porcentaje muy elevado con respecto al 5,6% de los ciudadanos del resto del mundo y al 4,7% del total de la población. Otra vez es la diferente estructura de edad de la población extranjera por nacionalidad la que explica esa singularidad, como también la segunda gran excepción, el muy abultado porcentaje de parejas sin hijos, que en los ciudadanos de la Unión Europea llega a representar el 26%, y en el resto de los ciudadanos extranjeros el 21%, mientras que en el total de la población canaria apenas rebasa el 10%.

Gráfico 16. Población residente en Canarias por tipo de hogar y nacionalidad. 2001



Fuente: Estadística de las condiciones sociales de la población canaria, 2001.

Se puede interpretar estos datos en función de la importancia de los flujos de población retirada y de los trabajadores "golondrina", es decir, de los empleados en el sector servicios que vienen a realizar una actividad profesional durante un corto periodo de tiempo. Por último, también reflejan estos datos el comportamiento familiar propio de sus países de procedencia (mujeres profesionales solas...).

La aproximación a la tipología de hogares donde vivían personas de nacionalidad extranjera y de la población de nacionalidad extranjera según el tipo de hogar nos remite, una vez más, a la dualidad entre la inmigración procedente de la Unión Europea y la inmigración del resto del mundo, con estructuras de edad y tipos de hogar muy diferentes. Esa dualidad se vería mucho más acusada si a la población de la Unión Europea le hubiéramos añadido la de los otros países desarrollados. En todo caso, la traducción de la estructura del hogar a la vivienda nos señala que el aumento de la población de nacionalidad extranjera ha provocado –y presumiblemente provocará– un aumento muy significativo de la demanda de vivienda atendiendo tanto al simple incremento de los flujos como a la reactivación de la dinámica familiar, ya sea mediante reagrupación familiar, en la que la población de los países en vías de desarrollo parece tener más potencial, ya por la formación o disolución de parejas, en particular, y de hogares, en general. Por otro lado, aunque en términos relativos la presencia de personas de la Unión Europea pueda continuar descendiendo, debemos recordar que en números absolutos sigue aumentando, con la salvedad de que ese incremento, a diferencia de lo que se ha señalado para el resto de países, no conlleva cambios en las estructuras de los hogares tan radicales ni dinámicos.

Por lo tanto, 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, que ese crecimiento se irá profundizando en la polarización de la población según su nacionalidad, y que, correspondientemente, las características de las viviendas demandadas pueden abarcar todo el espectro presente en el mercado, tanto en el régimen de tenencia como en el precio de la misma.

## 4.3. ESTRUCTURAS DEMOGRÁFICAS Y MERCADO DE TRABAJO

### 4.3.1. Introducción

En el mercado de trabajo, como en cualquier otro mercado, se contraponen una oferta y una demanda. La demanda de trabajo configura un conjunto de empleos, de características diversas, cuyos determinantes son esencialmente económicos, mientras que la población activa es la expresión, en un momento dado, de la oferta de trabajo. En ella se encuentran los que desarrollan en ese momento un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia (la población ocupada) y los que, sin tener trabajo, están disponibles y lo buscan activamente (los desempleados o parados). Se llama tasa de actividad a la proporción de activos, conjunto de ocupados y parados, en la población.

La proporción de activos difiere mucho según el sexo y la edad, con niveles y evolución diferentes según se trate de jóvenes, de mayores o de mujeres, lo que evidencia la existencia de determinantes sociológicos. Los economistas también admiten que la población activa depende en cierta medida de la demanda de trabajo, a través de mecanismos complejos en los que interviene principalmente el nivel de salarios. Esta dependencia de la población activa se verifica actualmente en Canarias en las mujeres, aunque sólo parcialmente. La característica temporalidad del mercado de trabajo en Canarias se manifiesta,

sobre todo, en las mujeres que salen de la población activa y entran en ella de acuerdo con sus circunstancias personales y familiares y con las condiciones del mercado.

La generalización del asalariado y el acceso de las mujeres a la educación, así como su voluntad de igualdad con los hombres, invalidan cada día más el esquema anterior. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) reconoce, en sus informes periódicos sobre el mercado de trabajo, la creciente autonomía, cada vez menos sensible a los vaivenes de la coyuntura. Hoy se puede admitir que la entrada en la población activa y la salida de ella se producen esencialmente por razones ligadas a la evolución demográfica y a la evolución social. La dinámica demográfica condiciona directamente la evolución y la estructura de la población en edad de trabajar y actúa indirectamente, junto a otros factores económicos, sociológicos y psicológicos, sobre los niveles de participación en la actividad de las diferentes categorías de población.

Cuando nos interrogamos sobre el futuro del mercado de trabajo, es habitual situar el énfasis en la evolución del empleo, algo, por otra parte, natural en una sociedad justificadamente preocupada por unos niveles de paro muy superiores a la media de la Unión Europea y en la que la participación en la actividad sigue siendo de las más bajas de Europa. Pero a medio y largo plazo, unos horizontes que suelen cautivar menos la atención de los políticos, los medios de comunicación o los economistas, la dinámica demográfica puede tener una influencia decisiva sobre el mercado laboral.

Por consiguiente, la reflexión en torno a la inmigración en Canarias no puede ignorar el efecto de la evolución demográfica y social sobre la oferta de trabajo, ya que tanto la necesidad de inmigrantes, como la capacidad de integrarlos dependen en buena manera de la situación del mercado de trabajo.

El análisis que se presenta en este apartado está centrado en los factores demográficos, que condicionan la estructura por sexo y edad de la población y en la participación en la población activa, ambos determinantes de la evolución probable de la oferta de trabajo en el futuro, considerada como variable independiente de la demanda de trabajo. Para ello se examinará la evolución futura de la población en edad de trabajar y se tendrán en cuenta algunos escenarios futuros de participación en la población activa.

Es necesario insistir en el carácter demográfico del enfoque. Existen otros puntos de vista sobre el mercado de trabajo, que serán tratados en otros capítulos de este informe. La mirada del demógrafo sobre el mercado de trabajo enfatiza los factores más estructurales, aquellos que moldean el medio y largo plazo, y marcan las tendencias generales. Este punto de vista constituye un marco para la actuación, pero, en ningún caso, un instrumento de previsión y menos a corto plazo. Los factores demográficos, y en particular el envejecimiento de la población, acaban condicionando la capacidad productiva de cualquier conjunto humano, pero esto no impide que la coyuntura actúe, en algunos momentos, en un sentido contrario a las tendencias generales. Por otra parte, cualquier proyección debe ser considerada como un escenario posible, cuya realización, en muchos casos, depende de factores externos a la proyección, como, por ejemplo, las actuaciones públicas y privadas destinadas a contrarrestar las propias tendencias. En el caso concreto que tratamos aquí, los escenarios de evolución futura de la población activa están basados en la evolución, cuya probabilidad de realización es alta, y en comportamientos sociales, como el incremento de la participación femenina, cuya evolución es altamente probable. Por el contrario, la evolución futura del empleo no se fundamenta en ningún análisis de previsión de tendencias futuras, sino que se limita a plantear supuestos extremos, sin atribuirles ninguna probabilidad de realización efectiva. Su única utilidad es la de ilustrar las consecuencias posibles de la evolución de la oferta de trabajo, tal como se verá determinada por variables demográficas y sociales.

### 4.3.2. Estructuras demográficas subyacentes

La población de Canarias, al igual que el resto de la población española y del conjunto de los países y regiones más desarrollados, ha seguido en los últimos años una senda de evolución caracterizada por una disminución de la fecundidad, especialmente importante en España, que ostenta hoy el nivel más bajo del mundo con un promedio de 1,23 hijos por mujer, y una esperanza de vida al nacer creciente, actualmente entre las más elevadas del planeta (75 años los hombres, 82 años las mujeres). En los últimos años, la fecundidad en el Archipiélago Canario se ha situado siempre algo por encima de la media española, en el 2000 era de 1,26 hijos por mujer. En cuanto a las migraciones, España es hoy un país de destino, que acoge un número creciente de trabajadores llegados de África (especialmente de Marruecos) y de América Latina. Canarias ha recibido, en los últimos años, un mayor número de inmigrantes, que proceden tanto del extranjero como de la Unión Europea –entre estos se incluyen también los del resto de España–.

Esta evolución provoca un creciente envejecimiento de la población, cuyas consecuencias se extienden ya a ámbitos muy diversos de la realidad social y pueden acentuarse en el futuro.

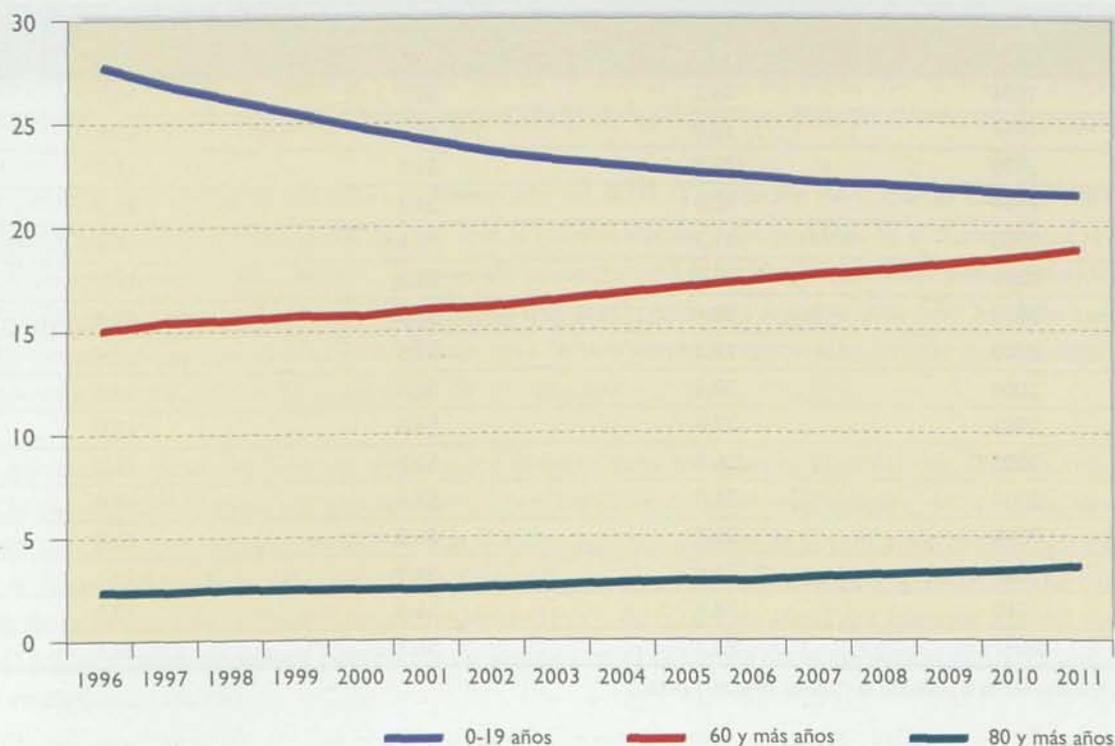
Según las proyecciones de población más recientes publicadas por el ISTAC (1999), la estructura de la población seguirá la pauta común, con una disminución del porcentaje de jóvenes y un incremento del de mayores. El grupo de menores de 20 años, que en 1996 representaba el 27,7% de la población, se reducirá al 21,4% en 2011. Mientras que en 1996 el 15% de la población tenía 60 o más años, en 2011 el porcentaje alcanzará el 18,8%. Dentro de la población mayor, aumentará aun más el grupo de 80 o más años, que pasará del 2,3% al 3,5% en las mismas fechas (ver tabla 10 y gráfico 17).

Tabla 10. Proyección de la estructura por edades de la población de Canarias (en % de la población total). 1996-2011

Año	GRUPOS DE EDAD			
	0-19 años	20-59 años	60 y más años	80 y más años
1996	27,7	57,3	15,0	2,3
1997	26,8	57,8	15,4	2,3
1998	26,1	58,4	15,5	2,4
1999	25,4	59,0	15,7	2,4
2000	24,7	59,6	15,7	2,4
2001	24,1	59,9	16,0	2,4
2002	23,5	60,3	16,1	2,5
2003	23,1	60,5	16,4	2,6
2004	22,8	60,6	16,7	2,7
2005	22,5	60,6	17,0	2,8
2006	22,3	60,4	17,3	2,8
2007	22,0	60,4	17,6	3,0
2008	21,9	60,3	17,8	3,1
2009	21,7	60,2	18,1	3,2
2010	21,5	60,1	18,4	3,3
2011	21,4	59,9	18,8	3,5

Fuente: Proyecciones de la población de Canarias 1996-2011 (ISTAC).

Gráfico 17. El envejecimiento demográfico. Canarias - Proyección, 1996-2011



Fuente: Proyecciones de la población de Canarias 1996-2011 (ISTAC).

Una de las consecuencias de este envejecimiento general de la población es el cambio progresivo de la población en edad de trabajar<sup>14</sup>. En 1996, la fracción más joven (el grupo de 20 a 29 años) de la población potencialmente activa representaba el tercio del total, prácticamente el doble de la proporción de los de más edad (16,7% entre 50 y 60 años). La proyección para 2011 muestra una situación muy distinta. El peso de los más jóvenes se reducirá al 23,2%, lo que los situará por encima del grupo de 50 a 59 años que alcanzará el 20,1% (tabla 11 y gráfico 18).

Aunque la proyección del ISTAC no va más allá de 2011, las tendencias que se derivan de la evolución demográfica reciente permiten anticipar que el envejecimiento de la población canaria seguirá aumentando en el futuro.

La proyección de la población canaria de la que proceden estas cifras ha sido elaborada partiendo de los datos del Padrón de 1996 y puede ser válida para anticipar las grandes líneas de la evolución futura de la estructura por edades, pero no es adecuada para estudios más detallados ni para otras cuestiones. Por ello, estas proyecciones del ISTAC pueden considerarse obsoletas. Por una parte, no incorporan el importante incremento reciente de la inmigración, tanto extranjera como de otros puntos de la Unión Europea o del resto de España, que ahora recogen los últimos datos disponibles del Padrón continuo; por otro lado, su horizonte, limitado al año 2011, no permiten apreciar adecuadamente el impacto de algu-

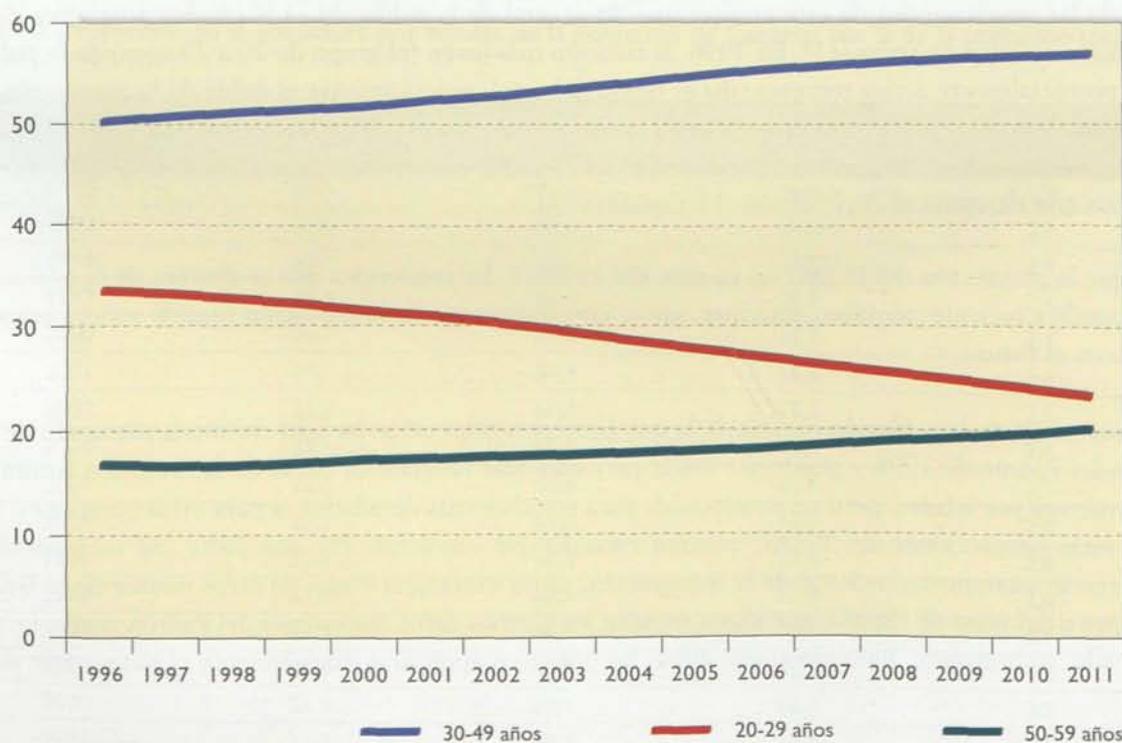
<sup>14</sup> De acuerdo con la pauta de Eurostat, se considera como grupo en edad de trabajar el de 20 a 59 años, ya que refleja la realidad de la participación en la población activa mejor que el que se utiliza tradicionalmente (el de 16 a 64 años).

Tabla 11. Proyección de la estructura por edades de la población

Año	GRUPOS DE EDAD		
	20-29 años	30-49 años	50-59 años
1996	33,3	50,1	16,7
1997	33,0	50,6	16,5
1998	32,5	51,0	16,5
1999	32,0	51,3	16,7
2000	31,3	51,6	17,0
2001	30,8	52,2	17,1
2002	30,1	52,6	17,3
2003	29,3	53,3	17,4
2004	28,4	53,9	17,6
2005	27,6	54,6	17,8
2006	26,8	55,2	18,0
2007	26,0	55,6	18,4
2008	25,3	56,0	18,8
2009	24,6	56,3	19,1
2010	23,9	56,5	19,5
2011	23,2	56,7	20,1

Fuente: Proyecciones de la población de Canarias 1996-2011 (ISTAC).

Gráfico 18. El envejecimiento de la población en edad de trabajar. Canarias - Proyección, 1996-2011



Fuente: Proyecciones de la población de Canarias 1996-2011 (ISTAC).

nos cambios actuales sobre el futuro. Una de las recomendaciones del Comité de Expertos debe ser la realización de nuevas proyecciones que incorporen los últimos datos disponibles, desarrollen escenarios de futuro más acordes con la evolución reciente y con las opciones de desarrollo de Canarias más probables, y que amplíen el horizonte hasta el año 2050. También sería necesario que las nuevas proyecciones prestasen una atención especial a la especificidad de las diferentes Islas en el seno de Canarias.

De acuerdo con el Padrón continuo, a 1 de enero de 2001 la población de Canarias era de 1.781.000 habitantes <sup>15</sup>, unas 125.000 personas más que la estimación de la proyección. Si se tiene en cuenta que los flujos migratorios incluidos en la proyección son muy moderados, esencialmente puede considerarse esta diferencia como un efecto del incremento migratorio reciente. Aunque esta cifra no debe tomarse estrictamente como una estimación del flujo neto de inmigrantes, representa una base para analizar algunas consecuencias de este flujo adicional de inmigrantes.

La inmigración tiene también un efecto sobre la estructura por edades. Hasta ahora, las características de la inmigración llegada a Canarias acentuaban ligeramente el envejecimiento de la población. Los datos de 2000, por ejemplo, muestran que la estructura por edades de la población extranjera, aunque no es muy distinta de la del conjunto de Canarias, era algo mayor (tabla 12 y gráfico 19). La proporción de personas mayores entre los extranjeros (18,9% de 60 o más años) era superior a la del conjunto (15,5%) y había un mayor porcentaje de jóvenes en el conjunto de la población (26,1%) que entre los extranjeros (16,9%).

Para estimar el cambio que ha producido el reciente incremento del flujo de inmigrantes, se ha analizado la estructura por edades de la diferencia entre el Padrón de 1 de enero de 2000 <sup>16</sup> y la proyección del ISTAC de la misma fecha. Como puede apreciarse en el gráfico 20, el aumento de la población efectiva con relación a la proyectada, atribuible fundamentalmente a la inmigración, afecta más a los jóvenes adultos y a los menores de diez años. Agrupando estos datos en los mismos grupos de edad (tabla 13) se obtiene una primera aproximación a la diferencia entre la inmigración reciente y la inmigración más antigua, representada por la población extranjera en 2000. Cuando se compara con la población de Canarias <sup>17</sup>, lo más notable de la inmigración reciente es la importancia del grupo de adultos jóvenes (de 20 a 39 años) y del grupo de 0 a 19 años, así como la exigua proporción de mayores (de 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 ya están en Canarias.

Tabla 12. Estructura de la población de Canarias y de la población extranjera. 2000

	Población de Canarias	Población extranjera
0-19 años	26,1	16,9
20-39 años	36,2	37,9
40-59 años	22,2	26,3
60 y más años	15,5	18,9

Fuente: Revisión padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2000.

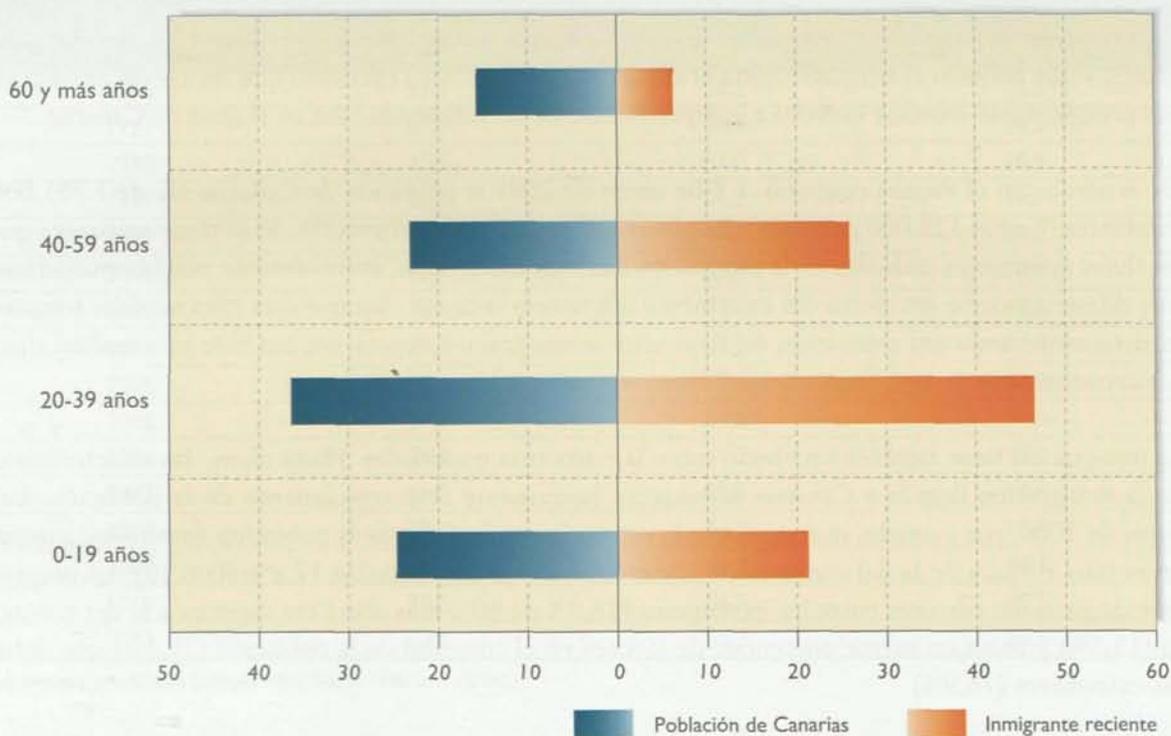
<sup>15</sup> Salvo indicación contraria, todos los datos están redondeados al millar en este capítulo.

<sup>16</sup> Última fecha para la que el ISTAC publica datos por sexo y edad. Véase:

[http://www.gobiernodecanarias.org/istac/estadisticas/poblacion/area\\_02\\_frame.html](http://www.gobiernodecanarias.org/istac/estadisticas/poblacion/area_02_frame.html)

<sup>17</sup> Dado que no hay aumento de la corriente migratoria, se trata de la población hipotética tomada de la proyección del ISTAC.

Gráfico 19. Estructura por edades de la población de Canarias y de la población extranjera en Canarias. 2000



Fuente: Revisión del padrón municipal de habitantes 1 de enero de 2000 (ISTAC).

Tabla 13. Estructura de la población de Canarias y de la inmigración reciente, 2001

	Población de Canarias*	Inmigración reciente**
0-19	24,7	21,2
20-39	36,4	46,5
40-59	23,2	25,9
60+	15,7	6,3

\* Estimación sin inmigración (proyecciones ISTAC).

\*\* Aproximadamente 1997-2001.

Fuente: Elaboración propia con datos del ISTAC.

El incremento reciente de los flujos migratorios de todo tipo ha provocado un fuerte crecimiento de la población canaria, muy por encima de la media de la Unión Europea, algo que no parecía posible prever en 1996. A la hora de valorar los efectos de la inmigración sobre la dinámica poblacional (además de los que tienen sobre la economía) es necesario tener en cuenta, por una parte, los costes económicos y sociales de la integración (o de la ausencia de integración) y, también, el hecho de que, a largo plazo, la llegada de flujos importantes no está garantizada, puesto que los países de origen han iniciado ya su transición demográfica.

### 4.3.3. La oferta de trabajo: estructuras y comportamientos

La evolución futura de la oferta de trabajo está condicionada por dos factores principales: el crecimiento de la población en edad de trabajar, o población potencialmente activa, y los comportamientos sociales que determinan el grado de participación de la población en las tareas productivas.

Sin inmigración, o con flujos moderados, según el escenario de la proyección ISTAC, la población en edad de trabajar (de 20 a 59 años) seguirá creciendo hasta el año 2011, aunque a un ritmo muy moderado y decreciente. El peso del grupo potencialmente activo en la población que en 1996 era del 57,3% aumentará al 60,6% en 2004 y, posteriormente, iniciará un descenso paulatino hasta 2011<sup>18</sup>. Como se ha visto, el aumento de los flujos migratorios, no anticipado por la proyección, ha provocado un mayor crecimiento de este grupo poblacional.

La edad y el sexo son dos variables clave que determinan el nivel de participación, medido por las tasas de actividad por edad y sexo. Las variaciones en función de la edad están ligadas a fenómenos duraderos, aunque también están sujetos a cambios, como el calendario de la formación o el derecho a la jubilación. El sexo, por el contrario, que hasta ahora ha sido un elemento diferenciador importante, tiende a perder importancia.

La estructura por edades de la actividad masculina es estable en el tiempo, salvo en las edades extremas. Los hombres no están sometidos, en cuanto a las modalidades de su participación en la actividad, a un proceso de transición como el que viven actualmente las mujeres, que marca importantes diferencias entre las generaciones. La evolución de las tasas masculinas se rige exclusivamente por factores generales, fundamentalmente los que afectan a la educación y a la jubilación, muy asociados a la edad y no a la generación.

En las dos últimas décadas, lo más notable ha sido la reducción de la participación en los dos extremos de la vida activa. Por un lado, la prolongación del periodo educativo ha retrasado el momento de la incorporación de los jóvenes al mundo laboral; por otro, el adelantamiento de la jubilación ha restado espacio a la vida activa por el extremo opuesto. Esta evolución se observa también en el resto de los países europeos y, en todos, la participación masculina se caracteriza por los tres rasgos siguientes: una caída importante de las tasas de jóvenes en edad de formación, la disminución de la participación de los mayores de 55 años, y una ligera reducción de las tasas en las edades intermedias.

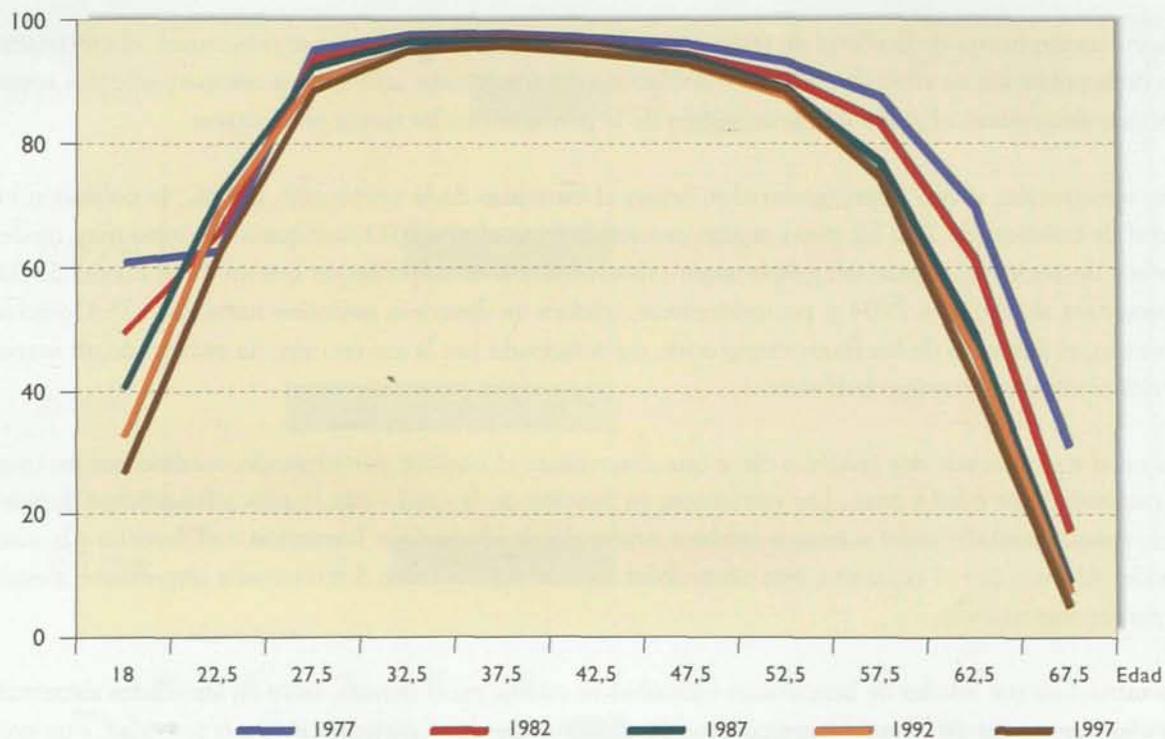
En Canarias, la tasa de actividad de los más jóvenes (de 16 a 19 años) ha pasado del 60,6% en 1977 al 26,5% en 1997. La caída ha sido más acusada entre las personas de más edad, y, concretamente, después de los 65 años la actividad prácticamente ha desaparecido (del 31% en 1977 al 5% en 1997). También se observa el adelanto de la edad de jubilación, un fenómeno generalizado en Europa: la tasa entre los 60 y los 64 años pasa del 70% en 1977 al 41,5% en 1997, y entre los 55 y los 59 años ha disminuido del 87,3% al 74,3% en las mismas fechas (gráfico 20).

En cuanto a la proyección de las tasas masculinas de actividad<sup>19</sup>, que se ha realizado sobre las tendencias observadas en el periodo que abarca desde 1977 a 1997, se observa que se mantiene la disminución

<sup>18</sup> Para analizar adecuadamente los efectos de los cambios demográficos y sociales sobre el equilibrio del mercado de trabajo es necesario realizar una proyección de población a más largo plazo, a ser posible hasta el año 2050.

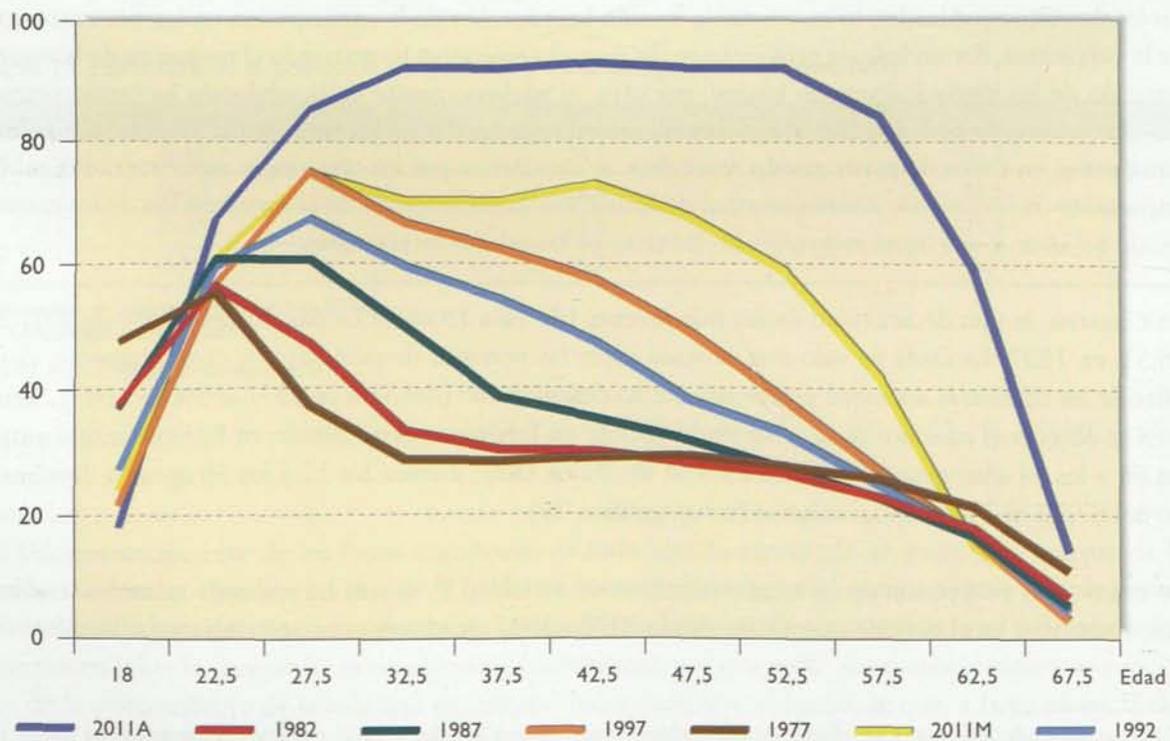
<sup>19</sup> Proyección de la población activa 1997-2011. Consejería de Economía y Hacienda, Gobierno de Canarias.

Gráfico 20. Tasas de actividad masculinas por edad. Canarias, 1977-1997



Fuente: Proyección de la población activa 1997-2011. Consejería de Economía y Hacienda, Gobierno de Canarias.

Gráfico 21. Tasas de actividad femeninas por edad Canarias, 1977-1997 y dos escenarios de proyección, 2011



Fuente: Proyección de la población activa 1997-2011. Consejería de Economía y Hacienda, Gobierno de Canarias.

de las tasas entre los 55 y los 65 años. Sin embargo, la evolución más reciente en España y en otros países de la Unión Europea, así como las políticas que favorecen el retraso de la edad efectiva de jubilación, hacen presagiar una inversión de la tendencia anterior o, al menos, que las tasas no seguirán disminuyendo. Esto puede significar que las estimaciones futuras de la población activa pueden estar ligeramente subestimadas.

En todos los países de la Unión Europea, la tasa de actividad femenina es inferior a la masculina, aunque las dos series van acercándose. Las mujeres viven actualmente un proceso de transición desde un modelo caracterizado por su alejamiento de las tareas productivas y su dedicación prácticamente exclusiva a las tareas del hogar a otro de plena incorporación al mundo del trabajo remunerado. Asimismo, las mujeres también están sometidas a los cambios de alcance general descritos anteriormente en el caso de los hombres. Por estas razones, es más difícil analizar y prever la evolución de las tasas de actividad de las mujeres. Existen, a la vez, factores que propician la disminución de estas tasas, como la prolongación de los estudios o el adelanto de la jubilación, y una tendencia de fondo a una mayor participación.

En Canarias, las mujeres han seguido la misma pauta, de tal manera que se observa un importante aumento de la participación, 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 que antes las mujeres dedicaban casi exclusivamente a la familia y a la maternidad. La tasa entre los 25 y los 29 años ha pasado del 36,7% en 1977 al 74,5% en 1997; y entre los 30 y los 34 años, del 28,1% al 66,1%. En conjunto, el nivel de participación sigue siendo bajo con relación a los hombres y a las mujeres de otros países europeos. La proyección de las tasas considera dos escenarios, uno de fuerte crecimiento de las tasas, que las iguala en 2011 al nivel de las mujeres de Suecia en 1996, y otro de aumento más moderado, que fija como objetivo para 2011 el promedio de los países de la Unión Europea.

La proyección de la población activa se ha corregido para tener en cuenta los últimos datos de la EPA (hasta 2001 inclusive). La corrección ha consistido en tomar los datos reales de la EPA hasta 2001 y, a partir de 2002, aplicar al dato de la EPA para 2001 la tasa anual de crecimiento de la población activa proyectada en cada variante. De esta manera se mantiene la tendencia proyectada pero incorporando los datos reales más recientes. Los resultados figuran en la tabla 14 y tabla 15 y están representados en el gráfico 22.

#### 4.3.4. Oferta y demanda: el futuro posible

La población activa proyectada representa la oferta de trabajo como variable independiente del mercado de trabajo –del empleo– ya que depende únicamente de factores demográficos y de factores sociológicos, representados por el sexo y la edad<sup>20</sup>. Hay que recordar también que esta proyección, realizada en 1996 y hoy obsoleta, incluye flujos migratorios muy moderados, netamente inferiores a los más recientes. De acuerdo con los supuestos planteados, la población activa femenina podría situarse en 2011 entre 306.000 y 416.000 personas, un crecimiento de entre cero y 110.000. La posibilidad de que se

<sup>20</sup> Esta afirmación sólo es válida como tendencia. Pueden producirse variaciones de la oferta de trabajo basadas en la situación del empleo, como consecuencia del abandono de algunas mujeres o de la existencia de desanimados, cuando el empleo disminuye, y movimientos en sentido inverso cuando éste aumenta. Hemos admitido, sin embargo, que esta influencia tiende a disminuir, especialmente en el caso de las mujeres, y que, en todo caso, sólo tiene efectos coyunturales.

Tabla 14. Proyección de la población activa y del empleo en varios escenarios. Canarias 1997-2001 y proyección 2002-2011

HOMBRES							
Años	POBLACIÓN ACTIVA			EMPLEO		PARO	
	Baja	Media	Alta	Tendencial	+1% anual	Máximo	Mínimo
1997	420.350	420.350	420.350	354.375	354.375	15,7%	15,7%
1998	429.575	429.575	429.575	368.775	368.775	14,2%	14,2%
1999	443.750	443.750	443.750	397.950	397.950	10,3%	10,3%
2000	468.375	468.375	468.375	423.050	423.050	9,7%	9,7%
2001	485.250	485.250	485.250	446.700	446.700	7,9%	7,9%
2002	490.678	490.864	490.890	467.063	451.167	8,1%	4,8%
2003	495.592	495.928	496.205	488.354	455.679	8,1%	1,5%
2004	499.955	500.425	501.130	510.616	460.235	8,0%	-2,1%
2005	503.838	504.394	505.739	533.893	464.838	7,8%	-6,0%
2006	507.185	507.813	509.981	558.231	469.486	7,5%	-10,1%
2007	509.923	510.626	513.810	583.678	474.181	7,1%	-14,5%
2008	512.193	513.029	517.335	610.285	478.923	6,6%	-19,2%
2009	514.048	515.047	520.613	638.105	483.712	6,1%	-24,1%
2010	515.262	516.428	523.492	667.193	488.549	5,4%	-29,5%
2011	515.871	517.174	525.952	697.608	493.435	4,6%	-35,2%

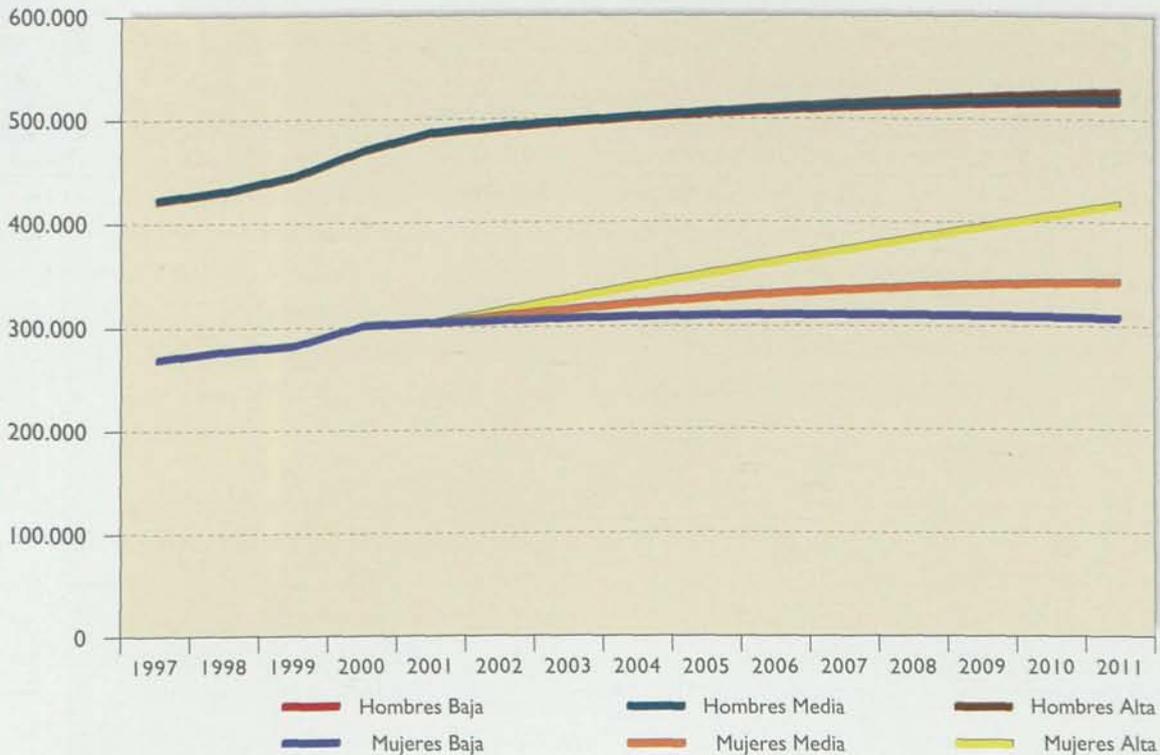
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15. Proyección de la población activa y del empleo en varios escenarios. Canarias 1997-2001 y proyección 2002-2011

MUJERES							
Años	POBLACIÓN ACTIVA			EMPLEO		PARO	
	Baja	Media	Alta	Tendencial	+1% anual	Máximo	Mínimo
1997	268.175	268.175	268.175	198.250	198.250	26,1%	26,1%
1998	276.350	276.350	276.350	206.425	206.425	25,3%	25,3%
1999	281.600	281.600	281.600	223.300	223.300	20,7%	20,7%
2000	300.625	300.625	300.625	243.075	243.075	19,1%	19,1%
2001	303.075	303.075	303.075	257.275	257.275	15,1%	15,1%
2002	305.188	309.514	314.574	272.416	259.848	16,0%	10,7%
2003	306.883	315.415	326.073	288.448	262.446	16,8%	6,0%
2004	308.155	320.771	337.531	305.423	265.071	17,4%	0,9%
2005	309.042	325.565	348.986	323.397	267.721	17,8%	-4,6%
2006	309.535	329.764	360.385	342.429	270.399	18,0%	-10,6%
2007	309.611	333.311	371.701	362.581	273.103	18,1%	-17,1%
2008	309.376	336.316	382.960	383.919	275.834	18,0%	-24,1%
2009	308.830	338.723	394.223	406.513	278.592	17,8%	-31,6%
2010	307.909	340.426	405.404	430.437	281.378	17,3%	-39,8%
2011	306.554	341.296	416.533	455.768	284.192	16,7%	-48,7%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 22. Proyección de la población activa por sexo. Canarias, 2002-2011



Fuente: Elaboración propia.

realice la variante alta dependerá en parte de las facilidades que las mujeres encuentren para conciliar la familia y el trabajo en el exterior, lo que supondría intensificar las políticas de apoyo a las familias. También, en el caso de las mujeres, un aumento del empleo podría favorecer su mayor presencia en el mercado de trabajo, aunque este último efecto sin duda sería muy reducido. En el caso de los hombres, la horquilla es más estrecha, sin que el moderado incremento de la oferta sea susceptible de variación significativa en los próximos diez años.

En los últimos diez años, el desarrollo del empleo en Canarias ha sido excepcionalmente elevado, por encima del incremento 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 ha aumentado 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. En el futuro, esta posibilidad se reduce al disminuir la cifra de parados.

Con independencia de otras consideraciones sobre la oportunidad de mantener un ritmo de crecimiento tan elevado, basadas en el impacto negativo que ejerce sobre el medio ambiente, los recursos, el equilibrio regional y la propia viabilidad a largo plazo de la economía canaria, el fuerte crecimiento del empleo en la última década no sería posible en la próxima sin provocar tensiones en el mercado de trabajo, debido a la previsible evolución de la oferta. Si se mantuviese el ritmo actual de aumento del empleo, la tasa de paro de los hombres podría llegar a ser negativa –antes la de los hombres que la de las mujeres– en fechas que dependen del ritmo de creación de empleo. En el caso de los hombres, todo

incremento sostenido del empleo superior al 1% anual provocaría tensiones en el mercado. En el supuesto contemplado para las mujeres se ha tomado la variante media de participación femenina en la actividad por las dificultades que supondría alcanzar en una década los niveles de un país como Suecia. En efecto, la idea de que incrementar la oferta de trabajo supone un coste social y económico no se aplica únicamente a la inmigración. En el caso de las mujeres, sería necesario dedicar recursos económicos a las políticas familiares y afrontar ciertos costes sociales derivados de la extensión de un modelo de familia de dos trabajadores. Por otra parte, la sustitución de hombres por mujeres en el mercado de trabajo es todavía difícil. La distribución entre sectores de actividad de hombres y mujeres es muy desigual y tiende a reproducirse por el tipo de estudios que eligen unos y otras. Esta desigualdad está muy arraigada, ya que se observa en todos los países de la Unión Europea con similar intensidad, incluso en aquéllos que ostentan las tasas de participación femenina más elevadas. Por lo tanto, las tensiones en el mercado de trabajo pueden producirse sin que se alcance el pleno empleo, sin mencionar otras rigideces sectoriales no ligadas al sexo.

Los escenarios anteriores no contemplan los flujos inmigratorios o, como se ha dicho, sólo lo hacen de manera muy moderada. Un intento razonado de gestión del futuro en el campo demográfico debe considerar toda una serie de variables que tienen que conjugarse a corto, medio y largo plazo. A corto plazo domina el fuerte crecimiento demográfico que ha experimentado Canarias como 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 puedan acoger. Toda política demográfica debe estar subordinada a las opciones de desarrollo futuro en el ámbito de la economía y, en particular, del medio ambiente. 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.

# 5

---

## MODELO ECONÓMICO CANARIO E INMIGRACIÓN



*Se presenta en este capítulo una síntesis del modelo de funcionamiento que tiene la economía canaria, poniéndose el acento en aquellos supuestos que directa o indirectamente poseen conexiones con el fenómeno inmigratorio. En primer lugar, se hacen algunas aproximaciones al concepto de modelo económico, y, a continuación, se describen las características sustantivas de la economía canaria, así como los indicadores estadísticos recientes que la perfilan. En los últimos apartados se analiza la estrategia territorial del modelo económico canario.*

## 5.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Este capítulo económico integra planteamientos e ideas sobre una situación muy compleja e interdisciplinar. Su objetivo es construir unas bases analíticas que nos permitan prepararnos para la acción. Para ello se establecen, en primer lugar, las ideas y explicaciones que justificarán todas las prácticas, instrumentos y medidas que se proponen. Hay que tener en cuenta que no se trata de hacer un ensayo de investigación académica, sino que se intenta realizar un diagnóstico de situación para el que se han seleccionado líneas, puntos estratégicos, hechos y relaciones con el propósito de trazar, en la fase siguiente de propuestas, un plan coherente y fundamentado. Con la finalidad de que en un futuro desaparezcan las tensiones propias de una problemática mal gestionada y regulada, este trabajo se realizará abriendo el abanico de posibles y necesarias opciones que estén orientadas a corregir tablas del presente.

Antes de entrar en materia, conviene aclarar algunos conceptos y enfoques que pueden ser susceptibles de "interpretaciones" muy particulares; siempre es desalentador comprobar cómo entre nosotros la mayoría de los grandes debates están viciados por la diferente concepción y entendimiento de los conceptos básicos que sirven de hilo argumental antes de las conclusiones y recomendaciones. El babel de los lenguajes diferentes no es un ejemplo de método persuasivo. De ahí que pidamos comprensión por incluir términos, categorías y significados de aspectos que, desgraciadamente, no estamos seguros de que entiendan todos los que intervienen en el debate. Por esta razón, nos detendremos en las definiciones de modelo económico, inmigración, superpoblación, escasez, etc. En un ejercicio colectivo de reflexión y diseño de soluciones alternativas, lo relevante es explicitar un razonamiento coherente y visualizar la existencia de ventanas abiertas para aprender de otros e insertar sus atinadas observaciones y sugerencias. Los profesionales que entendemos algo de una temática tan interdisciplinar también debemos conocer, al menos, esa humildad de estar "al quite" de las aportaciones sustantivas de otros expertos que tratan el tema desde una perspectiva diferente que no coincide con la nuestra. Esta es la recomendación de un pensamiento científico sistemático, simbiótico y alejado de inductivismos generalizadores.

Si el diagnóstico permitirse averiguar lo que sucede y determinar la causística del problema, podríamos diseñar un correcto programa de acciones públicas y reducir las crónicas de las desgracias que vienen acompañando al fenómeno de las "pateras". Un buen diagnóstico no solamente ayuda a movilizar recursos, sino también a reforzar los mecanismos de autoconfianza social para controlar conflictos.

En términos generales, se puede constatar lo siguiente desde una perspectiva económica:

❶ La caracterización de los efectos económicos del proceso inmigratorio en Canarias es un objetivo plagado de dificultades, por lo que es preciso reconocer que nos encontramos aun en los inicios de una investigación tan necesaria como complicada.

El proceso inmigratorio es complejo. Canarias comparte ciertas características de lo que podríamos denominar el modelo sud-europeo de inmigración, propio de las experiencias inmigratorias de los principales países receptores del Sur de Europa (como Italia, España, Portugal y Grecia) y tributario del más complicado proceso de globalización mundial. Sin embargo, las características geográficas, el diferencial económico y las particularidades sociales del Archipiélago confieren rasgos singularizadores al impacto económico de la inmigración, aun no suficientemente estudiados. Por un lado, los flujos migratorios más significativos están relacionados con el diferencial de crecimiento económico respecto a otras zonas del Estado Español, lo que hace que Canarias sea una comunidad autónoma receptora de los movimientos internos de población; por otro, tienen que ver con las relaciones económicas que se tienen con algunos países comunitarios y con la propia pertenencia a la Unión Europea. Esto convierte a Canarias en un atractivo destino laboral para actividades vinculadas al turismo o al destino residencial. Además, los flujos migratorios también se relacionan con la cercanía a países emisores africanos, en un contexto de situaciones emergentes, accesibilidades irregulares y relaciones económicas y diplomáticas que favorecen las llegadas turísticas y estos trasvases de población. Este último aspecto es particularmente relevante porque presenta la cara socialmente más preocupante del proceso migratorio, por lo que debe contemplarse desde una doble perspectiva: una, la que implica la consideración de la proximidad a un continente empobrecido con el que Canarias y España mantienen muy escasas o "casi nulas" relaciones económicas y de cooperación; otra, la que corresponde a un momento histórico en el que están en juego múltiples intereses económicos y estratégicos en la zona, que van desde la renovación del Acuerdo de Asociación de la Unión Europea con Marruecos, a la guerra de posiciones en las prospecciones petrolíferas en la zona, o las previsiones en los contenciosos geopolíticos que viven estos países de la ribera occidental africana.

Junto a lo anterior, Canarias es receptora del flujo de inmigrantes propio del proceso de globalización en curso, con fuerte presencia de inmigrantes que provienen de América Latina –sobre todo en los últimos años– y, de forma presumiblemente creciente, de ciudadanos europeos que aun no son comunitarios (colectivos de países del Este europeo).

El conjunto de circunstancias señaladas someramente dibujan un panorama variopinto y singular, y confieren una particular complejidad al esbozo de una caracterización del proceso migratorio y sus efectos sobre el conjunto de la economía de Canarias.

Existen importantes lagunas de conocimiento, no solo estadístico, sino también cualitativo, acerca del fenómeno migratorio en Canarias. La multiplicidad de fuentes emisoras de información relevante contrasta con la escasa coherencia entre los datos disponibles y con la escasa fiabilidad que, por tanto, merecen. Por otro lado, la información relativa a los aspectos cualitativos en relación con los mecanismos de llegada y los procesos de integración laboral y social se encuentra dispersa; su conocimiento exigiría una importante labor de investigación entre los agentes implicados y la propia población inmigrante. Esto hace que, lamentablemente, nos movamos aun en el terreno de las generalidades y que, por ello, solo podamos debatir afirmaciones universales acerca de los efectos positivos (aportación de valor al proceso productivo, ampliación de las capacidades laborales, desempeño de tareas productivas no deseadas por la población local...) o de los negativos (competencia con locales de puestos de trabajo, presión a la baja de salarios, elevados costes de atención social, impacto cultural y social...). Parece inexcusable la necesidad de creación de un Observatorio de Inmigración que incluya entre sus tareas, aparte de las obvias de integración y atención social, aquellas relativas a las características económicas que aquí señalamos.

Se trata de un fenómeno relativamente reciente en su actual dimensión, de gran intensidad y muy cambiante en cuanto a su composición, magnitud y características. El carácter abierto de la sociedad y de la economía de Canarias ha favorecido históricamente la confluencia de poblaciones de variada procedencia y características. Pero en su actual configuración, el proceso migratorio, tal como se nos presenta en la última década, es cualitativa y cuantitativamente diferente. Este proceso se da, además, en un contexto también de gran cambio y volatilidad en la economía y la sociedad de Canarias, lo que aporta dificultades adicionales para identificar las pautas migratorias y sus efectos económicos.

La inevitable ideologización y politización del fenómeno migratorio implica la superposición y confusión de ámbitos analíticos, de manera que no existe un consenso social sobre el concepto de inmigrante, que actualmente se ha convertido en un, hasta cierto punto, deseable objeto de batalla política.

② El hecho de que Canarias haya reforzado en los últimos tiempos su papel como puerta de entrada de la inmigración africana en el sur de Europa ha desviado en gran medida la atención hacia este flujo migratorio por su fuerte impacto social. Por otra parte, esto ha relegado el interés sobre el efecto económico de otros flujos migratorios que son muy relevantes en las direcciones que establece el mundo desarrollado con los países subdesarrollados.

Desde el punto de vista de los efectos sobre la economía, la consideración de inmigrante ha de ser independiente del marco normativo que regule sus derechos cívicos e incluso, de las analogías culturales, sociales o políticas de los inmigrantes y sus lugares de origen. Obviamente, se trata de flujos migratorios diferentes que tienen efectos sociales, culturales y económicos distintos.

Los cambios legislativos y reglamentarios que caracterizan la política de inmigración española de los últimos años han generado una frondosa maleza de situaciones de difícil esclarecimiento.

El proceso de crecimiento económico y social de Canarias en la última década es inseparable del fenómeno migratorio. Siendo las procedencias muy diversas, en un elevado porcentaje la población inmigrante es de carácter laboral, con presencia de "primo-inmigrantes". La identificación de los flujos de inmigración y sus mecanismos de inserción en el mercado laboral ayudaría a la determinación de una tipología de gran interés para la política inmigratoria y para la política laboral.

Uno de los fenómenos más relevantes del reciente proceso socioeconómico de Canarias es el fuerte incremento demográfico experimentado en el último decenio y caracterizado como un segundo *boom* de la población, más intenso aun que la primera explosión de la década de los setenta cuando se inició el proceso de cambio socioeconómico que configura en gran medida el modelo actual.

A diferencia del primer *babyboom* de las décadas de los años 60 y 70, que se explica por las elevadas tasas de natalidad, el crecimiento demográfico de la última década encuentra su justificación en el aporte de los flujos de inmigración. Dado que el crecimiento económico es indisociable del demográfico, el reciente proceso económico de Canarias no se puede separar del fenómeno migratorio. Esto implica una doble consideración: por un lado, la intensidad de los flujos de inmigración se debe, en parte, a la intensidad del crecimiento económico; por otro, el crecimiento económico no es comprensible sin la presencia de inmigrantes extranjeros. Así pues, desde una perspectiva económica, la inmigración no puede ser entendida sólo como un efecto no deseable del diferencial de crecimiento, sino que también hay que considerarla una condición necesaria y conveniente para el propio crecimiento.

### 5.1.1. Modelo económico e inmigración: nuestros límites al “efecto llamada”

El uso mediático de la expresión “efecto llamada” para reflejar los importantes flujos de inmigración que han estado recibiendo la Unión Europea, España y la Comunidad Canaria en los últimos años, intencionalmente estuvo muy centrado en el “desarme legal” que se tenía. La facilidad de acceso y el escaso control que se ejercía sobre los “sin papeles” se interpretaban como una especie de invitación a los potenciales emigrantes de los países emisores. Endurecer las barreras de entrada y actuar sobre los que no disponían de permisos oficiales fueron con el principal aval de una nueva ley de extranjería. Muy pronto se vio que la política de inmigración era algo más que un texto legal y se descubrieron algunos gestos y prácticas de disuasión en las fronteras. Debido a la continuidad de las afluencias, determinados responsables y sectores han vuelto a mirar la normativa, en la tesitura que actualmente nos encontramos.

Por diversas razones, entre las que se incluye el contagio lingüístico, se ha considerado que el modelo económico es una de las constantes de esos desplazamientos. La explicación es tan simple como antigua: la economía canaria, en este caso, ha registrado un fuerte ciclo expansivo, que ha favorecido la creación y la demanda de numerosos puestos de trabajo. Se trata de un proceso que específicamente ha contado con dos variables determinantes para la motivación migratoria: por un lado, la solicitud de peones no cualificados, principalmente en la construcción y en algunos servicios (como limpieza, servicio doméstico, cuidados de personas y propiedades, etc.); por otro, el ofrecimiento de salarios que multiplican a los de sus países de origen, y que, en buena parte, están sujetos a contratos temporales típicos de la obra edificatoria “a destajo” o coincidentes con la temporalidad del proyecto, encargos o adjudicación de servicio. Estos poderosos alicientes de reclamo se ven potenciados por otras circunstancias que concurren en el caso canario: en primer lugar, el factor geográfico de proximidad al continente africano posibilita las operaciones de “pateras” y el aprovechamiento de los mecanismos de enlaces de los transportes; en segundo lugar, al haber sido una comunidad con elevadas emigraciones históricas, tiene una notable propensión a ser elegida por descendientes que proyectan emigrar ante las dificultades que viven sus países (Venezuela y Cuba, principalmente); otro factor es el ser unas islas turísticamente muy importantes, lo que acarrea una densidad de desplazamientos muy intensa, y también el amparar o servir de pretexto a estancias y prácticas personales encubiertas bajo el paraguas turístico; por último, hemos de suponer que las redes que mueven a inmigrantes sin papeles y los extranjeros que vienen como “turistas” para comprobar si la situación les va a permitir quedarse, han ponderado que la “eficiencia de protección institucional” presenta muchos huecos y resquicios. Por consiguiente, las Islas Canarias, no sólo son un destino migratorio con oportunidades laborales, sino que también se convierten, una vez se produzca la “legalización”, en trampolín hacia la UE o sirven de paso para circular por esos canales de acceso al contingente europeo.

Un modelo económico equivale a la estrategia de crecimiento que prefieren los agentes que operan en ese territorio. Para ello, el marco institucional irá generando un sistema normativo en el que figuran los incentivos y barreras, la regulación de los mercados y el cuadro de intervenciones y políticas. Frente a otras opciones, como los costes de oportunidad, los agentes asignarán o movilizarán recursos hacia las especializaciones que calculan que producirán mejor rentabilidad. Los resultados de ese proceso determinan, principalmente, el nivel de desarrollo y bienestar de esa sociedad. La incorporación de una variable como la inmigración será valorada positiva o negativamente por el sistema económico en función de lo que contribuya a ese balance final o lo obstaculice. El enfoque que mejor atiende a los intereses de una comunidad es aquel que puede maximizar la retención y reinversión del excedente generado, teniendo una alta inclusión social (distribuciones y participaciones de cohesión), siendo capaz de sostener su medio ambien-

te sin facturas costosas, acreditando un estilo de hacer las cosas con la relativa autonomía electiva que hoy puede tenerse en este mundo globalizado, y afirmando su personalidad (identificación-país).

La estrategia que impulsa el modelo económico conlleva capacidades y márgenes de maniobra: poderes y dependencias que provocan impactos en el territorio y en la estructura social. La continuidad y los cambios que va teniendo el modelo (su dinámica) reflejarán la fortaleza o debilidad de sus agentes y bases estructurales. Igualmente, en un modelo es decisivo encarrilar las respuestas de adaptación a las cambiantes circunstancias y ensanchar el grado de encaje que tenga su tejido productivo ante las adversidades. La bondad de las estrategias actualmente se mide, entre otras cosas, por la sensibilidad de sus agentes, es decir, por el hecho de estar atentos y rastrear las señales de incertidumbre. Con ello se busca aprovechar rentablemente un recurso excepcional: el tiempo. Esa es la finalidad de la prospectiva estratégica: anticiparse a lo que vendrá recomponiendo las piezas defensivas (normas, incentivos, políticas, relaciones, prácticas, coordinaciones...) y crear un ambiente de confianza en los agentes, ya que el futuro también será un tiempo de oportunidades. Ahora bien, esto exige algunas tareas y compromisos poco habituales en las rutinas de tácticas, conductas y ejercicio de los poderes que habitan entre nosotros. Para contagiar a las fuerzas vivas con ese espíritu de renovación, innovación y preparación, es imprescindible la existencia de liderazgos con credibilidad y culturas de comportamiento cooperante (la sociedad red). Pero igualmente hacen falta otros dos apoyos en esa catalización: por un lado, que exista información relevante a la que puedan acceder los decisores, las organizaciones y la sociedad; por otro, que se fomente la participación ciudadana en el diseño de su modelo de vida colectivo (los espacios de lo público) e individual. Esta es la gran aportación que está haciendo el enfoque del "capital social", con sus variantes de la responsabilidad, la ética de los valores y la primacía de los intangibles en los problemas socioeconómicos y en las políticas territoriales de desarrollo. Más adelante veremos cómo el tratamiento de la inmigración puede abordarse desde esta perspectiva.

Las puntualizaciones anteriores sobre el modelo económico y sus considerandos prospectivos deben tomarse muy en cuenta a la hora de afrontar la problemática inmigratoria y robustecer las líneas de acción en la política inmigratoria. Desde la óptica del modelo económico, el objetivo preferente es muy contundente: la inmigración puede generar mayor valor añadido económico que coste social. Ello dependerá de las capacidades y recursos que se pongan al servicio de una inteligente estrategia de política inmigratoria. Por eso, es fundamental entender aquellas bases constitutivas del modelo canario que "chocan" y "envuelven" al marco de proyección por el que van a moverse las corrientes inmigratorias.

- ❶ Canarias es una economía de flujos. Cerca del 80% de su PIB son prestaciones de servicios y en ellos se moviliza casi el 75% de su ocupación laboral. Es una economía que ha suscitado el interés turístico de unos 12 millones de personas, a pesar de que sólo se cuenta con algo más de 350.000 plazas alojativas declaradas legalmente. Su sector comercial es muy importante<sup>21</sup>, debido a una fuerte propensión importadora, al complejo portuario-comercial que ha potenciado su posición geoeconómica y al elevado nivel de compras que hace esa población no residente de turistas y las que realizan las escalas de tráfico. Asimismo, su sector de transporte es considerable. La configuración archipelágica de la Comunidad Autónoma de Canarias incorpora flujos de desplazamientos internos superiores al de un hipotético territorio continuo.

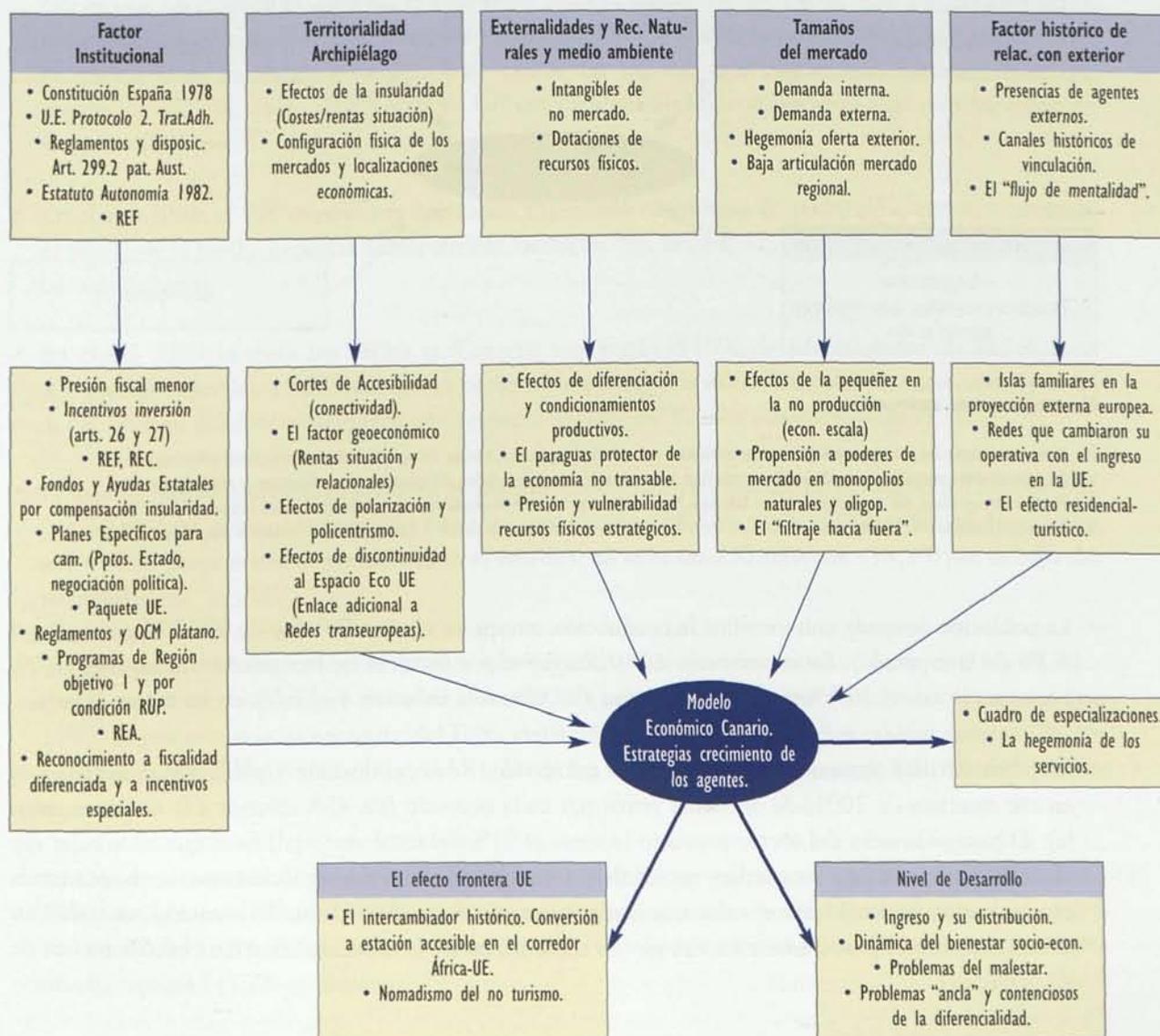
<sup>21</sup> En los estudios de especialización, se dice que un espacio tiene un sector especializado cuando su coeficiente supera a la unidad que representa la media del conjunto sectorial respecto a la participación del conjunto nacional. En las actividades que mencionamos supera ampliamente esa media.

- ② Es una economía con alta intensidad de consumo territorial. Buena parte de sus actividades, por la especialización en turismo y construcción, transporte y comercio, así como por la insularidad y las altas densidades poblacionales de sus islas capitalinas y de las potentes estaciones turísticas, presentan altos ratios de ocupaciones de suelo. Comparativamente, es razonable deducir que la compactación sea superior a la de las comunidades continentales, por lo que sus ramas económicas<sup>22</sup> definen significativos niveles de intensidad territorial.
- ③ La economía canaria tiene un alto deslizamiento para proyectar percepciones en clientelas muy centradas en los servicios. Sectores claves de su PIB (o cluster), como el del turismo, o las condiciones de su oferta comercial orientadas hacia compradores externos son fuertemente sensibles, y por tanto elásticas, a las motivaciones y visiones de sus eventuales clientes. La imagen-país es un intangible que induce a respuestas de elasticidad en los proveedores, intermediarios y demandantes. La pérdida de atractivo de las Islas Canarias podría tener derivaciones en el nivel de compras de los no residentes. Por otro lado, éstas son unas islas en las que los factores estabilidad y seguridad son extremadamente trasladables al imaginario turístico de lo que es un destino para las vacaciones, y también son un ventajoso *shopping* para activar gasto no planificado.
- ④ La economía canaria no puede explicar su fuerte proceso de crecimiento sin el papel coadyuvante que tienen las externalidades naturales (clima, sol, paisajes, playas...) y las externalidades de proximidad que le otorgan las cortas distancias de las superficies insulares. Pérdidas y deterioros del capital natural repercuten en la calidad, rentabilidad y atractivo de esas producciones en las que son determinantes esos intangibles del factor ambiental (turismo, parte de la calificación residencial, actividades de ocio y servicios personales, agricultura de exportación). Por su lado, las externalidades de proximidad condicionan los mapas de movimiento que poseen los clientes en los mercados y la logística que tienen los puntos residenciales respecto a los centros de ofertas y prestaciones de servicios.

En el esquema 1 se compendian los ejes que condicionan el modelo económico canario. Esos ejes son el factor institucional, las características de la territorialidad, el papel de esas "externalidades naturales", los tamaños del mercado que tienen los distintos bienes y servicios, y lo que significa un funcionamiento histórico que ha ido acumulando experiencias, estilos y vínculos relacionales con agentes y áreas externas. Desde cada uno de esos ejes se proyectan a los inversores y sus estrategias los márgenes de maniobra, concretados en oportunidades, riesgos y activos a los que debe renunciarse. Dichos vectores de influencias intervienen moviéndose en unas variables o factores clave que figuran en el centro del esquema. Las "salidas del modelo" desembocan en los tres grandes escenarios que interesa evaluar: el cuadro de las especializaciones productivas, el nivel de desarrollo que alcanza el esfuerzo productivo y la dimensión de frontera que tienen las islas ante los movimientos migratorios. El campo de tensiones y los procesos de regulación e integración que generan estos ejes, así como ese conjunto de variables para abrir las salidas del modelo, están expresados de manera sintética en el esquema 2. Al objeto de calibrar los resultados más relevantes y los recursos que ha movilizado este modelo económico, incluimos un breve listado de datos macroeconómicos en una perspectiva dinámica.

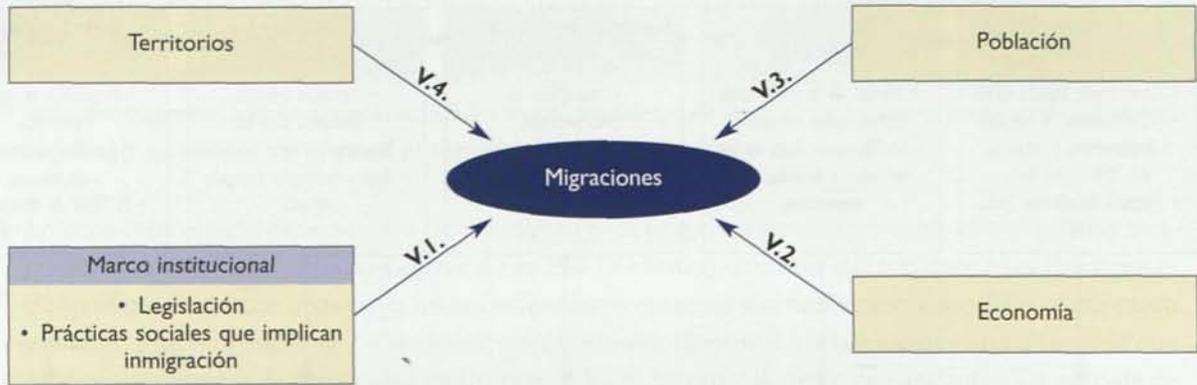
<sup>22</sup> Esta ratio consiste en calcular el PBI/Km<sup>2</sup> y relacionarlo con el de la productividad aparente, a fin de "restarle" el efecto sectorial de lo altamente productivo. Se trata de relacionar los valores de producción con el espacio, los habitantes y el empleo que movilizan los sectores.

Esquema 1: Modelo económico de Canarias



- En términos reales, los crecimientos medios anuales que ha tenido Canarias durante los veinte últimos años (1980-2000) confirman un incremento notable. Por lustros indicamos la tasa media canaria y entre paréntesis la que obtiene el conjunto español: de 1980 a 1985, el 4,4% (1,4); de 1986 a 1990, del 3 al 3,6% (4,6); de 1991 a 1995, un 2,1% (1,1) y de 1995 a 2000, un notable 5% (4,1%).
- El PIB canario en 1995 (2.668,3 millones de pts.) representaba el 3,6% del conjunto nacional; en el año 2000 los 3.284,5 millones de pts. significaban el 3,9%.
- En 1991 el VAB canario se cifró en 26.975,5 millones de euros, calculados a precios básicos (el 4,1% del conjunto español). El 78,2% de ese producto corresponde a los servicios; el 11,2%, a la construcción; el 7,7%, a la industria; y el 2,8%, al sector agrario. Canarias está más especializada que el conjunto español en servicios y construcción, y está bastante por debajo en la orientación hacia la industria y el sector primario.

Esquema 2: Campo de tensiones y procesos de regulación e integración



**Ejes/vectores de interacción**

- V.1. Características de los textos legales. Capacidades y medios de control. Poder integrador de las prácticas sociales.
- V.2. Atracción del mercado de trabajo. Desempeños laborales y/o empresariales. Niveles ingreso. Aportes y transferencias.
- V.3. Perfil demográfico del inmigrante (y su familia). Pautas de conducta e intensidad relacional. Actitudes respecto a lo "local".
- V.4. Tipología residencia. Comportamientos de movilidad. Usos del espacio público y consumos de recursos naturales.

- La población ocupada que movilizó la producción canaria en el año 2001 fue de 698.372 personas (el 4,3% de la española). Estas personas se distribuyeron por sectores de la siguiente manera: el 76,2% en los servicios, el 10,7% en la construcción, el 7,6% en la industria y el 5,5% en las ramas agrarias.
- La productividad aparente canaria (relación entre valor de la producción y población ocupada) era, en ese ejercicio de 2001, de 38.626,2 euros por cada ocupado (un 45% inferior a la media española). El bajo promedio del sector primario (apenas el 51% del total sectorial) es el que hace bajar ese nivel. Comparado con las medias nacionales, a excepción de la construcción que en la economía canaria supera en un 11,5% el valor que obtiene ese sector en el conjunto de la nación, en todos los demás sectores el porcentaje está situado en cotas menores (resulta significativo el 6,6% menos de los servicios).
- En un indicador de lo que el profesor Perpiñá Grau denominó Intensidad Económica Espacial, que relaciona el VAB (E) por Km<sup>2</sup> (T) respecto al empleo (L) que ocupa  $[IET = (VABi/T)/L]$ , es relevante que en ese año 2001 el promedio regional de 5,1 también es mayor en todos los sectores (5,3 en servicios, 5,4 en construcción, 5,3 en industria), salvo en el agrario (2,6). Llamamos la atención sobre el hecho de que ese coeficiente, meramente indicativo, es 64 veces más elevado en Canarias que en el total de España. De acuerdo con esto, puede extraerse una contundente conclusión: sobre cada unidad territorial en Canarias hay un montaje económico cuya valorización es muy elevada. Por lo tanto, cabe preguntarse cómo se puede dejar de reflexionar sobre lo estratégico que resulta cuidar ese activo territorial.
- En términos brutos, en el año 2000 la Renta Familiar Disponible (RFBd) fue de 12.556,2 millones de euros (2,7 billones de pts.). Las familias pagaron ese año en impuestos directos y cotizaciones 4.958 millones de euros (825.000 millones de pts.). El ingreso bruto ascendió a 21.514,6 millones de euros (3,57 billones de pts.), de los que 2.835 millones de euros (471.696 millones de pts.) fueron en concepto de pensiones y ayudas sociales.

- En cuanto a la distribución funcional de la renta en el ejercicio 2000 (sin deducir el total de cotizaciones que representó el 29,9%), el 80,8% fue para el trabajo; el 24,1% de este porcentaje corresponde a rentas mixtas (profesionales, autónomos...) y el 7,8% a rentas del capital. Las transferencias en prestaciones sociales representaron el 17,1%. En España, esos porcentajes fueron, respectivamente, del 69,3%, 28%, 10,3% y 21%. Las cotizaciones alcanzaron un nivel algo más bajo que en Canarias (28,7%).
- En el año 2001, el PIB canario por habitante, expresado en paridad de poder de compra, representó el 86,1% de la media nacional. Respecto a la media de UE, llegó al 72,7 su número índice (86,1 en el caso de España).
- En el año 2000, la renta per cápita en Canarias fue, según el INE, de 14.380 euros (el 94,3%, o un 5,7% menos que los 15.247 euros del conjunto español). En 2001, los 14.990 euros crecieron un 4,2%, pero su diferencial aumentó con respecto al resto de España (un 7,2% menos).
- El salario medio mensual canario en el segundo trimestre del año 2001 equivalió a 189.241 pts. (un 16,6% por debajo de la media nacional que fue de 226.758 pts.); el coste laboral (cotizaciones y otras percepciones que no fueran el salario), alcanzó las 253.080 pts. (18,1% por debajo del nacional).
- El gasto por habitante en el primer trimestre del año 2001 ascendió a 247.699 pts. (un 11,1% inferior al conjunto nacional); el gasto en alimento del hogar medio canario fue similar al español (un 17%). Según esta misma encuesta del INE, el 18,8% de los hogares canarios podían ahorrar (38,2% en la media española), mientras que el 81,2% de los mismos no podían hacerlo (61,8% en la media nacional).
- La Encuesta continua de presupuestos familiares del INE, recoge para el segundo trimestre del año 2000 los siguientes datos: el 16,8% de los hogares canarios tenían mucha dificultad para ahorrar (8% en España); el 18,3%, dificultades (15% en España); el 11,8%, facilidades (14,8% en España); el 1,9% mucha facilidad (1,7% en España).
- Según la Estadística de condiciones sociales de la población canaria que realizó el ISTAC a partir de los datos del año 2001, un peón no cualificado gana el 38,1% menos que el estrato más alto de directores y gerentes de empresas (109.339 pts. frente a 286.459 pts.). El ingreso medio de la mujer que trabaja en las islas es un 18% más bajo que el del hombre: en el estrato alto la diferencia es de un 12,8%, pero en el no cualificado asciende a un 23,1%.
- El tejido productivo canario en 1999 estaba compuesto por 118.434 empresas. De ellas, 56.144 (47,4%) no tenían asalariados; 48.813 (41,2%) tenían de 1 a 5; y 13.477 (11,4%) contaban con más de 5 trabajadores. El sector comercial es el que disponía de más locales (41.450, es decir, el 35%), seguido de la hostelería (14.961 y cuota del 12,6%) y el transporte y las comunicaciones (11.159, esto es, el 9,4%).

Aunque esta enumeración de indicadores podría ser mucho más extensa, consideramos que los datos que acabamos de resumir permitan hacer una adecuada valoración de la información estadística que actualmente existe.

## 5.2. LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES DEL MODELO ECONÓMICO CANARIO: UNA REFLEXIÓN GENERAL Y EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LAS DOGT

El eje operativo del territorio es la plataforma articuladora de los dos grandes combates que hoy más preocupan a la sociedad canaria, según revelan los datos del Sociobarómetro canario: a) el riesgo del deterioro irreversible en el medio ambiente que causa un modelo económico poco respetuoso con sus frágiles equilibrios; y b) la percepción de problemáticas relacionadas con fallos en su sostenibilidad social. Dentro de esta segunda esfera, y de acuerdo con esas referencias de las encuestas de opinión, el paro, la seguridad y la inmigración son las áreas de mayor interés.

El primer asunto compete al diseño de la política territorial en sus diferentes integrantes. En cuanto a los aspectos sociales, sus fuentes primarias son las del modelo económico, el sistema institucional y las características de composición y movimiento poblacionales. En este caso, el efecto conjunto de la reorientación del modelo económico con su base territorial es la que avala voluntades e instrumentos, capacidades y recursos con los que hacer frente a esos focos de tensión social.

En consecuencia, las estrategias territoriales incardinan las acciones de un desarrollo regional cuyo hilo conductor es ajustar los "mandos de control de la trayectoria". Para tener éxito en ese diseño prospectivo es necesario despejar el terreno a las fuerzas impulsoras que son proclives a esta bifurcación que desea la sociedad canaria. Aun más destreza ha de ponerse, si cabe, en las tareas de persuasión y autoridad hacia aquellas fuerzas de resistencia que son partidarias del *statu quo* o del "gatopardismo" de cambiar la fachada, pero no la sustancia del formato existente. Varían las condiciones iniciales de partida, y se precisa interferir con medidas "potentes" las rutinas de procesos, usos y prácticas de los derechos de propiedad actualmente dominantes en los territorios de las Islas. Simultáneamente, es necesario volcarse en otro de los causantes de nuestro "desorden territorial": el acelerado ritmo de intervenciones en un territorio tan escasamente dotado de eficientes planeamientos.

El momento presente, cuando se está planteando este cambio de las estrategias territoriales, tiene abundantes pruebas de estar "forzado por las circunstancias". La presencia inmigratoria es nueva en la sociedad canaria y hasta ahora las políticas de respuestas son de balbucientes tanteos y de elevada ineficiencia. El consumidor turístico de nuestros días ha ido colocando el factor medio ambiental en el vértice de sus valoraciones preferentes. Los agentes económicos de cualquier territorio comparten la evidencia acumulada de que la densidad y diversidad espacial están relacionadas con la variedad productiva, por lo que se estimula la innovación y creatividad si el entorno no padece gravosas deseconomías externas e insatisfactoria calidad de vida, trabajo y formación. Asimismo, existe un gran consenso en la reformulación de las fuentes del crecimiento, lo que hace que se coticen al alza los activos intangibles del conocimiento, el capital social, el aprendizaje y las culturas corporativas y de gestión. Ahora bien, todos estos hechos y otras transformaciones que están ocurriendo se mueven a instancias de un acontecimiento determinante, modelador: el de la globalización y sus tensiones dialécticas con las comunidades locales.

La lógica funcional de la mundialización, en general, y de la globalización económica, en particular, ha modificado las coordenadas del espacio, el tiempo y los recursos que son valorizados por los procesos productivos, los productos que comparecen en los mercados y las preferencias de los compradores. El papel hegemónico de las nuevas tecnologías y el ascendente peso de la información en toda la cadena de

valor de las empresas, relaciones sociales y transacciones económicas, también están acompañados de cambios en los desplazamientos internacionales de personas, bienes, factores materiales y signos. En este sentido, no debe pasarse por alto que las tres grandes cuestiones que centran nuestra atención –los flujos inmigratorios, las estrategias territoriales y el estilo del modelo económico– internalizan en el caso canario ese prototipo genérico del ámbito mundial.

En el flujo inmigratorio la situación de Canarias encuadra en su mercado laboral, las costumbres y formas de vida, los mecanismos de inserción y el sistema institucional y normativo, las casuísticas adaptativas y prácticas vivenciales. Por su parte, las estrategias territoriales están condicionadas por esos distintos supuestos de la globalización en tres asignaturas decisivas: fortalecer su competitividad y atractivo territorial; extender a sus agentes los criterios de sostenibilidad; y, finalmente, preservar con un renovado esquema oferente culturas productivas locales arraigadas en el lugar. Y en lo que atañe al modelo económico, tiene dos caminos convergentes que recorrer: diversificar sus cluster o especializaciones, volcándose en el sello de la calidad diferenciadora por cuanto tiene escasas ventajas en la competencia de costes; y, en el otro sendero, mejorar sustancialmente los cimientos de su cohesión social, para reducir su desigualdad en espacios, ingresos y oportunidades de inclusión.

En la bibliografía del desarrollo regional, las estrategias que confían en tener “huecos” dentro del tablero globalizador, y que son resultados de acciones “planificadas” y protagonizadas por actores locales con decidida voluntad de “contar” en ese concierto, aunque sea en posiciones “no centrales”, se conocen como políticas de “territorialización activa”. Para entender lo que significa elegir una alternativa de ese calibre, hemos de sopesar los impactos a que están expuestos los territorios en el actual corrimiento de los mapas, los riesgos que entraña caer en el pelotón de los “territorios débiles”, y focalizar los esfuerzos en saltos organizativos que implican la gobernabilidad (*governance*), el capital social que disponen y ese nuevo requisito de operar en redes y sin horizontes individualizados.

Empecemos por el cuadro de impactos que, queriéndolos o no, transmite la envolvente de la globalización. Las áreas que reciben esas proyecciones son las de los recursos que puede e interesa movilizar a ese tejido económico, las del nivel de capacidad asimilativa o encaje que tienen los agentes de ese espacio frente a la “competencia externa”, y, en un tercer capítulo, las de cuáles son los estados de situación y las franjas de vulnerabilidad de paisajes, hábitats y patrimonios culturales y de recreación. Se trata de impactos que por sus magnitudes y efectos de arrastre son reversibles o irreversibles (recuperables o no), cíclicos o accidentales. En la mayoría de los casos, la mundialización repara muy poco en si un punto del *mapamundi* sufre deterioros registrables, siempre y cuando en otros lugares se sustituyan o cobren esas funciones. En situaciones concretas, la lógica del sistema tiene muy claro que su objetivo primario es conservar o acrecentar la valoración de lo que puede venderse. En este orden, parecen contradictorios los cálculos que no contemplan aparentes “quemadas” o “actitudes de suicidio” en ciclos de vida que se acortan de modo tan temerario. Determinados recursos fijos, físicos e inamovibles, junto a externalidades ambientales, no sólo son importantes en la función general sino que, además, inyectan de componentes de diferenciación a los productos y servicios que oferta el sector local o “residencial”, como lo denomina P. Ksugman (marca que ha de extenderse al peculiar servicio turístico ofertado *in situ*).

¿A qué puede conducir un territorio con insuficiente capacidad para asimilar esos impactos? La estación de arribada no puede ser otra que la de formar parte de los vagones de cola de ese primer mundo que reserva en su marcha una proposición de “territorios débiles” o “retrasados”. La andadura de ellos acredita “problemas de competitividad, accesibilidades, calidad de recursos humanos y ambientales, escaso

impulso de sinergias y de capacidad de aprendizaje" (R. Camagni, 2002). Lo grave de irse desenganchando de esa dinámica global es que, para recuperar la posición relativa en un cuadro donde los de arriba no dejan de crecer, habría que redoblar esfuerzos y aciertos para permanecer en puestos similares (la famosa paradoja de la Reina Roja). Las tasas de crecimiento que está alcanzando Canarias en los últimos años señalan que su ciclo expansivo es más alto que el de la mayoría de las restantes comunidades autónomas y el de la media española (que, a su vez, es más elevado que el de la Unión Europea).

De hecho, en el bienio 2000-2001 la caída de las tasas ha sido notable debido a la retroalimentación de dos fuerzas correlacionadas: la ralentización de la economía mundial y el frenazo del binomio inmobiliario-turístico ante las expectativas desfavorables de la rentabilidad de esas actividades. La advertencia general al modelo está lanzada: la dependencia tan fuerte a ese eje inmobiliario-turístico no es lo más arriesgado, sino la cortedad de miras en la evaluación de las deseconomías externas que va segregando ese crecimiento tan polarizante en los débiles estímulos que arrastran hacia la diversificación de iniciativas y, por último, en el alicorto entorno de innovación que refleja su tejido empresarial.

Si los desafíos del desarrollo regional son claramente el aumentar las defensas frente a las amenazas que se ciernen sobre sus producciones y el reforzar interacciones, la sostenibilidad y las externalidades de proximidad, entonces el papel de las estrategias territoriales es convencer a los operadores de la necesidad de que hagan relevante el largo plazo que la acción pública distinga primero lo transversal económicamente de lo específico de las intervenciones espaciales e incentivar la localización de servicios, accesibilidades y sumarse a los entornos que están dotados de activos intangibles, entre los que son interesantes los que motivan a los agentes para cooperar.

Por tanto, es sustancial que la finalidad de las estrategias territoriales en un modelo económico como el canario tenga los siguientes criterios:

- a) Un principio articulador, que no puede ser otro que el del Desarrollo Sostenible (DS) adaptado en forma y graduación a las islas y al conjunto del Archipiélago Canario.
- b) Un compromiso social, el acrecentar su nivel de capital social al constituir la base de la cohesión y sostenibilidad social.
- c) Una manera institucional de organizar esas estrategias, el de la *governance*, que consiste en aglutinar las decisiones de ampliar áreas competenciales en un sistema coordinado en el que participen, en un esquema de partenariado, los distintos niveles institucionales y las organizaciones representativas.
- d) Un funcionamiento creciente en red, al objeto de lograr economías externas, sinergias de las interacciones y redes que complementen los anclajes del capital social.

Si se tiene en cuenta el formato que se acaba de exponer, las estrategias territoriales deben estar orientadas a lograr una transición de los postulados dominantes en el actual pilotaje estratégico del modelo de crecimiento. El acento se pone en tres cuestiones con amplios efectos multiplicadores: capacitar a los agentes (*capacity building*) mediante conocimientos e incentivos a las actitudes para asegurar la consolidación de ese desarrollo sostenible o durable; catalizar una plataforma de encuentro que vaya cultivando las reformas normativas y las acciones de choque que restan credibilidad a la continuidad del modelo vigente; y crear más valor público en el patrimonio y el capital natural, lo que supone impedir operaciones y usos que no garanticen sus servicios en el futuro.

Estas cuestiones constituyen argumentos manejados por el enfoque de la "inteligencia territorial" que hoy está sirviendo de inspiración a diversas disciplinas centradas en el análisis territorial<sup>23</sup>. Concretamente, los aspectos que atraen el interés de los autores de esta "nueva visión" son los siguientes: el de las innovaciones que sean apropiables colectivamente; la inversión en conectividad que facilite los vínculos e intercambios (capital relacional), las gestiones y la actualización de conocimientos; y la asociación del atractivo del territorio con la imagen-país que se quiere proyectar.

A lo largo de estas consideraciones sobre las estrategias territoriales, el núcleo central que vertebra todos esos hechos y relaciones, políticas y acciones, instrumentos y objetivos, es configurar un consistente Desarrollo Sostenible (DS).

### 5.2.1. Sobre la estrategia de desarrollo sostenible en el modelo canario

El DS se inscribe en Canarias dentro de una dinámica que, una vez más, traemos a este plano en el que han de diseñarse los pasos que se deben dar y el organigrama de referencia.

- a La creciente concentración de población en 41 entidades de más de 5.000 habitantes. Hay, pues, unas variaciones morfológicas, de distribución espacial, en las centralidades del sistema poblacional canario.
- b Nuevos posicionamientos en las jerarquías socioespaciales de lugares, actividades y distribución de ingresos. Es consustancial a la lógica del sistema, pero es evidente que en Canarias hay un "plus" de "desigualdad". Además de su REF y RIC, que relajan la presión fiscal sobre las rentas del capital, el observar un salario medio inferior a la media nacional (sobre un 15%) y el disponer de una tasa menor de actividad ocupada son avales suficientes para justificar esa "característica estructural".
- c Ninguna estrategia es asumible si no contribuye al afloramiento de oportunidades a la inversión y el empleo. Quizás sea el aspecto más controvertible de las apuestas aparentemente ralentizadoras de las estrategias de DS. Éste es el supuesto que manejamos los partidarios de esta "reconversión", además de considerar que un crecimiento menor de plazas, obras y viviendas ofertadas no necesariamente implica un descenso del volumen de facturación. Confiar en el valor añadido es organizarse para tener más rentabilidad incorporando una menor movilización y consumo de recursos materiales, incluidos los territoriales. En prospectiva estratégica cabe esperar que las empresas locales puedan adaptarse, con ventajas frente a los grandes grupos inmobiliarios, a esas estructuras funcionales más "artesanales" y dotadas de personal preparado para "rehabilitar" y "construir no de modo estandarizado".
- d En una estrategia de estas características se cuida más la densificación de dotaciones en bienes físicos duraderos, viviendas, infraestructuras, equipamientos y ocupaciones de suelo. No se trata de limitar antes de tiempo ese umbral de alcance al potencial, sino de concebir esas ocupaciones evaluando la asimilación de cargas territoriales que puede tolerar ese lugar sin incurrir en "efectos de saturación" o "deseconomías externas".

<sup>23</sup> En este enfoque han profundizado, especialmente, los geógrafos franceses y los del Québec canadiense, preocupados inicialmente por las estrategias del desarrollo local en contextos de globalización. La evolución de sus propuestas coincide relativamente con los últimos análisis de la geografía económica y las nuevas teorías de la localización y del crecimiento endógeno.

A continuación, analizaremos qué suponen entonces las estrategias de DS, y qué tienen que ver con los flujos inmigratorios.

Estrategias de DS y territorialización activa necesitan acudir al debate y a la negociación, como es lógico. Pero también esas políticas han de establecer unas reglas de juego sensatas y respetuosas con los derechos legales. Y lo deben hacer antes de repartir "la baraja" y esperar "las jugadas". Toda política de estas características es, en efecto, "primeramente una transferencia de ganancias o de pérdidas, sea al interior de una misma generación, sea entre generaciones sucesivas" (J. Theys, 1994). Por nuestra parte, podemos concretar que esas transferencias pueden ser redistribuciones entre sectores y en reasignaciones de usos. La discriminación positiva estaría justificada entre los que están dispuestos a operar compatibilizándose con las externalidades y entre aquellos que no las tienen en cuenta por su afán lucrativo. Estos últimos abren nuevos frentes de "riesgos" confiando en poder trasladarlos a la colectividad cuando las cosas vayan mal (riesgo moral, si cuentan con avales públicos o institucionales).

Continuando con esa ligazón entre DS y territorialidad activa, hay que señalar que el DS valoriza a largo plazo el capital natural de ese territorio. Por su lado, la territorialización activa busca maximizar los recursos y la diversidad de actividades que podrían emprender los agentes locales (municipales, comarcales e insulares). Todo esto se podría llevar a cabo de manera inmediata a través de la creación de un sistema de apoyo para que las iniciativas puedan viabilizarse y entretejer una "masa crítica" en la producción local. Con este considerando coincide el juicio de P. Krugman cuando destaca lo importante que es la eficiencia del "sector residencial" (local o doméstico en nuestras expresiones), ya que es la productividad interna la que está más conectada con el bienestar local, si bien la misma depende del tamaño del país y de su apertura al comercio internacional, dos variables que en Canarias actúan "contra la viabilidad de ese sector local".

Esta movilización tiene la virtud de proyectarse sobre dos vectores, que constituyen fuerzas de orígenes muy distintos, pero convergentes en el plan de actuaciones: por un lado, el rescate de culturas productivas que fueron antaño significativas y populares (productos, técnicas, saberes en el hacer, conocimientos de los aprovechamientos); y, por otro, el funcionamiento de manera organizativa con modernas técnicas de gestión, *marketing* y ventas de los tiempos actuales, pero sin la pérdida de ese "sabor" (calidad) e imagen que rememora lo "vernáculo" y "originario" (la identificación origen).

El sello identificador que mejor trasluce el éxito de esa agitación y renacer de estos yacimientos de productos y empleos es contar con un grupo de productos y prestaciones diferenciadas, es decir, con valores añadidos marcados por la creatividad del lugar. Pues bien, este es el sustrato del Desarrollo Endógeno (DE).

Como señala S. Boisier, el crecimiento económico actual tiende a ser cada vez más exógenamente determinado. El grado de endogeneidad que se puede implementar mide la capacidad institucional que se posee para decidir, diseñar, negociar y ejecutar con relativa autonomía. Lo importante es cómo se utilizan intensamente los recursos, espacios y personas locales. La endogeneidad, entonces, "estaría definida más por la especificidad de los problemas territoriales que por decisiones y planes que no contemplan esos fuertes vínculos territoriales".

Finalmente, consideradas las estrechas afinidades que tiene la estrategia de DS con la "territorialización activa" y con el DE, insistimos en lo que para una comunidad representan los comportamientos denominados por P. Geddes de "conturbaciones". Designa así a las urbanizaciones sin freno que se difunden

por todo el territorio sin control ni vertebración y que, consecuentemente, atentan contra la ordenación general y el respeto a un centro, así como contra la racionalización del entorno. El territorio no sólo se cuartea, sino que también sus “desparramamientos” (*spillovers*) generan ocupaciones salpicadas de auto-construcciones y agrupamientos caóticos, lo que resta potenciales de recomposición al intangible paisajístico y al parcelario existente.

En este caso, el impacto residencial, ante la evidente ausencia de alternativas públicas correctoras, configura tramas de corredores continuos en la superficie territorial. Son los casos norteños de islas como Tenerife y Gran Canaria (este último caso también lo hace hacia el sur en un largo radio, mayor que el tinerfeño). Es una manera de recortar capacidad al capital natural. El otro modo tiene tanta o más significación: la destrucción medioambiental causada por el sistema productivo. Serían dos los indicadores en los que nos interesa fijar la atención: el consumo de superficie por unidad de valor producido y la distribución en el territorio de las distintas localizaciones económicas y residenciales. Dos de las características del modelo económico canario es precisamente el elevado consumo territorial y el seguir el patrón de asentamiento difuminado y escasamente verticalizado en los núcleos urbanos.

Se habla de “destrucción medioambiental” cuando la tasa corriente de extracción de un recurso natural va produciendo, de manera sucesiva, menos ingresos al mismo tiempo que escasea progresivamente. Una vez más, al igual que en el conflicto de intereses al que antes aludíamos, para corregir las externalidades que se derivan de las actuaciones de los agentes, sigue siendo necesario contar con instituciones de acción colectiva como las administraciones públicas.

Hemos de pensar que los avances en la estrategia de DS llevan consigo logísticas distintas en la presupestación de obras, las prestaciones de los servicios generales y la organización de los espacios públicos. En este sentido, los colectivos poblacionales tendrán que irse adaptando a esos cambios. Con todo, realmente los vectores de restricción de usos territoriales y la oferta de trabajo no cualificado serán el principal mensaje dirigido a los potenciales desplazamientos de mano de obra foránea.

Si Canarias apuesta estratégicamente por el DS, tendrá que movilizar a su población y agentes para que las sinergias con el territorio y con la cohesión social produzcan un bienestar cuyos elementos cualitativos no hagan añorar el modelo imperante en estos últimos años. Y movilizar a la gente es incluir a todos los que aquí residen, para, además, conseguir que los que vienen de fuera, como turistas o a realizar visitas comerciales y familiares, interioricen que estas islas tienen una personalidad colectiva con un modelo asumido de ser, hacer y estar.

El DS es una plataforma de “lanzamiento a la territorialización activa” y una vía estratégica para no incitar presiones especulativas por parte de agentes externos y “comandos internos” poco escrupulosos ante los efectos multiplicadores sobre el entorno local. La vocación de no enraizamiento de los primeros se explica por la mentalidad “deslocalizadora” que ha ido adoptando el capitalismo más globalizante. La “insolidaridad” de los segundos, aunque criticable ética y socialmente, también tiene su explicación: forman parte de esa “tropa” de rentistas y negociantes que han padecido estas islas, con sus prácticas y estilos bien definidos por Veblen cuando afirma que esa forma de relacionarse con la creación de riqueza no es la de los empresarios, sino la de una especie “asilvestrada” que cuenta a su favor con las complicidades de decisores públicos que les facilitan o permiten operaciones de renta muy lucrativas (los *rents sinkings* o buscadores de rentas). Los corrimientos de líneas en la cartografía del planeamiento, las concesiones que *aggiornan* simples intermediaciones de compra-venta, picarescas en el “subasteo” y otras prácticas aleja-

das del paradigma de la competencia de mercados transparentes, han provocado que en el mundo turístico-inmobiliario de casi todos los lugares del planeta se hayan ido incrustando este tipo de personajes y organizaciones heterodoxas. Son los *amateurs* del juego económico que tanto perjudican a profesionales y sectores empresariales que se esfuerzan por hacer las cosas bien.

En los procesos de crecimiento económico, el concepto de desequilibrio ha sustituido a esa idea de darle forma integral e impulso conjunto a espacios de encuentro y voluntades de convergencia. Fue un destacado profesor de Economía húngaro, J. Kornai, el que incorporó a las teorías del crecimiento su caracterización de la armonía y de lo inarmónico. En realidad, la coherencia territorial es una variante que expresa la necesidad de evitar situaciones contrapuestas en el seno de los sistemas y en las interacciones entre ellos.

El término “armonizar” aparece frecuentemente en la acción pública apelando al esfuerzo que conviene llevar a cabo para conciliar diferencias de trato y planteamiento que tiene un mismo tema en distintos lugares, ordenamientos, intereses sectoriales y, en general, toda suerte de temáticas en las que no han existido decididos procesos sinérgicos o conciliatorios entre los matices que presentan.

La armonía es un intangible de estilo que ha de estar en el cuadro de las metas que motorizan a una estrategia de DS y a las figuras del planeamiento. Frente al valor de uso y de cambio en las externalidades, lo “armónico” apuntala notablemente el valor simbólico, especialmente en sus proyecciones estéticas y en las percepciones subjetivas del sentirse a gusto en un lugar que ofrece “amenidades” e invita a participar en su gestión y a estar pendientes de sus valores patrimoniales y utilidades.

La armonía en la sostenibilidad motiva a los sujetos a ponderar el salario social en especie, es decir, lo que no es estrictamente remuneración monetaria. Principalmente, son valorados los ahorros de tiempo exigente (jornadas laborales y dedicaciones profesionales), el disfrute de bienes y patrimonios colectivos (ocio, playas, atenciones personales y relacionales), la participación en lo lúdico de los patrimonios colectivos y de estilos de vidas menos estresantes y que surgen por el tener (o acumular) medios materiales (la espiral consumista). Esta es una faceta realmente integradora y alternativa para unas islas que no han de estar obsesionadas por el cuantitativismo de las macromagnitudes, que es cohesionante porque suma colectivos cuya aspiración es vivir mejor después de superar la cobertura de necesidades básicas.

Las limitaciones en el uso de recursos y en no lograr el crecimiento cuantitativo a costa de sacrificios en el medio ambiente generará una dinámica de requerimientos distintos y menos numerosos.

La estrategia de DS puede ser votada por la ciudadanía en programas electorales, o casi siempre se va fraguando hasta ese momento a partir de acuerdos, decisiones y apoyos con los que se intenta contrarrestar una evidente problemática del deterioro ambiental y el desorden territorial.

La misión de un poder político honesto es atender y gestionar el interés público de las problemáticas que presentan las externalidades y recursos naturales de ese sistema territorial. Si no se utiliza adecuadamente, conduce lógicamente a una “prestación ineficaz de los recursos disponibles” (F. Facchini, 1994). Sucederá entonces una curiosa circularidad del efecto a la causa. Los intereses privados que vienen operando en la zona y que no son el beneficiario concreto que ha aprovechado mal la externalidad y recursos del lugar, al igual que el conjunto social, asumirán costes futuros suplementarios (pérdidas por deseconomías externas). El potencial de la frontera de producción en ese espacio tendrá una

baja en su capital natural y en su "fondo de comercio" colectivo (y, por lo tanto, en el conjunto de la actividad empresarial). Por extensión, el patrimonio social registrará su correspondiente merma no amortizable.

Las estrategias de DS, a medida que van calando en todo el cuerpo de decisiones y en la opinión pública, en el sistema formativo y en los programas de las fuerzas políticas y sociales, acaban generando, en todos los lugares donde se han implantado las siguientes consecuencias: un elevado nivel de concienciación en la población sobre los consumos de recursos y sus ahorros; la aceptación de programas sobre pautas alternativas y prácticas de conservación; una imbricación de participación ciudadana y el surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil. En un contexto de esas características, no sería bien aceptado que algún colectivo observase conductas distintas relacionadas con el hábitat, los ecosistemas y las prestaciones de servicios públicos. Los estudios realizados en países, regiones y ciudades muy distintas acerca de la aplicación de Agendas Locales 21, programas de ciudad verde, ensayos piloto de hábitos antes y después de medidas que conllevaran estos criterios de sostenibilidad, confirman de manera abrumadora que los estratos poblacionales acaban teniendo entre sí una baja desviación de la media colectiva. Si los modos de vida aminoran la presión sobre los recursos y territorios del consumo de servicios públicos, mejora la calidad visual del hábitat e incrementa la demanda de productos verdes y ecológicos, entonces hay que suponer, ya que no existe ninguna prueba que demuestre lo contrario, que los inmigrantes adoptarán comportamientos similares.

### 5.3. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN GENERAL Y DEL TURISMO (DOGT): SU INFLUENCIA EN LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y LA INMIGRACIÓN

Las Directrices de Ordenación pretenden ralentizar la oferta en unos casos, frenarla en otros, autorizar huecos construibles, e incentivar, por último, operaciones de rehabilitación y regeneración. Sus buenos propósitos apelan a la disciplina y responsabilidad, a la coordinación y a la modificación del cuadro de incentivos y barreras.

La estrategia de DS tiene su primera gran puesta en escena en nuestras islas con las Directrices de Ordenación General y del Turismo (DOGT). Precedentes como la Ley de Espacios Naturales de Canarias, la Red Canaria de Espacios Protegidos, Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas de Especial Protección de Aves; las Reservas de la Biosfera, Patrimonios de la Humanidad, Parques Nacionales, la Ley de Ordenación del Territorio (LOT, de 16 de abril de 1999), el Plan Director de Infraestructuras de Canarias (de 22 de marzo de 2000), la diferente y controvertida legislación turística, o la contemplación de Directrices del Suelo Agrario, indican que, en general, existe una sensibilidad sobre la situación que es superior, desgraciadamente, a la capacidad institucional para disciplinar y liderar intervenciones sobre el territorio con los controles exigibles de la soberanía política<sup>24</sup>. La torre de Babel de instituciones competentes en el "proceloso" viaje de las licencias desde su peti-

<sup>24</sup> Este puede ser uno de esos casos que ahora suscita el interés de las instituciones, y que califican de efectos del "mal derecho" (*hard cases make load law*), ya que no se ha sabido hacer eficiente la legislación. Se inmiscuye en un asunto con necesidad de reglas, pero no aparecen árbitros, castigos y premios.

ción hasta su ejecución es una prueba de cargo contra una elemental "racionalidad sustantiva" en la que debe ser prioritario lo adecuado frente al que decide lo que es conveniente y en razón de qué interés se aprueba el uso transformado del espacio.

Las DOGT comparecen con esa vocación de texto refundido para jerarquizar un ordenamiento tan barroco en su profusión de textos como paralizante en sus interferencias de protagonistas competentes y confluencias normativas. Estas DOGT, que actualmente están en trámite parlamentario, tienen aspectos que se pueden perfeccionar y mejorar, o, al menos, reformar desde diversas ópticas. Pero lo relevante es su "fuerza aglutinadora" para jerarquizar y simplificar las secuencias de las operaciones de construcción y su permisibilidad en función del entorno territorial en el que se programan esos proyectos.

En las Directrices de Ordenación se afronta la problemática de la "escasez territorial", y se establece una estrategia que se explicita (la del Desarrollo Sostenible) y unos campos de actuación (directrices e iniciativas) que tienen por objeto reequilibrar y transformar la configuración territorial (directrices 55 y 56 con sus instrumentos), así como considerar el espinoso tema de la segunda residencia (directriz 79). En el punto 1 de la directriz 56 se dice que "el planeamiento incidirá de manera particular en las políticas de vivienda y suelo, con especial atención a la reserva y utilización del patrimonio público del suelo; las infraestructuras de transportes y comunicaciones; las políticas sectoriales, en especial agrarias, industriales, energéticas y turísticas; y la localización de usos estratégicos de carácter industrial y terciario, así como el turístico".

De acuerdo con esto, estamos ante una operación legal de "ingeniería" en la intervención del territorio. Se incide en la dirección de su trayectoria corrigiendo los mandos de control y las inercias dominantes. Racionalizar procesos y consumos, así como discriminar efectos, resulta una opción valiente porque es urgente en las actuales condiciones, siempre que institucionalmente se mantenga la coherencia. Se actuará sobre los ritmos, disminuyendo la velocidad de las conversiones de usos en el preferente destino turístico, y también en la "masa", esto es, en la volumetría y en la intensidad distributiva de dichos usos. En cierto modo, estas directrices se apuntan a esa visión del futuro en el que ya no cabe hacer más cosas de lo normal, sino hacerlas distintas.

Más adelante veremos cómo en el modelo económico canario están dadas las bases para que muchos de los principios del desarrollo sostenible (DS) hubiesen sido, desde hace bastantes años, principios rectores en el mapa de ruta que orientaba al crecimiento. Mejor es tarde que nunca si, se consigue concienciar a las "fuerzas vivas" de que es preferible crecer algo menos en un largo periodo, que mucho en ciclos cortos o medios. La consolidación adaptativa del tejido productivo será más sólida que las convulsiones de "fiebres" y "enfriamientos" a las que nos habíamos acostumbrado (los célebres *stop and go* de las economías dependientes y abiertas al exterior).

La moratoria o Directrices de Ordenación han observado datos que fundamentan su alarma y la recomendación hacia una moderación en el crecimiento de la oferta turística: el *stock* de suelo turísticamente disponible y de superficie útil que actualmente no está ocupada se acerca bastante a las problemáticas de la saturación en un caso y de agotamiento en el otro. Lo que aquí se está manejando es el concepto físico de escasez que emplea la geografía, ecología, geología y edafología. Si la oferta de plazas alojativas sigue al ritmo que viene manteniendo, se agotarán las reservas de suelo y se llegará a extremos de estrangulamiento en el espacio vital. De acuerdo con esto, en esa perspectiva de causalidad simple hay "sobrecapacidad" o "supercapacidad" de plazas.

### 5.3.1. Las DOGT y la inmigración

Estamos convencidos de que las DOGT contribuyen a regularizar los flujos inmigratorios. La sostenibilidad es más sensible a la solidaridad que cualquier otra estrategia alternativa. La inclusión activa es uno de esos requisitos que lo avalan, puesto que la inclusión social ha justificado una acción colectiva en la administración de recursos y en la preservación del territorio para que no puedan agotarse a corto plazo o desvalorizarse en su capitalización por los intereses de unos pocos. Con la finalidad de que la inclusión se correlacione con la gestión de los "comunes" y de que esos bienes públicos tengan funciones de eficiencia social, se debe definir el cuadro de los derechos de acceso, y los rituales de comportamiento aceptables. Eso estará en función de la condición de ciudadanía no excluyente.

Con la inmigración se pretende tener unas Directrices de Ordenación que en cierto modo, reproduzcan la logística funcional de regularización en aquella otra. Sin embargo, las vinculaciones del parentesco son más estrechas de lo que se pensaba. No sólo se ha reconocido que las Directrices de Ordenación frenarán la inmigración, sino que también podemos decir que las Directrices son una política regulatoria de la inmigración canaria. En un interesante estudio sobre los contratos que se hicieron en 1999 (en pleno ciclo expansivo del lustro 1995-2000), se estimaron en 39.100 los contratos que fueron suscritos por peninsulares y en 15.820 los de extranjeros. El 62% de estos últimos, provenían de países de la Unión Europea y el 11% eran 3.818 africanos; el porcentaje de americanos alcanzó el 13% (4.308) y el resto eran asiáticos. Casi el 30% de los africanos trabajó en la construcción; 5.577 contratos de albañilería fueron ocupados por peninsulares (3.232 como peones). Sin embargo, la lista de profesiones de los contratos firmados por foráneos, la encabezaron los camareros (9.348), de los que 5.966 eran peninsulares y 3.382 extranjeros. Un caso llamativo fue el de Fuerteventura: se hicieron 10.451 (52%) contratos a peninsulares; 4.497 (22%), a canarios; y 2.510 (12%) a extranjeros. La información disponible confirma esta hegemonía de la construcción y el turismo en la creación del empleo canario y del reclutamiento de foráneos. También ratifica el importante estrato de no cualificados y baja formación que está teniendo ese empleo.

El hecho de que Canarias tenga más DOGT no frenará la inmigración, ya que las causas son múltiples y no es una política anti-inmigratoria directa. Sin embargo, las DOGT pueden ralentizar las llegadas de ciertos colectivos de inmigrantes si se recorta la dinámica constructora y la oferta de nuevas plazas turísticas. Probablemente, el colectivo de los contratados legales por obra o de temporalidad inferior a un año sea el más afectado.

Sin embargo, y siendo realistas, mientras los países emisores no generen cuantiosas oportunidades económicas y se establezcan política y socialmente, será inevitable la búsqueda desesperada, por parte de franjas de población joven, de formas de acceder al interior de los países del Primer Mundo. Para ellos es marginal el considerar de la coyuntura que se vive en estos países desarrollados, y tampoco tendrán efectos apreciables las noticias acerca de las posibilidades de encontrar trabajo en ellos. Transmitidas las experiencias que viven los inmigrantes, el distinto poder de asimilación laboral que tienen los países de acogida podría tener cierta incidencia.

La información de que se dispone en la mayor parte del Mundo Subdesarrollado es que emigrar constituye el principal objetivo vital. Una legislación restrictiva y un cumplimiento eficiente de los flujos podrán aminorar la corriente. Ahora bien, parece imposible que seamos capaces de desalentar mentalmente a personas cuyas condiciones de vida bordean la supervivencia, o bien que no tengan esperanzas de tener un futuro materialmente digno (la superación de las necesidades básicas de la que habla A. Sen).

Las DOGT tendrán entonces distintos efectos según se consideren los grupos de inmigración. En términos generales, habrá menor demanda laboral en la edificación de construcción turística, si bien en todo el sistema económico están solicitándose empleos de mayor cualificación ligados a funciones productivas orientadas a productos con mayor diferenciación o calidad. Este tipo de empleo conlleva contratos de estabilidad superior, lo mismo que salarios de ingresos más altos. Los contratos precarios, y especialmente los que tienen una duración limitada y coincidente con la finalización del proyecto o la prestación de una tarea acordada (construcciones, servicios de temporada, concesiones y encargos a plazo corto y medio), serían los directamente involucrados por esta reorientación territorial del modelo económico.

Las inmigraciones de "irregulares" o "sin papeles" siguen dependiendo en primera instancia, de lo que pasa en sus países de origen y en el propio *push* que radica entre esas condiciones de vida y la voluntad propia de salir, tan extensamente dominante en los jóvenes de esos países. Lógicamente, mucho tienen que ver en este estrato la eficiencia y los filtros de las políticas de control en las fronteras. Finalmente, existe un tercer componente incidente, que es el de canalizar reglamentariamente una parte de esos flujos mediante acuerdos de cooperación con las países que actualmente no tienen convenios de extradición.

En principio, las DOGT tendrían consecuencias mínimas o no significativas en los estratos de los desplazamientos intra-firmas empresariales, en las relacionadas con la función pública y en el grueso de los "cupos" o inmigraciones primadas o selectivas que, de antemano, son peticiones empresariales de perfiles concretos (desde peones agrícolas a informáticos). Proseguirán con el mismo papel los movimientos de profesionales, universitarios, deportistas y personas relacionadas con el mundo del arte y del espectáculo.

Volvemos a separar el colectivo de la inmigración de las pateras y la que se "cuela por los aeropuertos" de lo que es el fenómeno general, cuya cuantía multiplica a ese caso tan especial y de gran resonancia mediática.

Nadie puede ignorar que en la opinión pública las noticias y crónicas de sucesos de los africanos que llegan a nuestras costas proyectan al saldo de la inmigración buena parte de sus apreciaciones negativas. Para sectores sensibilizados con esos aspectos negativos, incluso valoran su eventual efecto en el intangible de unas islas que en el imaginario turístico están catalogadas como lugares seguros para el descanso. En esta esfera de los intangibles perceptivos, sistemáticamente se relaciona esa "masiva" presencia de variadas nacionalidades con la preservación de las señas de identidad de la población local. Una eventual pérdida del "liderazgo" de ese referente identitario resquebrajaría los vínculos de articulación y el sustrato básico de "pueblo". Finalmente, también existe una opinión preocupada por un hecho que tiene mayor conexión con la cuestión territorial. Nos referimos al patrimonio de suelos y propiedades que poseen los foráneos, en una proporción ya relevante según se expone en el capítulo siguiente relativo a la dimensión territorial.

Las DOGT se suman, entonces, a los dos frentes que hasta este momento capitalizan la atención de la problemática inmigratoria: la eficiencia de la normativa y las líneas de apoyo que se están implementando, y esa otra proyección de fronteras afuera que constituye la estrategia de relaciones internacionales. Formulemos unos breves comentarios sobre ambos temas.

La baja eficiencia en el control inmigratorio de las autoridades nacionales, competentes en la materia, acentúa disfuncionalidades sociales de aquellos colectivos irregulares y de los que sobreviven en la economía sumergida. Estos focos inducen a la lógica de unas causalidades: crecimiento demográfico; menos

renta por habitante de los residentes; discutible, por no evidenciable, competencia a la baja del salario de los locales y esas otras prácticas de mendigar al vecino (al estilo *beggarthy neighbour*), lo que los desplaza al reparto de los servicios; contribución a los efectos de saturación y congestión. Todo eso supone una notable partida extra en la financiación del gasto por las instituciones canarias. Algunas personas de esos colectivos han generado problemas de seguridad, si bien los datos indican que no es mayor que la media de los residentes.

Es llamativo que las Cámaras de Comercio canarias estén haciendo más por la cooperación al desarrollo y a las relaciones de reciprocidad con los países africanos que la política de Estado. Cualquier experto en política internacional enfatiza la fuerte conexión que existe entre los procesos migratorios y las relaciones internacionales. Ni ha habido planes para prevenir y compensar determinados efectos de la nueva Ley de Extranjería (expulsiones, hacinamientos en centros, vida en los espacios públicos...), ni se ha observado una intensificación de la acción exterior de España en este continente durante los últimos años. Las relaciones internacionales han superado la fase de misiones esporádicas y han entrado de lleno en la implicación de las comunidades autónomas, las ciudades, las universidades, los centros de investigación y varias organizaciones. Nadie mejor que esos actores para expresar las necesidades y espacios de intercambios y cooperaciones. Incorporar en los programas comunitarios y nacionales a los agentes canarios que participan en las relaciones con los países africanos hubiera ayudado bastante a no padecer algunas de las problemáticas que tenemos con los denominados irregulares. La cooperación moviliza a agentes, autoridades de esos países y al conocimiento de la situación sobre pueblos y costumbres. Cabe preguntarse de qué manera podemos consolidar las relaciones comerciales con los países vecinos africanos si a sus habitantes no se les da un tratamiento respetuoso.

Nadie pone en duda lo delicado que es este asunto, puesto que implica a las jerarquías de competencia, los derechos humanos e individuales, y los derechos e intereses de la comunidad internacional y los Estados. La política inmigratoria avanza por medio de pruebas que asemejan al laboratorio de ensayo-error. Ya tenemos buenas declaraciones, como por ejemplo las del Foro Canario de la Inmigración. Lo que resta es arbitrar un *modus operandi* que satisfaga a la sociedad y transmita alguna esperanza a los inmigrantes. Mientras tanto, las imágenes de la tragedia y las crónicas de la alarma social abonan el terreno para algo que ya señaló Kritz (1987): "A medida que un país cambia su percepción sobre la inmigración, adecua su política inmigratoria a la nueva realidad". Un trofeo más para los que sostienen que este mundo es más de "desintegración" que de "globalización". Quizás sea cierto eso de que estamos en esta sociedad del riesgo en un permanente arbitraje de valores.

Dado que esos argumentos forman parte del debate y la competencia política, de las preocupaciones de muchos ciudadanos y de la agenda noticiable de los medios de comunicación, se explican el avance de propuestas aun poco desarrolladas y la abundancia de titulares sobre las fórmulas para solucionar esta problemática. A su modo, es hacer bueno lo que recomendaba Medina Echavarría: "El examen de la problemática sirve como introducción a la solucionática".

La buena política en la problemática inmigratoria es integrarla sin ruidos y facilitar las simbiosis de la interculturalidad y las indivisiones sociales y económicas. Se trata de una política que precisa tanteos adaptativos, mucha pedagogía y canales de participación de los ciudadanos residentes e inmigrantes.

Las estrategias de adaptación a lo imprevisible, como bien ha señalado S. Boisier, persiguen acrecentar la flexibilidad operativa de los sistemas, reducir las vulnerabilidades y mejorar la capacidad de las res-

puestas y los controles a las “desviaciones”. A esos apartados debemos añadir un tema que en la actualidad está convirtiéndose en el certificado de buena conducta (tipo de los códigos/protocolos en las empresas): el rendir cuentas de modo transparente, justificando los cálculos que suponen esas apuestas adaptativas (la *accountability*). Es muy gráfica la expresión que suelen utilizar los prospectivistas: “son necesarios muchos más recursos para apagar un incendio que para prevenirlo”.

Si la suerte es aquello que ocurre cuando la preparación se une a la oportunidad, más sentido tiene confiar en la medicina preventiva que en las cirugías de emergencias motivadas por un “complaciente abandono”.

### 5.3.2. Preparando el modelo estratégicamente

Sería un error grave que la problemática de la inmigración fuese planteada como un asunto anexo o independiente de las estrategias que a partir de ahora tienen que adoptar las islas, y de las que las directrices constituyen una primera columna vertebral. Es un cálculo poco inteligente contentarse con la adopción de medidas de disuasión como las que pudieran arbitrarse sobre residencialidad y propiedades de bienes inmobiliarios que no sean actividades económicas. También es tangencial refugiarse en planes de choque que estén orientados a contrataciones significativas de proyectos o cometidos específicos de sectores (inmigración selectiva de los modelos canadiense y australiano).

En unas islas con la porosidad de las nuestras, con dos caballos de Troya globalizadores –el turismo y el comercio–, no está claro que pueda contarse con un aparato de control y anticipación capaz de hacer esas selecciones y racionamientos de flujos con alta eficiencia. Lo que ha sucedido es que la improvisación de la Ley de Extranjería actualmente en vigor ha tenido tantos fallos como inadecuados han sido los gestores responsables que ha tenido a su frente (por no emplear otros juicios).

En este caso, se ha superpuesto ese hecho con una alicorta valoración de lo que podía pasar en comunidades fronterizas, como Canarias y Andalucía. Quizás, en nuestro fuero interno nos tranquilice más la esperanza de un “texto duro” que la confianza en otra gestión de la política inmigratoria que tapone los múltiples agujeros. Y mientras tanto, sólo queda esperar a que la Unión Europea, en un plazo muy corto, sea la que cargue con el coste político de reformar la que fue presentada como la ley más progresista que había en Europa.

Corresponde a la fase de propuestas concretar los diferentes campos que se han analizado en este diagnóstico. La estrategia deberá comprender de manera convergente el sistema regulatorio de la inmigración y aquellos elementos definitorios del modelo que puedan avalar la opción diseñada. A nuestro entender, esos elementos que involucran a los efectos inmigratorios serían los siguientes:

- La RIC (Reservas para Inversiones en Canarias).

Ha de reformularse la “caja negra” del conocimiento y el despliegue que actualmente tiene. La magnitud de ese excedente debe cumplimentar la finalidad de fortalecer las organizaciones empresariales y su competitividad, generar empleo y diversificar las actividades. Pero, asimismo, ha de retroalimentar las economías externas del entorno y no explotar de manera ineficiente recursos con alta probabilidad de incurrir en escasez social. Algo tienen que ver determinados flujos inmigratorios con proyectos en los que no se contabilizan estos intangibles decisionales para la colectividad que ha realizado esta transferencia de excedente.

- El modelo territorial de crecer.

Parece perdida la batalla del “ordenancismo planificador”, basada en separar territorios y funcionalidades en el interior de unos microespacios donde la coexistencia de dispersión y agregación conviven desde hace más de treinta años. El reto del planeamiento que cabe hacer es vertebrar núcleos y redes acertando en abordar problemas como el de la verticalidad edificatoria, la segunda residencia, las viviendas desocupadas, el papel de los cascos históricos y edificios singulares, la estética y los paisajes, el formato de las grandes infraestructuras y las reservas rústicas (dado que el medio rural apenas pervive en las pequeñas islas occidentales). Y, sobre todo, hay que revisar el encuadre y la logística operativa del gran subastador del territorio: el marco legal y las figuras del planeamiento.

- La cuestión de la movilidad.

Tiene riesgos, a tenor de las experiencias llevadas a cabo, implementar sistemas de incentivos personalizados. Posiblemente, a través de la provisión y acceso a determinadas economías externas que pueden desarrollarse, el grado de movilidad pudiera ser mayor y más interesante para los propios sujetos.

- La economía del conocimiento como economía-red desterritorializada (poco intensiva en desplazamientos físicos y con muy bajo consumo de territorio).

Se trata de la revisión de Canarias Digital, adaptando algunas experiencias exitosas llevadas a cabo en esta materia por otras comunidades autónomas. Por otro lado, también se incluye la programación de iniciativas y el diseño de escenarios participativos con el sector privado y educativo más acordes a nuestras características espaciales, productivas y de relaciones con el exterior.

Estos cuatro bloques estarán incardinados en una evaluación de cuál es la situación de Canarias en el denominado Índice de Preparación para el Futuro propuesto por el Foro Económico Mundial. En este orden, un escenario de inmigración cero es tan absurdo como la entrada libre. Nuestro compromiso está en afinar lo que podemos dentro del resquicio institucional europeo. Y no olvidarnos en cualquier caso que un pueblo que fue emigrante durante tantos siglos no exclame algún día aquello que decía Kavafis en su poema que empezaba y terminaba con “¿y qué será de nosotros ahora, sin los bárbaros?”.

## 5.4. A MODO DE CONCLUSIÓN

- 1 El modelo económico canario se asienta en gran medida sobre sectores económicos 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 reclaman más y ocupan inmigrantes de todo el abanico de categorías de cualificación. Sin embargo, es dominante el porcentaje de contrataciones laborales temporales en el estrato de no cualificados (peones para tareas sin especialización).
- 2 Las características del flujo inmigratorio que recibe Canarias tienen dos motivaciones mayoritarias: la de incorporarse al mercado laboral y la de las especiales entradas de “retornados y sus descen-

dientes”, 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. 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), y en las demandas de infraestructuras y equipamientos públicos, así como en las prestaciones de servicios públicos estratégicos (sanidad, educación, servicios sociales de asistencia...), que acarrearán facturas suplementarias en los presupuestos de las administraciones. En el lado positivo, es en el balance que supone este saldo donde las inmigraciones acrecientan los umbrales de tamaño sobre los que pueden operar funciones productivas muy condicionadas por economías de escala, localización y urbanización o de alcance. Contrariamente, podrían no ser neutrales, de manera parcial, en tensiones sobre las capacidades de acogida y maniobrabilidad en las ofertas de bienes y servicios públicos, y en procesos que, solamente con los residentes, bordean o ya están provocando “deseconomías externas” por “congestión”, “saturaciones” y “compactación territorial”.

- ③ Más allá de la consideración estrictamente económica, las inmigraciones conllevan intangibles (referentes y activos) que impactan en los grados de cohesión social y en la calidad del “capital social” que tiene la comunidad autónoma (asociatividad, confianza, participación ciudadana). En esta misma esfera, las influencias inmigratorias pueden recomponer las señas de identidad de la sociedad, que no son indiferentes en las prácticas colectivas, costumbres, valores y comportamientos individuales. Por esta razón, los errores en las políticas de integración y en los vehículos expresivos de la interculturalidad afectan a esos intangibles y a su imagen perceptiva. El tema ha de valorarse desde la óptica de una opinión pública que pertenece a una comunidad que históricamente ha sido hasta hace pocas décadas, emigratoria, se siente fronteriza en su insularidad “alejada”, visualiza con ayuda de los medios de comunicación las crónicas trágicas y las frecuentes noticias delictivas inéditas, y está siendo reivindicativa ante el Gobierno Central por su política de seguridad, incluido el escaso control en las fronteras y los deficientes recursos de inserción que está empleando.
- ④ Es preciso puntualizar que determinados conceptos, como “superpoblación”, “capacidad de carga territorial”, “escasez de territorio”, deben ser contextualizados de una manera no lineal, aislada de otras variables y con visión simplista, pues desde esa metodología convencional se llega a conclusiones fáciles que inducen a políticas efectistas, pero no resolutorias. Solamente con análisis sistémicos que aborden a fondo la complejidad del asunto se dispondrá de la información estratégica que requiere el diseño de políticas sensatas que corresponsabilicen a la sociedad en sus objetivos e instrumentos. Profundizar en el conocimiento de las inmigraciones que experimenta Canarias presupone construir las medias y supuestos de la totalidad del Archipiélago matizando las causísticas de cada una de las islas. Esas diferenciaciones son clave para el capítulo de propuestas y recomendaciones que el Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias tiene previsto hacer público, de acuerdo con el encargo que ha motivado su creación. Las estructuras y problemáticas económicas, así como las composiciones demográficas y las cuestiones territoriales, son heterogéneas. También es desigual la magnitud y la distribución de los flujos inmigratorios. Por consiguiente, el signo de las recomendaciones debería especificar, cuando procediera, las variantes que tendrían en islas concretas.

- 6 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. Dada 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, urge 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 tramitan 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. Asimismo, es importante porque quita presión a un mercado laboral y a un ritmo de edificación con alta temporalidad. Su repercusión en el "efecto llamada" será entonces apreciable, y se modificarán 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.

[The main body of the page contains extremely faint and illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the document. The text is too light to transcribe accurately.]

# 6

## TERRITORIO E INMIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA



*En este capítulo se analizarán aquellos componentes de la dimensión territorial más expuestos a soportar efectos derivados de agrupaciones poblacionales, bien sea porque se hace más complejo el actual desordenamiento territorial de las islas, o bien porque se producen impactos en los hábitats, y en los recursos estratégicos de suelo, agua, energía, así como en el valor del capital natural.*

## 6.1 INTRODUCCIÓN

La relación entre territorio e inmigración en el caso canario está muy condicionada por dos supuestos que están profundamente arraigados en las percepciones de la sociedad canaria: la valoración de que las islas están muy densamente pobladas (sobrepoblación) y el cálculo de que se está agotando el soporte territorial (capacidad de carga del territorio). El efecto conjunto de esos dos hechos lleva a una conclusión deseable en esa lógica de causalidades lineales: el progreso del bienestar dependerá de "controlar" las dinámicas de ambos procesos. Para afrontar esas tendencias, sería deseable que las estrategias fuesen consistentes y consecuentes. Analicemos a continuación la cadena argumental que parece dominante en los "formadores de opinión" y cómo se incorpora la inmigración<sup>25</sup> en la misma.

Las Islas Canarias están registrando un notable crecimiento demográfico no a través del crecimiento vegetativo (diferencias entre tasas de natalidad y de mortalidad en un contexto de baja fecundidad y elevación de la esperanza de vida), sino por un saldo inmigratorio bastante notable. El flujo inmigratorio sería entonces uno de los causantes del "empeoramiento" que está ejerciendo la presión poblacional sobre un territorio tan limitado. Según esa versión, las tensiones sobre un espacio ya muy "cargado" o "compactado" generan encarecimientos generalizados en bienes raíces (tipo vivienda y suelo), en los umbrales de la demanda de equipamientos y bienes públicos y en general en la calidad de vida. También se ha esgrimido la influencia de ese contingente adicional como causa de la caída del indicador de renta o PIB por habitante, si bien esta ratio es una simplista deducción por cuanto no se contabiliza la eventual contribución que ese colectivo ha realizado a la producción en ese territorio.

La densificación provoca indudablemente riesgos crecientes en costes suplementarios (deseconomías externas), si bien esto no es extensible indiscriminadamente a todo tipo de hechos y relaciones económicas. Por ejemplo, esas demandas agregadas, adicionales, que conllevan los aumentos demográficos suponen ampliar para determinadas ofertas productivas y prestaciones de servicios unos tamaños y oportunidades en los que caben logísticas de mayor eficiencia (economías de aglomeración).

Junto a las medidas encaminadas a regular y frenar las corrientes inmigratorias, estos formadores de opinión se han fijado en el apartado de la segunda vivienda residencial, o la no ligada al desarrollo de una actividad económica que se desempeñe en la isla. El objetivo de este planteamiento es desincentivar las adquisiciones inmobiliarias de esas características, a través de requisitos de antigüedad residencial o de fiscalidad especial, al objeto de disminuir esa alta capacidad de carga territorial.

Esta línea expositiva ofrece algunos flancos paradójicos. El primero es el de una comunidad cuyas mayores fuentes de crecimiento son unas actividades muy intensivas en flujos de personas, bienes y relacio-

<sup>25</sup> En una sociedad con escasos debates, en los que se esgrimen argumentos y no juicios, y con débil participación democrática en los mismos, las presencias persistentes en los medios de comunicación de esos "formadores de opinión" se termina correspondiendo con el de la percepción mayoritaria de la denominada "opinión pública".

nes contractuales. Estamos refiriéndonos, obviamente, al turismo, al comercio, al transporte y a otros numerosos servicios. Como es sabido, las ramas de servicios son las más intensivas en el factor personal de todos los sectores, por lo que las políticas de selección en la movilidad de personas se hacen sobre unas envolventes muy sensibles a esa materia.

Otra de las principales fuentes del crecimiento económico canario radica en la construcción, con sus diversos productos edificatorios (vivienda, residencia turística, locales y oficinas, naves empresariales), infraestructuras (capital fijo social), de equipamientos sociales y de urbanismo comercial y público. Ahora bien, esas construcciones de espacios están asociadas a los mercados y usos del suelo, en sus tres formas de activos: como soporte en la localización de actividades y del llamado "espacio social" (lugares en los que habita y se mueve la gente); como negocio activo, un mercado que constituye con sus rentas y transacciones uno de los negocios preferentes (que no iniciativas empresariales); por último, es un activo patrimonial, un fondo de reserva que representa una alternativa a otros productos financieros del ahorro a largo plazo. En este segundo plano, toda política encaminada a discriminar la figura de la segunda residencia puede desencadenar fórmulas de interposiciones e impactos derivados. Tampoco debe pasarse por alto que una parte del parque de viviendas de la segunda residencia constituye uno de los segmentos con mayor arraigo en el sector turístico de Canarias: ese turismo de *bungalows* y del *time sharing*, de extranjeros retirados o con posibilidades económicas para estar en la isla durante varios meses o por temporadas.

El fuerte consenso que está suscitando el medio ambiente y las estrategias de desarrollo sostenible (DS) en la sociedad canaria y en la agenda política, conduce lógicamente a integrar todos los procesos de presión territorial y de las densificaciones en sus esquemas de consideración y en sus focos de acción. Las influencias de la variable poblacional inmigrante y de la propiedad inmobiliaria de segunda residencia, son susceptibles de ser encuadradas de un modo demasiado mecanicista y elemental. A lo largo del informe, el lector irá comprobando la complejidad que tiene el interrelacionar las estructuras económicas, territoriales y sociales con la inmigración, pues las variantes y parámetros que tienen influencias son múltiples.

En los siguientes epígrafes centraremos la atención en las temáticas que tienen mayor relación con el territorio y la inmigración. Las Directrices de Ordenación General y del Turismo ponen de relieve el intento de reconducir un proceso de crecimiento que está consumiendo rápidamente el escaso *stock* de suelo apto aun no ocupado, así como de acompañar los ritmos de construcción turística. A través de este vector se ralentizaría cuantiosamente el "efecto llamada" a trabajadores temporales foráneos. Las cifras del crecimiento demográfico podrían entrar en un ciclo menos expansivo que el vivido en los últimos 7 años.

## 6.2. LA MOVILIDAD EN EL TERRITORIO

La movilidad en el territorio representa las redes de accesibilidad que conectan los puntos/nodos de la cartografía o mapa. Los aspectos significativos que condicionan los desplazamientos son la situación de la residencia, del centro de trabajo, de los lugares de compras, las ubicaciones que tienen las personas con las que se relaciona (espacio social) y las de los lugares del ocio y tiempo libre (espacios lúdicos). Cada individuo tiene su particular mapa de movilidad. Para ello utiliza medios e infraestructura, asigna tiempos calculando distancias y costes económicos de los accesos, elige opciones y las fija en sus agen-

das temporales. Existen desplazamientos necesarios (laborales y de compras), y otros decididos voluntariamente. El transporte y las distintas formas de comunicación establecen, con sus ofertas de servicios, redes y tarifas, la intensidad de usos y las características de esos flujos. El resultado de esas interacciones reflejará el impacto que tiene la estrategia integral de la política de transporte en la morfología de las redes, los hábitos y preferencias de los usuarios, los costes económicos y temporales de los desplazamientos y las economías/deseconomías externas. La accesibilidad en las movilidades repercute lógicamente en la calidad de vida y en la calidad territorial, por cuanto esas redes son intensivas en consumos de suelo y porque atraviesan lugares concretos que tienen sus "capitales naturales y patrimoniales". La movilidad no sólo implica a las personas, ya que también las empresas, organizaciones e instituciones tienen usos y requerimientos de movilidad. Para las empresas es un coste variable estratégico, de tal modo que los aprovisionamientos y la distribución comercial pueden ser partidas contables determinantes en sus cuentas de explotación (costes Hoover). Una variable que ponderan las empresas a la hora de decidir dónde localizarse.

Para los analistas espaciales la ratio de consumo de espacio que ocupan las infraestructuras de transporte tiene potencial explicativo. Para ello proponen indicadores como el de la cantidad de espacio consumido por unidad de tráfico (viajero-kilómetro o t-km). La tecnología de la información digitalizada, como los sistemas SIG, ya dispone de programas de simulación en los que es posible hacer buenas estimaciones de lo que suponen las redes infraestructurales en la superficie de los espacios. Se trata de algo que precisa una minuciosa investigación para inventariar esos usos. Esto ayudaría a la formulación de estrategias de ahorro de suelo, es decir, a atender uno de los principios rectores del desarrollo sustentable. Mientras tanto ya es suficientemente expresivo el dato que manejan las Directrices de Ordenación de Canarias: 666 vehículos por 1.000 habitantes (un 50% superior a la media nacional), y el de 176 turismos por cada km de carretera (también un tercio por encima de dicha media).

El binomio formado por la política de infraestructuras y la política de transporte es uno de los tests principales que conducen a las ordenaciones y al estilo del desarrollo sustentable. La espiral de retroalimentación que desencadenan las interacciones entre infraestructuras básicas (las core de Aschauer 1989)<sup>26</sup> y la "densidad de usuarios" podría estar cercana a los techos de carga territorial admisibles. También para esto hay capacidad de carga. Por ello es tan prioritario afinar selectivamente en dos cuestiones en las que hay que volcarse: en las "infraestructuras estructurantes", es decir, aquellas que ajustan las necesidades con la vertebración prioritaria entre puntos calientes (mucha actividad y atracción), y, de otra parte, en las políticas que recortan la movilidad (transporte público, teletrabajo, ventanillas y correo electrónico en los centros de gran afluencia...). A los responsables y técnicos de las figuras del planeamiento y la ordenación, les compete la tarea de "pensar estratégicamente" sobre las ubicaciones que más contribuyen a la fluidez.

Veamos algunos datos significativos de la movilidad en Canarias.

El parque móvil ha crecido un 26,4% entre 1997 y 2001. De 953.183 vehículos se ha pasado a 1.204.732 al final del año 2001 (251.548 nuevas unidades). De ellos, el 68,9% son turismos; un 20,6%, furgones y camiones; un 3,9%, motos y un 4,2%, guaguas (los tractores completan el resto).

<sup>26</sup> Incluyen, además de las redes de transporte, las relacionadas con la gestión del suelo (drenaje, prevención de inundaciones, riegos, control de la erosión, preparación de la tierra...), las de telecomunicaciones y las destinadas a prestaciones de servicios públicos de abastecimientos (agua, electricidad, gas, recogidas de basuras y su tratamiento, depuración de residuos, etc.).

El parque móvil por habitante en el año 2001 era de 0,68, los coches de alquiler en relación con el parque móvil llegaban a un 9,4% y el servicio público de taxis al 0,55%. A comienzos del 2002, las empresas de venta de automóviles en Canarias eran 27 en Las Palmas y 35 en Sta. Cruz de Tenerife; sus ventas en el año 2001 fueron de 75.980 coches y la recaudación fiscal de las mismas, de 190,9 millones de meuros (*Diario LP*, 26/01/2002, Pino Pérez).

El 74% de los desplazamientos diarios de los residentes se realiza en coche particular, mientras que el 26% restante se distribuye entre el 15% en avión, el 3% a pie, el 1% en barco y solamente el 7% en gagua. La media de su recorrido es de 25 km, inferior a los 35 km de los peninsulares (*Diario L.O.*, 8/12/2001, E. Crespo). Estos datos reflejan el contenido del diagnóstico que recogen las Directrices de Ordenación, provenientes de la Consejería de Política Territorial y de la de Turismo y Transporte. El índice de motorización en las islas supera en un 50% al que se tiene en la España continental, debido a la densificación general (en población respecto al tamaño territorial), a la menor oferta de medios alternativos como el ferroviario y el metro, y a la congestión que soporta el transporte público. Son factores que explican el fuerte peso del automóvil privado.

En los desplazamientos interinsulares había, a comienzos del año 2000, nueve compañías marítimas y aéreas. En 1999 transportaron a 5,2 millones de pasajeros, de los cuales el barco trasladó a 3,3 millones de personas (casi el 63%). El caso especial de La Gomera incorpora un sesgo muy fuerte en favor de ese tráfico marítimo. El tránsito de automóviles es asimismo muy importante como muestra de la movilización positiva del transporte marítimo, el cual está facilitando los flujos de carga entre las islas. El tráfico marítimo con Península, en otro plano, supone que cada semana arriba a los puertos insulares una media de 25 buques con 350.000 t de mercancías y materias primas (*Diario LP*, 23/05/2002).

Una prueba de la fuerte densidad de flujos de personas que se mueven en el territorio canario, lo tenemos en los datos siguientes, relativos al ejercicio 2001. Los turistas extranjeros que llegaron a las islas por vía aérea fueron 10.137.202, de los cuales un 67,6% procede de Alemania y el Reino Unido. El tráfico de pasajeros en los aeropuertos canarios alcanzó los 30 millones, mientras que por vía marítima se llegó a los 5,7 millones. El 16,3% del movimiento de entradas aéreas correspondía a desplazamientos interinsulares, mientras que la cuota que tiene en el marítimo se sitúa en el 98,9%.

### 6.3. LA OCUPACIÓN TERRITORIAL Y LA CUESTIÓN DEL SUELO EN CANARIAS

La información estadística disponible expresa que los márgenes medios del espacio que no está ocupado en Canarias están en cotas muy bajas. La situación es muy desigual en las distintas islas ya que el suelo que es apto para ser utilizable varía entre el 42,6% de Fuerteventura y el 4,2% de La Palma. Por sus dominios tan hegemónicos, son relevantes los balances de las dos islas capitalinas: 15% en Tenerife (apenas 30.642 ha) y 13,2% en Gran Canaria (20.591 ha).

Exceptuando las dos islas más orientales del Archipiélago Canario, Lanzarote con el 30,4% (25.366 ha) y el ya citado porcentaje de Fuerteventura (42,6% y 70.570 ha), las cinco islas restantes están por debajo del 15% en "reservas" de suelo apto aun no utilizado (el 7,1% de La Gomera y el 6,6% de la isla herreña, para completar las estimaciones de las superficies insulares). Ante este cuadro dado a conocer por

GRAFCAN (Cartográfica de Canarias, S.A.), tras calcularlo en julio de 2000 e incluirlo en la documentación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, cualquier analista territorial puede concluir que existen unos riesgos evidentes que llevarán a que los agentes asuman crecientes efectos de saturación y, por tanto, a acusar muchas deseconomías externas. Los acelerados aumentos de la presión económica y social afectan a una superficie que no sólo es reducida con relación a los agentes que operan sobre la misma, sino que carece en su mayor parte de sistemas de ordenamiento y planificación estratégica. Podría alegarse, y es correcta esa observación, que una parte del suelo ya ocupado será objeto de cambios de uso y que muchas de las localizaciones y lugares tienen una alta probabilidad de transformación, debido a unas elevadas potencialidades de cambio, capaces de internalizar las expectativas dinámicas que albergan los entornos de esos emplazamientos.

En el trasfondo de las ocupaciones del territorio están incidiendo diversos factores, entre los cuales el económico y el institucional (normas, clasificaciones, fiscalidad, regulación del mercado del suelo, poderes de fijación de los operadores...) son tan decisivos como el demográfico. No perdamos de vista nuestro hilo argumental de relacionar territorio con inmigración y, en concreto, desvelar si el componente de agregación que suponen esas entradas provoca inexorablemente un agravamiento de esta situación de carga ya cercana a sus techos de maniobrabilidad. De ahí que convenga plantearnos las "ecuaciones de equilibrio" e interrelaciones significativas.

Usos Territorio  $f$  (Crecimiento demográfico, intensidad de consumo de las actividades económicas y dotaciones colectivas, marco institucional, espacios naturales protegidos, superficie no apta, reservas no ocupadas, potencial de rentalizaciones, características y rentas del mercado suelo, factor residual de otros).

Es muy temerario suponer que alguna de esas variables tiene cuantitativamente un peso determinante por sí sola en esa función compleja. Todo hace pensar que hay más efectos o impactos con la combinación de variables (efecto conjunto) que con las incidencias aisladas. Pero carecemos de un detallado banco de datos que nos indique si es posible medir la participación de cada una de las distintas variables (las intuiciones sólo sirven para formular opiniones a partir de suposiciones, pero no tienen rigor analítico). Sin duda, el factor poblacional es de los que tendrá mayor ponderación, pero ese crecimiento, debido sobre todo a la inmigración, es tributario en buena medida de la fuerte polarización que tiene el binomio turismo-construcción; ramas que, como es sabido, son las máximas consumidoras de espacio y de peticiones de trabajadores inmigrantes.

En lo que respecta al uso de espacios y suelos, estamos de acuerdo con A. Daher en que el valor del suelo incluye una cuota diferencial de otros bienes y servicios (economías externas) y costos (deseconomías) que se internalizan en sus cotizaciones. Por eso hay que enjuiciar críticamente una legislación del suelo que de hecho está regulando más las externalidades que las propias condiciones del suelo. Lo que fijan las normativas son las opciones de elasticidad económica y social respecto a los usos que admite ese suelo. Dicho de otro modo, la regulación de las productividades en las operaciones –diferenciales de renta en las transacciones– tiene más en cuenta el referente del lugar o entorno que el solar o la finca de turno. Este enfoque avala la tesis de que el mercado del suelo "zonifica" el territorio por sus precios y externalidades. Éste es el fundamento de su estrecha relación con las especializaciones funcionales. Al suelo se le superponen las infraestructuras, los costes de transporte y los fenómenos de segregación residencial.

El mercado de lo inmobiliario es un mercado de no transables y, por tanto, económicamente tiene características propias de lo "protegido". Digamos por último que son las externalidades las que condicionan a las funciones e imprimen una cierta "vocación" o aptitud al tipo de suelo.

Por otro lado, existe una gran complementariedad entre la renta de la tierra y los costes del transporte. Esta función relacional explica muy bien el fundamento de una opinión dominante en los observadores y la opinión pública: que ciertas zonas de las islas, en sus hábitats y por la ocupación compactada de sus tramas edificatorias y enlaces, están saturadas. Esto equivale a restringir sus proyectos futuros por la senda única de "destruir" piezas internas para "reconstruir", ya que ha terminado por agotarse las reservas de espacio "nuevo" o no utilizado. Las presiones y tensiones que genera el moverse en los techos acarrea costes específicos del lugar: dispara los precios del suelo que se oferta en esas operaciones de reconversión; excluye localizaciones de actividades que se hacen prohibitivas o inviables con esos elevados costes edificatorios y con el alto alquiler de los locales; empeora la calidad de vida por los problemas de congestión, contaminación y escasez de espacios verdes y urbanismo colectivo; obliga a cambiar el estilo edificatorio –por ejemplo en altura– forzando a la estética identificatoria del lugar, al mismo tiempo que densifica e incorpora "nuevas" segregaciones de residencialidad o emplazamientos (barrios muy poblados, cambios en los puntos de venta según tipos de productos y servicios...).

Esta problemática es la que traduce realmente el significado de las situaciones que han rebasado la admisible "capacidad de carga territorial". Los costes marginales propenden a su aceleración tras superarse aquellos umbrales de uso en los que no se generaban sobrepuestos derivados de su "escasez de oferta" o los debidos a fallos institucionales (costos adicionales de transacción) de buscadores de renta o especuladores, deficientes políticas públicas y de ordenación del territorio, complicidades que favorecen poderes de mercado...). Es frecuente que la presión demandante se combine con unas ofertas no adecuadas en suelo, residencias, locales, terrenos para infraestructuras y equipamientos públicos. Ese desajuste es achacable a condicionantes de diverso signo, desde lo físico a lo institucional. Tales tensiones y choques conducen siempre a lo mismo: precios más altos para los agentes compradores y menores beneficios sociales para la colectividad, porque ha de sufragar costes crecientes de tipo ambiental y asumir recortes en sus expectativas de hacer cosas futuras que consuman territorio apreciable. Las grandes ventajas prácticas de una proximidad muy accesible son interferidas negativamente por "deseconomías externas" o "costes de saturación". Empezaría a resentirse la competitividad territorial de esos núcleos o entidades, es decir, sus empresas tendrían pagos extras en sus cuentas de rendimientos. Será el antecedente de otra consecuencia no menos peligrosa: la pérdida de atractivo de ese territorio para localizar inversiones y para tomarlo como plataforma de proyectos y sitio de vida.

### 6.3.1. Poblamiento y territorio en Canarias

Un apartado especial en la ocupación del territorio es el que muestra la distribución del hábitat y el censo de viviendas, los dos capítulos más estrechamente ligados a la estructura demográfica y su configuración espacial. Las estadísticas del Padrón de Habitantes de 1996, última documentación a partir de la que puede disponerse de una información detallada por islas y estratificaciones, confirman que el poblamiento canario prosigue su escalada de "dispersión" por los corredores de unas islas capitalinas que van trabando senderos y casas sin los "vacíos" que conservaba un ya exiguo medio rural. La ausencia de ocupación residencial está conjugándose con el ya habitual abandono del cultivo de huertas y con la profusión de un urbanismo espontáneo y de redes viales de toda condición. Un proceso que deteriora los paisajes, recortando la cuantía y la calidad del capital natural que tiene el patrimonio territorial canario.

Ahora esos intersticios entre edificaciones que están "expectantes" forman parte de una inmensa legión de solares cuya máxima esperanza es conseguir una licencia urbanística algún día.

La comunidad canaria en ese año 1996 presentaba en sus islas 1.034 entidades o núcleos de población superiores a 10 habitantes (hab.). De ese conjunto, son 41 las que tienen más de 5.000 hab. (el 4%), 71 (el 6,9%) las que tienen entre 2.500 y 5.000 hab.; 124 (el 12%) las que cuentan entre 1.000 y 2.500 hab. y, con un porcentaje dominante (el 77,2%), 798 son entidades con menos de 1.000 habitantes (162 las que tienen entre 500 y 1.000; 350 las que van de 100 a 500 hab. y 286 las que cuentan con menos de 100 hab.). Del estrato superior, las entidades que tienen más de 5.000 hab., el 88% prácticamente (36 de 41) está en las islas capitalinas; asimismo están en dichas islas capitalinas el 60% (484) de los núcleos menores de 1.000 habitantes. De las distribuciones insulares y fijándonos en el grado de dispersión que representa el número de entidades en relación con la superficie y población, sobresale lo siguiente: en tres islas superan el 90% aquellos agrupamientos del estrato inferior a 1.000 hab. (96,9% en La Gomera, 91,7% en La Palma y 91,5 en Fuerteventura); la isla de Tenerife es la que observa unas proporciones más equilibradas entre los distintos estratos; las tres islas en las que tiene más importancia relativa el sector agrícola (La Palma, La Gomera y El Hierro) son las que proporcionalmente presentan un más alto porcentaje de las entidades menores de 1.000 habitantes (62,4% La Gomera, 43,4% La Palma y 32,6% El Hierro), y también son las que tienen más caseríos menores de 100 habitantes. El impacto turístico se acusa en el tamaño que están alcanzando no ya solamente los núcleos que concentran las plazas, sino las periferias y barrios de esos municipios turísticos; algo parecido sucede con las áreas metropolitanas de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, pues el desbordamiento de sus cascos históricos se ha ido expandiendo progresivamente hacia los municipios colindantes, unos corredores ya significativos en cuantía de las superficies insulares.

Las 41 entidades que tenían más de 5.000 hab. absorbían el 58% de la población residencial en las islas, mientras que el estrato inferior a los 1.000 hab. agrupaba al 13,6%. En cuanto a los intervalos intermedios, el que va de 2.500 a 5.000 hab. llegaba al 15% y el de 1.000 a 2.500 al 13,2%. En cuanto a la composición del menor a 1.000 hab., el 52,8% habitaba en las entidades que tenían entre 500 y 1.000 hab., el 41,6% en las de 1.000 a 500 hab. y el 5,5% en las menores a 100 habitantes.

De los datos que componen esas distribuciones insulares destacamos lo siguiente: la isla de Gran Canaria es la más urbanizada, pues el 68,9% de su población reside en núcleos que tienen más de 5.000 hab., mientras que en los estratos intermedios de 1.000 a 5.000 hab. casi llega al 21% y en las menores a 1.000 habitantes retiene al 10,2%. La primacía urbana de Tenerife es menos pronunciada que la de Gran Canaria, pues los porcentajes en esos tres grandes grupos, de mayor a menor; son del 54,6%, del 35,1% y del 10,2%, respectivamente. De las cinco islas no capitalinas, llama la atención la concentración que capitaliza Arrecife en Lanzarote junto a Puerto del Carmen (con el 62,4% de la población insular), los elevados índices de población que tienen las islas menores en las entidades de menos de 1.000 habitantes (52,4% en La Gomera, 43,4% en La Palma y 32,7% en El Hierro); asimismo Fuerteventura es la que tiene una distribución menos equilibrada en sus entidades intermedias, ya que en el extremo superior acumula el 36,2% y en el más pequeño al 35,6%; por último, en las dos islas más pequeñas de superficie y población, La Gomera y El Hierro, ninguna entidad supera los 5.000 habitantes.

Podemos resumir este epígrafe con la imagen de unas fotografías cuya evolución en el tiempo va llenando de puntos poblados (pequeños caseríos) el mapa de las islas, pero paralelamente el tamaño y la extensión de los *continuum* de aquellos núcleos mayores van adquiriendo planos crecientes en el perfil cartográfico. Estamos por consiguiente, ante la evidencia gráfica de una comunidad donde la hegemonía urbanizadora ya

plantea la interrogante de cuál es la pervivencia de ruralidad en sus islas capitalinas y las turísticas de Lanzarote y Fuerteventura. Unos cuestionamientos que volveremos a tratar cuando se comente cuál es el espacio cultivado que ya presentan estas islas.

### 6.3.2. La ocupación residencial en Canarias

Cuando se habla del indicador o concepto de "capacidad de carga territorial", se está aludiendo a la imagen de un soporte (el suelo pasivo) sobre el que se depositan recursos humanos (población), recursos materiales (actividades económicas, infraestructuras, otros "artefactos" no residenciales), además de las redes para facilitar los flujos de servicios (pensemos en las telecomunicaciones y en los dispositivos para que circulen los símbolos de todo tipo), el capítulo de la vivienda y "el orden urbanizador".

La cuota de espacio que ha sido transformada en productos construidos (viviendas, locales y naves de edificación económica, redes físicas de conexiones y provisiones de servicios y recursos vitales –agua, energías, residuos...–, además de equipamientos e infraestructuras de transporte y comunicaciones), constituye en nuestras sociedades –con el nivel de desarrollo alcanzado y en relación al tamaño geográfico– un componente decisivo de la ocupación territorial y su dinámica. Los analistas señalan una evidente correlación entre el crecimiento del ingreso familiar, señal consiguiente de desarrollo y bienestar, con el "consumo territorial". Particularmente concretan esa vinculación en la propensión ascendente que van recibiendo las características de la vivienda (mejoras, tamaños, acceso a la misma de otros miembros de la familia que no la poseen, segunda residencia, ampliación del segmento de alquiler, nuevos demandantes procedentes de la inmigración, multiplicación del mercado de oficinas y locales para actividades económicas...).

En 1996, según la Encuesta de población de Canarias, había en el Archipiélago Canario 484.642 viviendas. Se radicaban el 42,4% en Gran Canaria y el 41,3% en Tenerife (el 83,7% entre las dos islas capitalinas); el 56,6% de esas viviendas estaba localizado en las entidades mayores de 5.000 habitantes, el 14,3% en las de 2.500 a 5.000 hab., el 12,9% en las de 1.000 a 2.500 y el restante 16,1% en las entidades menores de 1.000 habitantes.

La isla de Gran Canaria confirma en su distribución de viviendas las cifras correspondientes a una isla bastante urbanizada. El 68,6% del censo está situado en núcleos mayores de 5.000 habitantes, el 20,8% está en el estrato que comprende de 1.000 a 5.000 hab. y el 10,5% está en núcleos dispersos menores de 1.000 hab. El otro supuesto en el que una isla supera a la media canaria del poblamiento más denso es el de Lanzarote (61,9% frente al 56,6% del Archipiélago). Solamente en las dos islas capitalinas la participación que tienen las viviendas existentes en entidades menores de 1.000 hab. está por debajo de la media canaria (10,5% en Tenerife y Gran Canaria, frente al 16,1% de Canarias). En La Gomera, el 88,9% de sus viviendas está en el hábitat rural de los caseríos más pequeños. También es alta la proporción que en este estrato de menos tamaño tiene el poblamiento de La Palma (44,3%) y El Hierro (34%). Al igual que habíamos comentado en el apartado de la agregación de entidades, Fuerteventura observa posiciones mayoritarias en uno y otro extremo, siendo los porcentajes de El Hierro aquellos más equilibrados en sus tres grupos (32,1 en el segundo, 33,8 en el tercero y 34 en el menor).

Destaquemos, para finalizar, dos datos expresivos; por un lado, el 52% de las viviendas canarias (algo más de la mitad) pertenece a los núcleos mayores de las dos islas capitalinas; por otro, las 5 islas no capitalinas disponen de una cuota del 16,2% del censo general, pero en el estadio de menos de 1.000 habitantes poseen el 27,4% de las viviendas existentes en ese contexto.

Habría que manejar otros datos complementarios para ponderar esta densificación en relación con los tamaños de las áreas, las volumetrías, las ratios de espacios no edificados o las calidades edificatorias, por citar referentes estimables que permiten definir las situaciones de aglomeraciones con saturación o con márgenes para rehabilitar y recuperar sus procesos de crecimiento y ordenamiento.

Hemos dejado para el final de este epígrafe una de las dimensiones que están más asociadas con el fenómeno inmigratorio: el de la segregación residencial, o la formación de zonas y barrios en los que se agrupan comunidades de foráneos pertenecientes a un mismo país. En otros puntos, sobre todo por las condiciones socioeconómicas asociadas a unos ingresos especialmente bajos, se convierten en "el refugio" de diversos colectivos de inmigrantes. En los peores supuestos, la degradación ambiental de esos barrios o polígonos asemeja a una especie de "guetos", de los que el resto de la ciudadanía tiene una imagen negativa por la frecuencia de sucesos, la inseguridad, o su escasa integración con el resto de la ciudad o el municipio. Esa percepción es una de las más dañinas para la comprensión de los flujos inmigratorios, ya que incorpora un sentido de "discontinuidad", de separación y, para los más simples, de "usurpación" del patrimonio urbano por gentes que no son del lugar.

Lo que está en entredicho con la aparición de esta casuística en un hábitat que está experimentando corrientes inmigratorias en los últimos años, es la insuficiencia de las políticas de regulación encaminadas a reducir los puntos de fricción y a facilitar los cauces de integración. La cuestión residencial es muy importante, por su relación con los servicios educativos, sanitarios, sociales y de transporte colectivo. Además, para la problemática del ordenamiento y planeamiento urbano esta cuestión es sumamente delicada, ya que puede requerir complicadas operaciones de rehabilitaciones y traslados.

En general, la segregación residencial forma parte de las estrategias de los decisores públicos para manejar la diversidad.

La concentración de inmigrantes en zonas pobres de las poblaciones, o su incorporación a la autoconstrucción, tiene algunas consecuencias en la calidad espacial y por tanto en el valor paisajístico de los hábitats. El vivir en un lugar condiciona relativamente las actitudes, las formas de inserción y las posiciones ante los derechos y deberes ciudadanos. Como puede deducirse, es fundamental si ese sujeto y su núcleo familiar se involucran en el sistema educativo y participan en actos de la comunidad más próxima (fiestas, asociaciones de vecinos, parroquia o comunidad religiosa, entidades deportivas y culturales...). En cuanto a la calidad espacial y paisajística, ésta es una responsabilidad colectiva, por lo que el daño de los inmigrantes puede considerarse insignificante.

La segregación residencial domina en los colectivos de inmigrantes con menor poder adquisitivo. Normalmente, estos grupos tienen fuertes vínculos para compartir vida y costumbres. Por otro lado, se han observado relaciones entre las externalidades y la productividad, mediante los rendimientos crecientes que posibilitan el capital humano y la difusión de conocimientos en determinados lugares. La clave de ese círculo virtuoso descansa en la existencia de un buen sistema educativo y en las interacciones que establecen las personas de esa comunidad en sus distintas manifestaciones vitales y laborales <sup>27</sup>.

<sup>27</sup> En el caso del modelo Bénabou(1993), se estudia la relación existente entre el mecanismo de capital humano, y la segregación residencial. La elección de la comunidad por una misma opción de un bien educativo, garantiza la formación activa que requiere capital cognoscitivo.

Si los inmigrantes pueblan barrios con urbanización deficitaria, en los que la educación no está siendo ofertada en buenas condiciones (o los accesos a la misma no son prioritarios para esa población), lo que pasará es que en la ciudad, zona o espacio en cuestión, habrá focos de ineficiencia propios de lo que se denominan rendimientos sociales decrecientes relacionados con hábitats segregados. Se crearán vacíos de externalidades incentivadoras en partes de ese territorio, pero, por elevación, el resultado del conjunto también se verá mermado. Los autores que han estudiado esta casuística han insistido en otros dos hechos colaterales. El primero es el de explicar como los gradientes de externalidades, con su distribución desigual, contribuyen a zonificar las áreas de localización y el interés de las empresas por ellas. El segundo caso interesante es el analizado por Jevanovic y Rob (1989), quienes demuestran que la heterogeneidad cultural, si parte de zonas residenciales osmóticas, abiertas y con cierto nivel educativo, facilita dinámicas innovadoras, ya que se benefician de las simbiosis de conocimientos diferentes. Estas investigaciones parten de la premisa de que los grupos étnicos de bajo poder económico tienen una elevada probabilidad de vivir en zonas de segregación residencial (el problema del capital étnico). Para la situación de Canarias, que ha diseñado un plan sur de integración escolar, sería bueno hacer una reflexión acerca de estas observaciones.

A la gestión de la diversidad le atribuimos un alcance mucho mayor en la interacción ya que es la mecánica que posibilita la inserción en los espacios de trabajo, la vida en vecindad y la del ocio. Las instituciones públicas y ayuntamientos tienen que poner de su parte los medios y puentes que ayuden a superar desconfianzas y prevenciones (asistentes sociales, invitaciones a los actos, atenciones en casos de dificultades...). Los interesados, por su parte, tienen que convencerse de que los comportamientos abiertos (relacionarse, intercambiar experiencias, mostrarse receptivos a la simbología local) son más favorables para sus intereses y aspiraciones que las del "enrocamiento" y el refugio grupal o tribal con sus compatriotas. En los ambientes en los que hay redes de intercambio entre los diversos (etnias y culturas) se manifiesta una gran creatividad y un espíritu de innovación.

### 6.3.3. Otras ocupaciones territoriales

Ya se ha comentado la carencia de estadísticas desglosadas acerca de las ocupaciones de espacio que tienen diversas variables. Se sabe además que esas distribuciones están sujetas a cambios importantes, debido a la rapidez con que evolucionan las estrategias de los agentes sobre localizaciones varias.

En los epígrafes anteriores se han tratado dos de los aspectos más directamente relacionados con la población o la estructura demográfica: la geografía de sus entidades o agrupamientos, y el stock de viviendas que configura ese poblamiento. Sin embargo, al referirnos al concepto de capacidad de carga territorial debemos considerar cuál es la función múltiple de la que depende ese indicador relativo.

De acuerdo con la información ya citada de GRAFCAN, referida a la situación en julio de 2000, de las 742.406 ha que conforman la superficie de las Islas Canarias, el 60,4% constituye lo que podría denominarse como suelos no susceptibles de utilización residencial y económica (el 41,4% son espacios naturales, el 42,6% son terrenos con pendiente superior al 30% y el 12,2% son las tierras que están por encima de la cota 1.200 m). Es decir, que el suelo realmente apto es del 40,6% (301.749 ha), del cual el 29,8% ya está ocupado y la reserva utilizable es del restante 20,8% (154.532 ha). Siguiendo la distinción que hacen los técnicos de GRAFCAN entre ocupado total y ocupado en superficie apta, el balance relevante es que el 3,8% del territorio está edificado (es el 31,9% del suelo clasificado como urbano y urbanizable) y el 2,5%

es el consumo de suelo que tienen las vías de comunicación (18.350 ha). El stock de reserva, repetimos, evaluado en 154.532 ha, indica que la superficie que se está usando actualmente es el 48,8% de todo el territorio apto y el 19,8% (casi el 20%) de toda la superficie del Archipiélago. Una panorámica general que es muy desigual cuando se contemplan con detalle lugares e islas (gradientes de la densificación).

Uno de los usos que mejor refleja lo que sucede es el capítulo agrario. No tenemos por qué remontarnos a tiempos lejanos, cuando el medio rural como continente y la actividad agraria como principal contenido hegemonizaban el patrimonio territorial de las Islas. Habría que matizar bastante lo que GRAFCAN atribuye a ocupación total del apartado agrario. Las 114.025 ha que estima, el 15,3% del total canario, incluye una especie de resto de lo que no corresponde a los sumandos de edificado y vías, y a terrenos urbanizables.

Lo cierto es que en el ejercicio 2001 la superficie realmente cultivada en las islas apenas llegó a 49.663,2 ha, esto es, el 6,7% de la extensión territorial del Archipiélago. Aquí también la vocación agrícola del territorio es muy desigual por los condicionantes naturales, los históricos, y por otras alternativas y causas distintas al cálculo económico.

Dos islas, Tenerife con una participación del 49,7% de lo cultivado en Canarias y La Palma con el 16,7%, lideran esa dedicación. Si se estima esa cantidad cultivada en relación con la superficie de cada isla, en Tenerife representa el 12,1% y en La Palma el 11,7%. Ninguna otra isla llega al 10%, ya que El Hierro, la tercera en cuestión, se queda en el 8%. Debe destacarse que tres islas no tienen ni el 5% de su territorio cultivado; Lanzarote con el 4,9%, La Gomera con el 4,1% y Fuerteventura con el 0,2%. El caso de Gran Canaria, que apenas sobrepasa ese umbral (el 5,3%), es un buen exponente de los angustiosos márgenes de acción y rendimiento que vive este sector dentro de unos contextos tan urbanizados, con recursos operativos (suelo, agua, impuestos) muy "caros" y con unos costes de oportunidad (alternativas económicas y vitales) tan desalentadores, como lo que acontece con el fraccionamiento y la inaccesibilidad al parcelario. Para el imaginario colectivo el romanticismo agrario es una cosa, pero el interés profesional de la gente es otra bien diferente. Es muy ilustrador comparar la superficie cultivada que tienen las islas por 1.000 habitantes censados en ese año 2001 como residentes. Una variable que indirectamente acusa las especializaciones económicas que son o no preferentes: El Hierro tiene la mayor ratio (249,9), seguida por La Palma (105,6), La Gomera (84,9), Lanzarote (43,2), Tenerife (35,2), Gran Canaria (11,5) y Fuerteventura (5,8). Las desviaciones medias en relación con el coeficiente canario (29,3) son clasificadoras.

En otra vertiente, y de acuerdo con la documentación contenida en el Avance de las Directrices, Canarias tenía 1,6 km de red usuaria por km cuadrado de superficie (el doble de la media nacional). En términos de hectáreas (ha), sumaban 18.350, de las cuales Tenerife "consumía" 5.692; Gran Canaria 4.979; entre La Palma, La Gomera y el Hierro, 3.652 ha; y 4.027 las islas de Lanzarote y Fuerteventura. Esta ocupación es el 2,4% de toda la superficie del Archipiélago. En términos de ratio km/km cuadrados se situaría en 0,5.

#### 6.3.4. Dinámica edificatoria

La inversión viaria en la década 1990-1999 fue de 199.000 millones de pts., aproximadamente 120.000 pts. por habitante residente (la Comunidad Autónoma de Canarias recibió la transferencia en carreteras en 1985) y 19.000 millones de media anual. De esa inversión, la Administración Central aportó 30.349 millones; la Comunidad Autónoma de Canarias, 125.540 y los Cabildos 38.103.

Las obras de infraestructura previstas hasta el 2006, de acuerdo con los planes 2000- 2006, sumarán casi 1 billón de pts. El presupuesto actualizado de carreteras llega a 235.484 millones, el plan de viviendas a cerca de 100.000 (300.000 si se contabilizan todos los intervinientes); en el Plan Hidráulico se prevén 116.000 millones; en costas 35.000; en puertos 50.000; en depuraciones y saneamientos 22.000; y en mejoras y acondicionamientos de carreteras ya construidas, 36.000. El resto previsto es para completar estos conceptos.

Entre 1995 y 1999 el sector de construcción en Canarias ocupó 17.138.333 metros cuadrados, de los que el 86,5% estaba destinado a uso residencial (Diario LO 16 de julio de 2001, con fuentes del Gobierno de las Comunidad Autónoma de Canarias). Los constructores utilizaron 1.487 millones para edificar en ese tiempo nuevos establecimientos turísticos, casi el 10% del suelo utilizado. La superficie para usos no residenciales ni turísticos (oficinas, parques, plazas, obras públicas, entre otras) absorbió 2.315 millones de metros cuadrados. La distribución es muy distinta en las diferentes islas, tal como se puede consultar en el interesante informe realizado por la periodista A. Prieto en el citado diario.

Según el ISTAC, entre 1994 y 1999 se construyeron en las islas 36.177 edificios, de los cuales 33.509 (el 92,6%) eran residenciales y 2.672 de otros destinos (7,4%). Esta edificación comprendía 102.730 viviendas: 98.341 (95,7%) de nueva planta; 4.157 (4,1%) de rehabilitación y 1.480 (el 1,4%) demolidas. El precio del metro cuadrado de la vivienda sube de 89.387 pts. (537,87 euros) a 137.209 pts. (824,64 euros); es decir, un 53,5% de aumento.

Los datos oficiales del Ministerio de Fomento recogidos en el Atlas Estadístico de la Vivienda, para el periodo 1992-2000, reflejan que en la provincia de Las Palmas se otorgaron 72.460 permisos para construir viviendas, y en Santa Cruz de Tenerife 78.002 (150.462 fue el total de Canarias). Significativo es que de esa cifra, el 32% (48.147) eran viviendas individuales, chalets y adosados, y el restante 68% correspondía a bloques (102.315).

Las ventas de cemento en las islas durante 1995 fueron de 1.168.891t, mientras que en el año 2000 esa cifra alcanzó el pico de 2.522.337 toneladas, multiplicándose por 2,1. Los casos de Fuerteventura y Lanzarote son impresionantes, pues los índices se multiplicaron por 2,9 y 2,5, respectivamente.

Las islas tienen de promedio 61 camas de hoteles y apartamentos por km cuadrado. La distribución insular y municipal de ese indicador es muy desigual, ya que 6 de los 87 municipios, por ejemplo, acaparan más del 84% de la oferta de plazas y el 80% de las licencias turísticas que están en vigor para construirse en los próximos años. Ahí están las "mecas" de atracción del peregrinaje laboral que tiene Canarias. La correlación con los municipios que aumentaron en el censo de 2001 el 125% de la población que tenían en 1991, es total. En 15 años, Tías se ha multiplicado por 3,1; La Oliva por 2,8 y Pájara por 2,4; San Bartolomé por 1,3; Adeje por 1,95 y Arona por 2,5. Semejante crecimiento explosivo ha llevado a un hecho insospechado hace unos años. Por ejemplo, en los municipios turísticos del Sur de Gran Canaria más de 10.000 trabajadores viven en los apartamentos y complejos turísticos construidos en las generaciones primerizas de la oferta alojativa. Merece la pena seguir observando ese mestizaje residencial-turístico en estos núcleos con el objeto de inferir políticas municipales y comarcales correctas.

Se tiene suelo planificado con una capacidad no inferior a 850.000 plazas adicionales sobre las 350.000 existentes. Se trata de una bomba de relojería que debe desactivarse pues contiene derechos adquiridos que entran en colisión con una estrategia que es incompatible con esa burbuja amenazante. El conocido

urbanista F. Otto comentaba hace poco, refiriéndose a Tenerife, aunque es una afirmación aplicable a las otras islas, que “temía que esa presión constructiva produzca daños irreparables”. (*Diario LO/2* octubre 2002).

### 6.3.5. Autoconstrucción y segunda residencia: una breve nota

Abordar estos dos tipos constructivos que son ocupadores de espacio no es gratuito en este informe. En primer lugar, la autoconstrucción es una práctica muy arraigada en la sociedad canaria por razones tanto económicas como sociológicas que giran en torno a ideas de individualidad, arraigo y fijación a la propiedad. También hay estereotipos sociales acerca de “la masificación” de los pisos urbanos o de las promociones de VPO. Se ha estudiado también el rápido aprendizaje que hacen los inmigrantes de ciertas costumbres de los locales al poco tiempo de arraigarse en su nueva sociedad de residencia. No se descarta, por tanto, que surjan “promociones” e “iniciativas de autoconstrucción” en una parte de los inmigrantes, especialmente cuando ponderen la problemática del mercado de alquiler y la elevada carestía que tiene la adquisición de viviendas propias en estas islas.

En lo que respecta a la segunda residencia, estamos en presencia de un mercado especial del turismo extranjero. Pero en un territorio pequeño como son las islas este hecho es rápidamente internalizado por los residentes, que se convierten en demandantes de servicios con los que hay que contar y, en un colectivo que disputa y compite por la posesión de propiedades y sitios, a veces simbólicos, de esos municipios. Esta sensibilidad ha hecho saltar la alarma en las Islas Baleares, pero es manifiesto que la opinión pública canaria ya no está ajena a esa significativa copropiedad en el patrimonio de fincas y segundas residencias de alto *standing* en bastantes municipios de las islas. Al final del epígrafe haremos algunas aproximaciones a esa cuestión.

La construcción está muy relacionada con el fenómeno de la inmigración a través de la “segregación residencial” y el mercado laboral no cualificado. La autoconstrucción canaria no se limita a la periferia del “primer circuito” que rodea a las áreas urbanas y grandes núcleos turísticos, sino que tiene una presencia muy significativa en municipios relativamente alejados. Igualmente, es la ocasión de recordar cómo las tensiones que soporta un mercado del suelo tan zonificado, y con tipologías tan diferenciadas (en precios, lotes, permisividades municipales, ubicaciones, servicios próximos), explican lo que está pasando con las reservas de suelo para edificación de viviendas públicas y la segmentación de la urbanización a la que se ven obligados los redactores de los planeamientos insulares y municipales. Sirva de ejemplo, uno de esos broches que evidencian las entropías y desórdenes caóticos a los que está sujeto el territorio canario: la estimable labor que está haciendo la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, que registró en el año 2000, 3.761 denuncias que dieron origen a 3.102 expedientes abiertos. Solamente en viviendas “ilegales”, la cifra se elevó a 1.829, en infracciones costeras a 145 y en medioambientales a 492.

Antes del impresionante ciclo 1996-2000, que con total seguridad ha cambiado notoriamente la composición y densidad de las viviendas en las islas, lo que reflejaba el Censo de 1996 sobre viviendas ocupadas es que de las 472.896 que integraban el *stock* canario, 113.193 (el 23,9%) correspondían a la propiedad por autoconstrucción y 85.697 (el 18,1%) constituían el parque de alquiler. En islas como Fuerteventura esos porcentajes se elevaban al 35,5 y 27,6%, respectivamente, y en El Hierro el 41,9 y el 18,1%. No obstante, aunque los datos sobre autoconstrucción están sujetos a clasificaciones un tanto imprecisas, desconocer su peso en Canarias y los orígenes de sus manifestaciones llevaría a errores

importantes. La relación, por otra parte, entre la preferencia autoconstructiva y el impacto sobre la topografía edificatoria y el “desorden ocupacional de espacios”, constituye uno de los retos más difíciles en cualquier intento de elaborar directrices y de justificar la disciplina urbanística.

En cuanto a la segunda residencia, es un tema bastante complicado pues supone impactos contrapuestos: es un turismo –hablamos, claro está, de la segunda residencia de turistas temporales– que los analistas consideran interesante en cuanto a gasto y “dinamicidad” territorial, pero que añade factores de presión demandante sobre el mercado del suelo y exige cambios de uso de discutible transformación (casi siempre a costa de lo agrario y del uso colectivo de lugares de alto valor ambiental).

Hay que contextualizar esas presiones y demandas de residencialidad en un espacio vital que tiene zonas donde la densidad demográfica sobrepasa los 1.120 y 1.670 habitantes por km cuadrado en Tenerife y Gran Canaria si se hace el cálculo sobre el suelo apto. Por su altísima cotización para segunda residencia<sup>28</sup>, es un hecho que debe concebirse como un exotismo de lujo y no como un componente más del mercado libre de la vivienda, por cuanto es conversor de espacio agrícola o libre: su equivalente es el llenado creciente de otros usos y de arterias viarias “gruesas”, dignas de megaproyectos propios de tierras continentales. Es un aspecto que incide en el mercantilizado valor de cambio que en sí ya tiene el mercado del suelo en Canarias y en sus expectativas alcistas (opción de futuro rentista).

Lo chocante de este activo bloque de segunda residencia (recordemos que las estadísticas nacionales colocan a Canarias entre las cuatro primeras comunidades autónomas con mayor porcentaje por superficie y habitante) es que coexiste con una deficiente y deficitaria política de vivienda social. Desde todas las instancias se manifiesta la falta de suelo para vivienda pública, una cuestión vital para rebajar la tensión social de aquellos colectivos, residentes y externos, que tratan de no acortar drásticamente su poder adquisitivo por el encarecimiento de este bien duradero. Los módulos que tenían las construcciones de estas viviendas no eran atractivos para unos agentes que tenían alternativas mucho más rentables en el mercado libre. La financiación con la que se mueve este segmento tampoco propiciaba que encontrase zonas aceptables para edificar, con lo que las viviendas debían levantarse en rincones poco apetecibles por sus entornos, malas comunicaciones, e insuficientes dotaciones de servicios próximos. Reformas recientes con incentivos fiscales y la presentación de una nueva Ley de la Vivienda en el pasado ejercicio 2002 intentan revitalizar una oferta que es pieza articuladora de la movilidad, contrapeso de la dinámica alcista, y garante de la capacidad adquisitiva de los hogares de asalariados.

Como telón de fondo de la autoconstrucción y de la segunda residencia se encuentra un factor institucional totalmente condicionante: la tipología de la propiedad que presentan las diferentes islas. Es pertinente inferir que el avance minifundístico que avala un sistema hereditario de equirreparto entre herederos, favorece la venta de terrenos que por sus reducidas dimensiones solo son cotizables como solares, máxime si los mismos son clasificados como urbanizables.

Según el Censo Agrario de 1999, que comprende 455.072 ha (el 61,3% del territorio canario), las explotaciones registradas son 36.132 de todas las tierras y 32.822 de las que están labradas. El 52,2% de esas

<sup>28</sup> Véase el interesante “Informe jurídico sobre la posibilidad de limitar el acceso a la segunda residencia en Lanzarote” F. Prats. Cabildo de Lanzarote, 2002. Un caso típico de “racionalidad bloqueada”. Lo evidente aparece como una insurgencia que busca resquicios barrocos para regular algo lógico antes de que en un futuro sólo quepa la intervención de los forenses. Es algo surrealista tener que inspirarnos en el land del Tirol austriaco y en una sentencia de 1999 del Tribunal de Justicia Europea, confiando en tal jurisprudencia. Recuerda al poeta peruano que empezaba su poema prohibiendo la ley de la gravedad.

propiedades son terrenos menores de 1 ha, si bien la superficie que comprenden no llega al 1,7%. Las islas occidentales no capitalinas son las que tienen el mayor porcentaje de micropropiedades (inferiores a 5 ha).

En lo relativo a la segunda residencia, un interesante trabajo realizado por la periodista E. Crespo (*La Opinión*, 22 de septiembre de 2002), estima, tomando como fuente el Colegio Nacional del Registro de la Propiedad –una inscripción que no es obligatoria–, que son más de 116.000 las propiedades que figuran con titularidad de extranjeros. Efectivamente, del total de las propiedades contabilizadas en las islas, exactamente 1.352.392, 116.762 (el 8,6%) pertenecen a extranjeros. En las islas de Lanzarote (20.306) y Fuerteventura (8.807), las cuotas porcentuales son del 18,9 y 16,1% de las que tienen esas islas, destacando también el caso tinerfeño (6.1730 fincas y el 10,4% de la isla). En La Palma (5.235 y el 11%) y El Hierro (587 y 7,1%), es también significativa esa presencia. Las islas con menores controles de foráneos son La Gomera (571 y 3,9%) y Gran Canaria (19.528 y 3,6%).

#### 6.4. LA CONDICIÓN FRONTERIZA DE CANARIAS

Un capítulo importante para la Comunidad Canaria lo constituye su condición de comunidad fronteriza. En este caso, poco tienen que ver los análisis clásicos de las zonas transfronterizas en las que caben siempre movimientos de ósmosis entre uno y otro lado, con el caso de unas islas ubicadas en un continente africano con el que se tienen las relaciones propias de mundos extranjeros. Canarias ha tenido durante siglos un papel de “intendencia” para reexportar y practicar un comercio triangular con los países de la costa occidental africana.

Lo que está ocurriendo con las pateras y los inmigrantes subsaharianos debe considerarse como aspectos del viaje de vuelta, sólo que en esta ocasión en vez de mercancías son personas las que traspasan los puertos, si bien una parte lo hace sin las formalidades correspondientes. Según estimaciones del Ministerio de Interior, uno de cada cinco inmigrantes que llegan a Canarias se queda realmente aquí. Es decir, Canarias haría esta vez de reexportadora hacia la UE pero con “mercancía humana” africana.

Las teorías de la movilidad económica de las migraciones, basadas en una evidente desigualdad en los salarios pagados, justificarían que Canarias no fuese ese lugar preferente, puesto que el salario medio isleño es inferior aproximadamente en un 15% al de la media española, y aun menor que el de los países líderes de la UE. Aunque suponemos que el inmigrante tiene una información imperfecta sí sabe perfectamente que las condiciones de vida son muy superiores a las de su lugar de origen. También sabe que el trabajo sumergido requiere personal no cualificado y que las características de estas islas turísticas conllevan múltiples conexiones con otras partes de la UE. De acuerdo con los perfiles profesionales de los inmigrantes en el año 2001, el 34% de los africanos son peones no cualificados, frente al 11% de los procedentes de la UE y el 14% de los peninsulares. Es cierto que en estos dos últimos casos, con el contrato temporal por obra o proyecto y con la seguridad jurídica de volver a su tierra, la situación es muy distinta a la de unos colectivos que emigran para vivir mejor y, con la esperanza de encontrar oportunidades de creciente ingreso que retrasen al máximo su eventual retorno al país del que proceden. Finalmente, hay que explicarse este flujo con “parada” en Canarias por la existencia de controles policiales más sorpresivos que los cordones establecidos en zonas como Andalucía y Alicante, que son las otras dos grandes conexiones que tienen los africanos con la España continental.

No entramos en distinciones terminológicas entre *frontier* y *border*, pues lo que pretendemos es señalar que la proximidad relativa de Canarias a países emisores tan significativos en los flujos de los "sin papeles", hubo de apreciarse más estratégicamente cuando se articuló el dispositivo de aplicación de la nueva Ley de Extranjería. Fallos logísticos en diferentes frentes han terminado por convertir unas llegadas esporádicas iniciales en una regular y creciente afluencia; una cierta indiferencia social en un preocupante temor a eventuales conflictos propiciados por la falta de integración y por las exclusiones a que están dando origen estas arribadas sin encauzamientos.

## 6.5. TERRITORIO Y EXTERNALIDADES EN CANARIAS

Los efectos de las inmigraciones, tanto positivos como negativos por los problemas que añaden a las sociedades de acogida, siempre se han concretado en la estructura poblacional (con variados aportes dinamizadores), en la actividad económica (protagonismo empresarial) y en el mercado de trabajo, han incidido en los bienes y servicios públicos (vivienda, educación, sanidad...) y en aspectos de la estructura social tan variados como los servicios sociales o la cuestión de la inter o multiculturalidad y su papel en las convivencias identificatorias.

Las interacciones con el territorio o la territorialidad no son tan fuertes como en las dimensiones anteriores. Sin embargo, la cadena de población y economía con el territorio está tan estrechamente unida que sus impactos, si no de transmisión directa, sí se acusan a través de las intermediaciones de lo demográfico y económico. Los vectores de la densidad demográfica, la incidencia en el bienestar económico, el alcance y financiación de las políticas y la acción colectiva o las provisorias y el consumo colectivo, se involucran en la morfología espacial y en la textura de los lugares.

En este epígrafe intentamos exponer que cualquier valoración de lo territorial a partir de la adicionalidad de un volumen exógeno poblacional, siempre acabará concretándose en los planos de la "capacidad de carga", a la que ya nos hemos referido por su carácter relativo, y de las externalidades, unos recursos que como es sabido valorizan la calidad de los territorios.

La capacidad de carga territorial deriva de la acumulación de personas, construcciones y "artefactos" u objetos sobre unas superficies limitadas (corredores costeros normalmente), que además tienen casi un 40% de su territorio con espacios naturales protegidos. Coincidimos con los autores que confieren un relativismo cuantitativo a este popular indicador, cuya utilidad es encender la "luz de alarma" cuando se sobrepasan determinados umbrales. Se estima que surgirán pérdidas irreversibles de capital natural y de externalidades que han estado valorizando la calidad de lo producido, los hábitats y la calidad de vida, en general. De ahí que nunca falte su utilización en las estrategias de desarrollo sustentable o sostenible<sup>29</sup>. Los síntomas de esa "sobrecapacidad" son las incidencias en la biodiversidad, la caída de las calidades paisajísticas y las evidenciables congestiones de tráfico y contaminaciones varias, o el desorden constructor, por mencionar los ejemplos más extendidos.

Si algo está aprendiendo la gente en estos días es que los riesgos se van instalando en la cotidianeidad de las personas y las sociedades. Un sistema tan complejo e incierto como el ya alcanzado propende al sur-

<sup>29</sup> Un excelente repaso a los indicadores de sostenibilidad, pensados para las islas, puede verse en la publicación del avance de las Directrices Generales de Ordenación realizado por el profesor de la ULPGC, Matías González Hernández.

gimiento de reacciones fuertes y acontecimientos inesperados, tanto desde una naturaleza continuamente agredida, como en una economía que está en plena mudanza de "cimientos" y en la cuestión social. En los tres planos se comprueba ese ascenso del malestar que provocan las situaciones de deterioro medioambiental, la inestabilidad de lo económico y los nuevos acontecimientos de anomias (desviaciones y daños sociales que sufren colectivos de la población). En todos ellos subyace la debatida pérdida de la seguridad y confianza pública. En un artículo del conocido columnista de *La Vanguardia* Gregorio Morán, titulado "La seguridad pertenece al pasado", se constataba que las salidas que se ofrecen sólo son válidas para algún grupo, o se lanzan a individuos que tienen muy desiguales defensas. Por ello expresaba el código de opciones individualizantes que nos va arrastrando, sentenciando las alternativas: "un mucho de suerte, un poco de audacia y saber agarrarse a lo que salga".

Posiblemente las vivencias en "carne propia" por inundaciones como las de la primavera del año 2002 en Santa Cruz de Tenerife, o las catástrofes ocurridas en comunidades de nuestro contexto afectivo (Venezuela y Galicia), nos refuerzan esa sensación, al mismo tiempo que nos sensibilizan ante el inventario de sucesos que se registran en nuestra comunidad. Es el caso de proyectos destructores de patrimonios naturales y simbólicos (Vilaflor, Veneguera, Malpaso, El Cotillo...). Se revaloriza el principio de precaución, tan arraigado en la estrategia de desarrollo sostenible. Un criterio que ha sido adoptado por la UE y las Naciones Unidas, y que consiste en "tomar todas las medidas necesarias para evitar riesgos irreversibles, incluso sin tener un conocimiento cierto de su probabilidad o de sus efectos". Hay que colocarse delante de las certidumbres y estar convencidos de que no hacer nada ante inercias que tienden al "embotellamiento" acabará teniendo un coste mucho más alto a la vuelta de la esquina que el beneficio producido por las coyunturas aceleradas. Las improvisaciones y las operaciones pensadas para vampirizar esas rachas son "malditas herencias" para quienes no recibirán más que cuentas a pagar.

Sobre el desarrollo sostenible (DS) caben muchas lecturas, algunas de ellas más cercanas al "utopismo" que a la realidad de lo que las gentes comunes y sensatas quieren hacer con sus vidas. Los especuladores y pescadores en río revuelto son siempre unos pocos; sin embargo, la gente es mucha y sabe bien que el futuro es ese tiempo y lugar al que aspiran, y en el que harán todo lo posible por estar. Entonces, ¿cómo no concebir las estrategias más allá de lo que alcanza la vista? Por eso también suscita consenso unánime otro de los principios del DS: saber mantener el capital natural<sup>30</sup> sin consumirlo (agotando todo lo no renovable) y aprender a vivir con "racionalidad" y "equidad de los intereses que produce en el tiempo".

Casi la mitad del suelo de las islas sufre una erosión al límite de lo tolerable. El Ministerio de Medio Ambiente cuantifica en un 30% la superficie con una desertificación alta (*El Día*, 25 de agosto de 2000). Del 43,4% de la superficie se pierden por año 15 t, según una investigación del Departamento de Edafología y Geología de la Universidad de La Laguna. Un 30% de la superficie del Archipiélago sufre un grado de erosión entre extremo y alto, y hasta un 33% (253.870 ha) soporta una erosión media.

<sup>30</sup> Con "capital natural" se alude a los sistemas que soportan la vida, bosques, especies, recursos físicos, fuentes- sumideros, etc. Económicamente, serían las funciones básicas y servicios prestados por la naturaleza, además de los aprovechamientos cuyas transformaciones se hacen compatibles con la funcionalidad del territorio (tierras de cultivo, minerales, playas, emplazamientos urbanos, redes, entornos urbanos...). La Naturaleza no es un santuario íntegro. La acción humana tiene que recrearla para vivir con ella, pero no para hacer cualquier cosa.

Las economías externas son un activo intangible de ámbito local que no puede adquirirse en el mercado y del que se benefician exclusivamente las empresas localizadas en el territorio. Hay economías externas de localización y urbanización (estáticas) y de especialización, de diversidad y de competencias (dinámicas). Se admite que recursos naturales como el clima, la posición, o el orden ambiental (paisajístico, biodiversidad), o la posición geográfica, equivalen en cierto modo con sus efectos a las economías externas clásicas antes mencionadas. Las economías externas proceden entonces de la densificación, la difusión tecnológica y el conocimiento, la proximidad geográfica y la Naturaleza y medioambiente.

La generación de residuos es bastante alta en Canarias, a ello no es ajena su apuesta turística masiva. Teóricamente, cada habitante arroja 1,5 kg de residuos diario (la media de Península está sobre 1). La evidencia de que esa influencia es cierta la tenemos en el dato de Fuerteventura con 2,7 kg, seguida a gran distancia por Gran Canaria (1,6), Tenerife (1,4), La Gomera (1,3), El Hierro (1,3), Lanzarote (1,2) y La Palma (0,8). Las islas observan comportamientos no congruentes, que posiblemente tengan que ver más con el tratamiento dado a los residuos y basuras que con las pautas de consumo. El PIRCAN (Plan Integral de Residuos Sólidos de Canarias), que se presentó en el ejercicio 2002, pretende controlar y crear una cultura más acorde con el criterio de sostenibilidad. Canarias desecha más de 3 millones de t de basura, de las cuales 1,3 millones son residuos urbanos, 1,2 agrícolas y ganaderos; 475.000 de la construcción y 35.000 son residuos peligrosos (productos químicos, lodos contaminados, tintas y disolventes...). De ahí que se intente ordenar el funcionamiento de los vertederos insulares, los puntos limpios, los desechos especiales y los residuos peligrosos.

Canarias ha pasado de extraer 143 millones de metros cúbicos de agua en 1996 a 163 millones en 1998. Es una de las cinco comunidades autónomas que más elevaron el consumo de agua por habitante. Igual sucede con el consumo de energía eléctrica, pues se ha triplicado entre 1987 y 1998. El consumo de energía eléctrica por abonado en 2000 fue de 6.532 kw/h. La producción de energía eléctrica eólica por habitante fue de 4,01 kw/h en el año 2000 y la solar tenía potencia instalada de 0,48.

Según un estudio de la Viceconsejería de Medio Ambiente en el año 2000, las rentas o ganancias anuales producidas por las zonas naturales de uso recreativo se estimaban en 47.910 millones de pts. De ellos, Tenerife participa con 19.333 millones (40,3%) y Lanzarote con 10.991 millones (22,9%). El valor económico del medio ambiente se cifraba en 3,2 billones de pts. Del ingreso anterior, el 26,8% corresponde a tasas en los parques nacionales y la restante a otras superficies protegidas. Esto explicaría que La Palma generase una renta de 3.121 millones de pts. (6,5%) y La Gomera 5,7%. Por la gran afluencia turística, Gran Canaria participaba con 8.188 millones (17,1%), Fuerteventura con 3.331 (6,9%) y El Hierro, isla reserva de la biosfera, con 214 millones (0,4%).

Todos estos datos del medio ambiente canario, que complementan los ya expuestos cuando se analizaron las ocupaciones del espacio, reflejan que en Canarias hay riesgos de acrecentar las facturas de los efectos de saturación, congestión y contaminación visual. En definitiva, son deseconomías externas creadas al amparo de la segregación residencial y del coste de socializar para insertar. Un esfuerzo adicional que se debe hacer para no bajar la calidad media de los servicios que se ofertan a toda la población, y en las intervenciones territoriales del agente público. En resumen, que la movilidad sobre el territorio, la residencialidad zonificada, la afectación a las existencialidades y la distribución en el territorio de provisiones de servicios y redes de conexión, tienen relación con esa aleatoria variable que se suma al *stock* de población residente con el que se viene funcionando.

Para los intereses generales de una sociedad que persigue el aumento de su bienestar y calidad de vida, se exige considerar los límites de *stock* inferiores y superiores, relacionándolos con las capacidades de asimilación y "resiliencia" (resistencia al cambio) que tienen los ecosistemas de ese territorio. De ahí que proceda diferenciar precios de valores en los recursos naturales. Los precios se fijan en función de poderes de mercado, rentas ricardianas y de situación y de otras economías externas que confluyen en su localización. En cuanto a los valores tenemos los de uso, los de cambio, los simbólicos y el de opción (valor de uso actual con el sobreprecio aplicado al considerar su presencia futura).

Pensando en Canarias y en esta voluntad de actuar con estrategias de desarrollo sostenible en su modelo económico, estimamos procedente recordar algunas de las recomendaciones que deben estar presentes. En primer lugar, a los agentes y a la sociedad en general se les debe advertir que la dimensión ecológica pertenece al mundo de los sistemas lentos, mientras que en la nueva economía la velocidad es uno de los principales factores de las ventajas que confieren competitividad, y por consiguiente, de la rentabilidad inversa.

Los procesos económicos y sociales pueden producirse en rutinas y ciclos de vida con relativa duración, pero los impactos que sufre el medio ambiente y los ecosistemas suelen tener gestaciones y reacciones muy largas, por lo que sus efectos suelen conllevar a menudo no "regeneración" sino "extinciones" y "explosiones tardías". Resultaría entonces que los ciclos de la vida de las políticas para regular lo económico y lo social que opera en un territorio no es coincidente con el "tempo" que tiene en sí el recipiente territorial. El diseño de las intervenciones, evaluando impactos medioambientales, es necesario pero no suficiente. El riesgo de irreversibilidad por saturaciones a que conducen las tendencias, o la "contaminación visual" por el añadido de "estéticas" rupturistas (costes de la fealdad), obligan a planes de mantenimiento y revitalización que van más allá de la temporalidad o fase de realización que tienen los proyectos o las operaciones de nuevas localizaciones.

En segundo término, nadie se debe llamar a engaño con la lógica de una economía de mercado. Los capitales privados no se dirigen a los territorios como tales sino a proyectos en actividades específicas que contienen determinados potenciales de rentabilidad. Por eso, y a su modo, son creadores y ordenadores de territorio (S. Boisier, 1997). El sistema de decisiones que está detrás de esas actuaciones puede ser muy sensible con la preservación medioambiental de su emplazamiento, pero aun es más cuidadoso para asegurar el beneficio de su inversión. La compatibilidad es posible, el conflicto también. Para los operadores individuales, el capital natural es instrumental a través del precio y la calidad de sus productos de venta. Pero para el conjunto de la sociedad ese capital natural forma parte de su capital patrimonial porque le reporta beneficios de valor que no tienen mercado o cotización de compra durante generaciones. Para los residentes esas externalidades del medioambiente son bienes públicos, no apropiables y sí compartibles. Para los intereses privados tales externalidades serán internalizadas al objeto de beneficiarse en exclusiva de las mismas.

Los puntos de no retorno son aquellos en los que un esfuerzo adicional produce costes crecientes y rendimientos imperceptibles. Sirva a título ilustrativo la ley de Downs, según la cual "la regulación de una infraestructura congestionada alivia temporalmente el problema, pero, a menos que se introduzcan mejoras en la gestión de la nueva capacidad resultante, la congestión acaba reproduciéndose a un mayor nivel que el inicial". Recomienda este autor una prueba un tanto neomalthusiana al preguntarse en términos microeconómicos y ante cada nueva obra: ¿es eficiente el uso actual de las infraestructuras existentes?

## 6.6. LA INMIGRACIÓN Y EL TERRITORIO CANARIO: UNA RECAPITULACIÓN FINAL

¿Qué tienen que ver las inmigraciones con la movilidad territorial y con los usos del suelo? Es una pregunta lógica porque la causalidad es de carácter indirecto. Cuando se enfatiza la superpoblación o presión demográfica y la densificación fuerte sobre el territorio, se supone que todo aquello que sea una cuantiosa suma al stock demográfico existente acabará repercutiendo en los ya cercanos límites de la

“admisibilidad” de carga. ¿Y cómo medir esos efectos del riesgo de agotamiento? Lo convencional es que se aprecien a través del “gasto público suplementario” que acarrea el incremento poblacional, o por la problemática que vive un producto tan simbólico como es el parque disponible de viviendas en alquiler bajo o vivienda pública en su caso. Además, por la existencia de barrios o pequeñas entidades de población cercanas a las ciudades o núcleos turísticos, que en poco tiempo se convierten en considerables hábitats de apreciable tamaño y pésima calidad urbanística. Si junto a todo ello registran algún suceso de crónica periodística, entonces se activa la percepción del descontrol territorial.

La regulación de las inmigraciones no es lo prioritario. Hay múltiples razones para defender las políticas de moderación que descansan en el reagrupamiento familiar y en lo que está ocurriendo en los mercados laborales. En uno y otro tema se puede disponer de buena información para indicar antes de cada ejercicio cuáles son los huecos sectoriales, las tensiones en la geografía y los perfiles profesionales. Asimismo, las políticas migratorias ya no son exclusivas de la vida interna de un país desarrollado. Existen compromisos morales que implican a los países emisores. De ahí la importancia de la política exterior y de cooperación, así como el necesario esclarecimiento de las razones de restricciones de no residentes en el país en cuestión.

Cualquier desbordamiento provoca inevitablemente, como nos lo demuestra la realidad europea de estos últimos años, que la competencia política asuma la tarea de endurecer los flujos y el estatus de una parte de los inmigrantes que ya están instalados (caso de los “sin” papeles, especialmente). Agitar el fantasma de la inmigración es uno de las mercaderías más baratas que se puede ofrecer en el mercado político de nuestros días. Por eso conviene elaborar una línea argumental más valiosa que la de los simples tópicos de rechazos, filtros y expulsiones.

La carrera a la baja puede llegar al gratuito “cero inmigración” porque siempre existirá un oferente que está dispuesto a fabricar electoralmente con “dumping social”. No sólo es inmoral y poco serio, sino que tampoco es defendible económicamente, jugar al liberalismo en todo, a excepción de las personas. Un experto como L. Mármora lo expresa muy claramente: “las migraciones son alarmantes porque son una prueba de la miseria en el seno de la riqueza, del autoritarismo en un mundo que quiere ser democrático, del prejuicio en sociedades pretendidamente multiculturales”.

No es verdad que todo lo que ocurre después de un hecho es consecuencia del mismo. Sí es verdad, en cambio, que frecuentemente tendemos a prestar más atención a los datos que confirman nuestras creencias que a aquellos que las desmienten. ¿Queremos inmigrantes estables, para siempre, o temporales? ¿Cuántos son demasiados? Son las preguntas ante las que debemos tomar una decisión.

Por decirlo con palabras de A. Izquierdo (*El País* 7/2/1999), la cuestión es con quiénes y con cuántos debemos convivir. En esta misma tesitura, la profesora Blanca Sánchez Alonso (*El País* 16/12/2001) ponía el dedo en la llaga con tres preguntas claves: ¿Caen los salarios de los trabajadores (españoles) como resultado de las inmigraciones? ¿Qué trabajadores son los más afectados? ¿Son la solución al envejecimiento de nuestra población?

La escasez no es un concepto físico en una disciplina como la Economía. Es un concepto social, que está en función de la relación entre la dotación disponible y la demanda o nivel de necesidad que expresan los agentes que desean su adquisición. Además es relativo, siempre evaluable con un “depende” porque su función de interacción implica a varios elementos y parámetros. Es causa y efecto. No es fijo en el

tiempo ese concepto, sino que es histórico, contextual. En muchos casos, no es comparativo porque las circunstancias son muy distintas y no admiten transposiciones.

Veamos un ejemplo que se entenderá bien. ¿Está Fuerteventura superpoblada como lo está Gran Canaria? ¿El índice de densidad de habitantes por km cuadrado es suficiente para desmentirlo? Ante la inmigración de los últimos años, ¿no es más problemática la situación de Fuerteventura que la de Gran Canaria? ¿Qué criterio de “lo súper” que descansa en “lo escaso” está manejándose en cada uno de esos tres interrogantes? Eso es lo que tienen de vulnerables las simplificaciones cuando son inconsistentes e incoherentes. Llevar a una mesa de negociación, o a un foro en el que pretendemos defender la regulación de este fenómeno en función de nuestras capacidades de asimilación y de consolidar el crecimiento futuro, es arriesgarnos a no ser tomados como interlocutores serios.

Si algo parece urgente a estas alturas en las que se está procediendo a precisar el sentido de los conceptos y categorías, es aclarar que la visión genérica de “inmigración” en realidad comprende distintos flujos de inmigraciones. La tipología puede ser múltiple y puede estar en función de áreas emisoras, etnias, cualificaciones, edades, sexos, temporalidad de las estancias, situación jurídica en la que entran y un largo etcétera. Lo que es preocupante en nuestro caso es que la valoración de un tipo de inmigración sea generalizable a todos los otros estratos inmigratorios. Las casuísticas, características y problemáticas son tan distintas entre unos y otros, que siendo rigurosos cada referencia a una situación se debería aplicar a ese determinado colectivo, sin hacer inferencias a la totalidad.

Ésa es la finalidad de aproximarnos a tal complejidad con la tabla 16. En ella se relacionan los distintos grupos de inmigrantes con los efectos eventuales en los bloques económicos, la estructura social y el territorio. Dentro de estos tres campos se formulan las variables que entendemos más relevantes de cara a esos inmigrantes. Mediante graduaciones de intensidad es posible visualizar la frecuencia de esos entrecruzamientos y las diferencias de cada uno respecto a los demás. La tabla es un simple tanteo, susceptible de interacciones que vayan afinando el perfil de la matriz. Los cuatro agrupamientos en que se han subdividido los 16 tipos de inmigración que hemos seleccionado, se enmarcan en las tres grandes ecuaciones que incluimos en la tabla 17. Como puede apreciarse, cada una de las ecuaciones poblacional, territorial y económica representa funciones compuestas por un elevado número de variables que se proyectan sobre esos aspectos. El efecto migratorio, o el saldo para evaluar su signo de positivo o negativo, sería el sumatorio que tienen en esos tres planos multiplicado por un coeficiente de carga (que puede ser de poblamiento positivo). Además, la cuestión migratoria sólo puede ser entendida desde los ejes institucionales que la regulan e incardinan con la demografía, la economía y el territorio.

En la tipología de las inmigraciones conviene matizar, en primer lugar, lo que es su dimensión de *stocks* (población residente foránea) con lo que son los flujos que se van agregando. Es el ritmo y la composición de estos flujos lo que al cabo de cierto tiempo convierten la visualización de la inmigración en un problema susceptible de conflicto. El flujo real es acompañado de un flujo “mental”, lo objetivo en lo imaginario, como ha señalado el sociólogo A. Izquierdo. En segundo lugar, nos interesa remarcar la heterogeneidad del fenómeno en cuanto a estatus, características, expectativas de arraigo o no, procedencia, grado de voluntad integradora. En tercer lugar, ha de analizarse el impacto de los movimientos migratorios desde esas ecuaciones con población-territorio en asociaciones como las de requerimientos laborales; disponibilidades de recursos humanos locales; coste-beneficio social, cultural y político; relevancia de sus contribuciones económicas a la producción, el ahorro, la hacienda pública y la seguridad social, el

Tabla 16. Matriz de impactos cruzados entre las migraciones y las estructuras E, S y T

Tipología Migraciones	Modelo Económico			Estructura Social			Territorio			
	Produc.	Ingreso	Consumo	Cohesión social	Mercado laboral	Imagen País	Infraest. y Tte.	Vivienda	Mercado sube.	RN y MA
			Invers.	Propensión integrad.	Compet. m. o loc.	Intang. Ident.				
<b>1. Legales est. m. y L/P</b>										
• Retomado AL.	xx	x	xx	xx	x	xx	x	xx	x	x
• Profesionales y empl. UE	xxx	xxx	xxx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	x
• Función pública otras CCAA	xxx	xxx	xxx	xx	xxx	xx	x	xx	xx	x
• Empresarios/Empresas UE	xxx	xxx	xxx	xx	xxx	xx	xxx	xx	xxx	xxx
• Residentes UE con prop. Inmob.	x	xxx	xx	x	x	x	x	xxx	xxx	xxx
<b>2. Legales. Est temporales C/P</b>										
• "Golondrinas" o "aves de paso"	xxx	xx	xx	xx	xxx	x	xx	xxx(1)	x	xx
• Ss a las empresas (Cons, Ases.)	xx	xx	xx	xx	x	x	xx	x(2)	x	x
• Traslados Inter. Empresariales	xx	xx	xx	x	x	x	x	x(2)	x	x
• Traslados funcionarios menos de 1 año	x	xx	xx	x	x	x	x	x(s)	x	x
<b>3. Irregulares</b>										
• Peones no cual. sin perm. Resid.	x	x	x	xx	xxx	xx(-)	xx	xxx(1)	x	xx
• Cualific. "turistas" y autónomos	xx	xx	xx	xx	xxx	xx	xx	xx(2)	xx	xx
• Trabajos informales y prácticas ilícitas	xx	xxx	xx	x	xx	xx(-)	xx	xx(2)(4)	xx	x
• Ocio/Prostituc./segur.pers./deport./oficios personales varios	xx	xxx	xxx	x	xx	xx(-prom)	xx	xx(2)(3)	xx	x
<b>4. Otras situaciones</b>										
• Universitarios con est. Temp.	x	x	x	x	-	x	x	x	0	0
• Profesional., cultura y arte	xx	xxx	xxx	x	x	xxx	x	x(2)(3)(4)	xx	x
• Franquicias y emp. C/duración	x	xx	x	0	x	0	x	x	0	0

Notas:

Grados xxx = Alto o intenso; xx = medio; x = débil o escaso; 0 = sin impacto

1) VPO y viviendas o centros colectivos de diverso rango.

2) Viviendas libres de alquiler.

3) Vivienda/bungalow/apart. en propiedad.

4) Establecimiento hoteleros y aptos.

5) Con efectos parciales negativos.

consumo, respecto a los gastos que pública y socialmente se hacen en relación con estos colectivos (aportes vs. transferencias). Es decir, son impactos (positivos y/o negativos) sobre recursos, capacidades existentes, tipos de agentes económicos que serán y posición que ocuparán, localización y residencia espacial en las que desarrollarán sus vidas, temporalidad que estará en el circuito socio-económico, destino que harán de sus ingresos, y así en otros frentes.

Canarias tiene unos hábitats que progresivamente reflejan unos hegemónicos centros capitalinos que van extendiéndose en barrios y pequeñas entidades, y el *desideratum* de unas viviendas aisladas, en las que un alto porcentaje son de autoconstrucción, levantadas en antiguas parcelas agrícolas abandonadas y localizadas en las cercanías de los caminos rurales. Por ello son acertadas las reflexiones expresadas por nuestros buenos urbanistas inquiriendo qué es el medio rural en Canarias y si caben los compartimentos campo-ciudad que antes eran operativos. Las actuales configuraciones son verdaderas ósmosis de usos y redes de flujos.

Tabla 17. Ecuaciones relevantes de las relaciones e impactos migratorios

**Ecuación Poblacional.** F(P). Pondera las variables que relacionan a las migraciones con la población.

$F(P) \equiv f(\text{Cantidad, tiempo, localización centrada o dispersa, modificación, edad, incidencia natalista, ingreso probable que percibirá, propensión cultural a integrarse, ensayo económico (S interno o grad) grado de movilidad interactividad y hacia otro territorio}).$

**Ecuación Territorial.** F(T). Pondera los efectos que le causan al territorio estas llegadas de población.

$F(T) \equiv f(\text{cantidad, tiempo, intensidad locacional en usos de vida y edificación, consumo de recursos culturales, usos de infraestructuras y equipamiento, movilidad residencia-trabajo y de medios de transporte, participación en negocios de renta territorial, las externalidades naturales y comportamiento ante las mismas}).$

**Ecuación Económica.** F(E). Pondera las vinculaciones que se tiene con los procesos económicos locales.

$F(E) \equiv f(\text{cantidad, tiempo, localización y geográfica, dedicaciones y papel funcional, niveles de ingreso, conexiones con otras empresas locales y externas, situación fiscal, relaciones socioeconómicas con un país de procedencia, cualificación, integración en el tejido productivo, internalización cultural en la zona, pertenencia o no a la seguridad social, cuotas de mercado empresarial o jerarquía de puesto laboral que desempeña, indicadores de bienestar y de ahorro que tiene}).$

Efecto migraciones =  $[F(P) + F(T) + F(E)] \times \text{coeficiente de carga o "poblamiento positivo"}$

**Premisa inicial.** Las 3 ecuaciones están sujetas a las influencias (restricciones e impulsos) que les proyectan el factor institucional que regula y contextualiza a esa comunidad.

El factor institucional (F(I)) comprende las siguientes variables:

$F(I) \equiv f(\text{normas, instituciones, valores, políticas, capacidad institucional, gestión de la confianza, costumbres, planeamientos, motivaciones, asociatividad, aceptabilidad de lo diferente, eficiencia de la coordinación interinstitucional, tipología relacional de lo público con lo privado, graduación de mecanismos clientelares y prácticas ilícitas en la migración de recursos y diseños normativos, ...})$

Es decir que  $[F(P), F(T), F(E)] \int f(F(I))$

La F(I) presupone que en ese entorno es relevante la disponibilidad de liderazgos para conciliar las interacciones y establecer una conducción estratégica, así como para acreditar capacidades de gestión, anticipación y respuestas a cambios. Igualmente es importante el estilo persuasivo, democrático y participativo en el que se desenvolverá el sistema político y convivencial.

Las infraestructuras, la generalización del transporte y la inclusión de lo urbano en la accesibilidad de lo cotidiano –una característica de los pequeños territorios insulares– por parte de cualquier residente del mapa insular, han contribuido a una especial movilidad: compartir el espacio de trabajo con el espacio de residencia sin costes adicionales que no sean los de unas recientes colas en las redes y aglomeraciones en los centros urbanos y turísticos. Y aquí surge una primera paradoja en el identificador de la movilidad. Es asumible esa forma de vida mientras las fronteras no sean las interiores de la isla y hasta ciertas distancias. La problemática de la vivienda propia y el deficiente mercado de alquiler imponen este modelo poco elástico de conciliar residencia con lugar de trabajo. ¿En qué se refleja la paradoja de la movilidad? Pues que sólo 2 de cada 10 personas que van a otra isla por motivos de trabajo son canarios. En el año 1999, de las 105.220 personas que cambiaron de residencia, un 19,9% eran canarios, un 37,2% peninsulares y un 15% extranjeros. El 27,8 no está especificado. De los 20.984 canarios que se trasla-

daron, 8.364 lo hicieron a Gran Canaria, 4.497 a Fuerteventura, 3.612 a Tenerife, 3.037 a Lanzarote, 700 a la Palma, 639 a La Gomera y 136 a El Hierro. Sólo un 0,1% de la población ocupada canaria trabaja fuera de las islas.

La consecuencia, pues, es evidente en los márgenes que abre a la inmigración. Los timoratos ensayos para incentivar la movilidad interinsular de los residentes están condenados al fracaso, como ya hemos comprobado, pues no es una cuestión sólo mental o cultural, sino de simple cálculo de costes de oportunidad (el salario como parado supera netamente al ingreso disponible del ocupado de baja cualificación que va a otra isla, descontado el precio del alquiler y no sumadas las ventajas de la economía doméstica). Será tanto más “desalentador” el desplazamiento cuanto menor sea la cualificación y cotización del oficio.

Finalmente, es manifiesto que las islas se están densificando. En algunos casos como el de las capitalinas, se acercan a los límites o techos de la saturación. Y lo están haciendo consumiendo –o devorando– esa escuálida reserva de suelo útil y apto. Además los mercados del suelo son peculiares en su mal funcionamiento, tienen incentivos perversos como el de la Reserva de Inversiones para Canarias o están muy condicionados institucionalmente por las distribuciones locacionales a que empujan los planeamientos. La capacidad de disciplinar la racionalidad “de los usos” es ineficiente socialmente. Entonces se produce un “reflejo condicionado” en muchos al encontrar a los foráneos no en la alícuota parte de esa presión adicional, sino en la causa del problema. No han metabolizado mentalmente los resultados de unos efectos sobre otros.

# 7

## CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR



*En este capítulo se tratan las relaciones básicas existentes entre la población en edad de trabajar y el mercado laboral. La motivación eminentemente laboral de los inmigrantes que llegan a Canarias produce un interés especial en el estudio de la oferta y la demanda de los efectivos laborales en el contexto de crecimiento económico que ha protagonizado Canarias. Para finalizar, se establecen algunas conclusiones comparativas entre los inmigrantes y la población local en lo referente a las condiciones del empleo.*

## 7.1. ALGUNAS ORIENTACIONES TEÓRICAS

Este capítulo estudia los efectos sobre el empleo y el paro de las variaciones de la población en edad de trabajar. La búsqueda de este objetivo debe estar presidido por algunas consideraciones que, aunque obvias, han de quedar expuestas brevemente.

En primer término, la variación de la población en edad de trabajar se alimenta de dos fuentes: la suma de la población que adquiere la edad de dieciséis años nacida y residente en las islas<sup>31</sup>, y la variación del saldo del flujo de migraciones. Como es evidente, las defunciones drenan aquella variación.

En segundo término, será para nosotros un punto de partida que la población en edad de trabajar es sensible al crecimiento económico, esto es, que evoluciona con las fases de expansión y menor crecimiento o recesión, ya que la población ocupada sigue el ciclo de crecimiento y condiciona la población activa. La población activa es la oferta de trabajo, que evoluciona siguiendo los impulsos de la población ocupada.

Las diferencias entre la población en edad de trabajar y la oferta de trabajo constituyen lo que se denomina "población inactiva". Existen diversas formas de inactividad cuya importancia cambia con el tiempo y que determinan parte de la oferta de trabajo. Especial mención debe hacerse de la que se refiere a las mujeres dedicadas a las tareas del hogar, porque se ha producido un cambio de tendencia muy importante en las Islas Canarias durante las últimas dos décadas. Además, deben considerarse también otro tipo de situaciones tales como las de estudiantes, jubilados o prejubilados, personas que perciben una pensión distinta de la de jubilación o prejubilación, personas que realizan sin remuneración trabajos sociales o benéficos, incapacitados para trabajar y aquellos que reciben ayuda pública sin ejercer ninguna actividad económica.

Una parte de estos inactivos puede en cualquier momento decidir que ofrecen trabajo, convirtiéndose en activos. Tales inactivos reciben el nombre de "activos potenciales". Son personas sin trabajo, disponibles para trabajar, pero que no lo buscan por causas como las siguientes: no creen que puedan encontrarlo (lo hayan buscado alguna vez o no), no creen que haya ninguno disponible, no creen que los empleos disponibles se adapten a su cualificación, son personas afectadas por una regulación de empleo que no esperan reintegrarse en la empresa, otros que manifiestan no saber adónde dirigirse para encontrar un empleo, algunos aguardan una estación del año de mayor actividad, pueden ser personas que esperan resultados de la búsqueda de empleo hecha, o que están intentando reanudar una actividad por cuenta propia, etc.

<sup>31</sup> Toda la información que se utiliza sobre población de 16 y más años (población en edad de trabajar), oferta de trabajo (población económicamente activa), empleo (población ocupada) y paro, procede de la Encuesta de Población Activa.

De esta forma, una región cuenta con un potencial de activos, es decir, de personas que "pueden" ofrecer trabajo, además de las que realmente lo ofrecen, formado por el colectivo de los que buscan empleo sin éxito (parados) o lo tienen (ocupados).

Aclarados los componentes de la población en edad de trabajar y de la oferta de trabajo, podemos pensar racionalmente que las circunstancias de la economía pueden inducir una mayor o menor oferta de trabajo (y/o un mayor o menor crecimiento de la misma). Por ejemplo, podemos considerar que las diferencias en las oportunidades de empleo entre dos regiones pueden determinar que una persona, dotada de cierto nivel de formación y experiencia, piense en emigrar. Otro buen ejemplo de incremento de la población en edad de trabajar y de la oferta de trabajo, que nada tiene que ver con la inmigración, puede ser el de las mujeres que por diferentes causas convergentes (crecimiento de las oportunidades de empleo, mayor capital humano acumulado a través de la formación, necesidad de la economía doméstica de una segunda renta, cambio cultural y otras) se insertan cada vez en mayor proporción en la oferta de trabajo, pasando de inactivas a activas.

Pero también podemos pensar que la población en edad de trabajar y la oferta de trabajo condicionan las circunstancias económicas. De nuevo podemos recurrir a un ejemplo: parece admitirse que la existencia de capital humano es un factor determinante del crecimiento económico.

Por tanto, el problema que estudiamos puede plantearse en una doble dirección:

- Ⓐ ¿En qué condiciones de la economía, especialmente de la economía del trabajo, la población en edad de trabajar y la oferta de trabajo se incrementan?
- Ⓑ ¿Cómo contribuye el incremento de la población en edad de trabajar y de la oferta de trabajo a crear condiciones de crecimiento económico?

Estas preguntas son las claves para entender las fluctuaciones de la población en edad de trabajar y la oferta de trabajo. Sin embargo, tienen un nivel tal de agregación que resulta imprescindible matizarlas convenientemente. Propondremos una desagregación con el contenido siguiente:

*¿Depende en alguna medida la población en edad de trabajar del ciclo económico?*

La primera pregunta que se nos ocurre cuando se trata de indagar sobre los factores económicos determinantes de la población –especialmente, en el caso que nos ocupa– es si la población en edad de trabajar sigue un patrón cíclico similar al del crecimiento económico. Esto significa preguntarse cuáles son las etapas de crecimiento económico y cuál es su sincronía con el crecimiento de la población en edad de trabajar: si se diera una sincronía entre ambos ciclos, podríamos establecer una primera relación causal entre el crecimiento de la población y de la economía.

Esa relación, si fuera posible determinarla, permitiría ligar la evolución futura de la población en edad de trabajar a la de los ciclos económicos. Como es obvio, no se trata de establecer una causalidad estricta. Esto sería un error considerable, porque la población en edad de trabajar depende también de factores no relacionados con el ciclo económico presente –por ejemplo, la natalidad– y ni siquiera con circunstancias de la economía remotas. En cualquier caso, podemos encontrar razonable suponer que la fase

expansiva del ciclo atrae a personas de otras regiones que tienen dificultades de empleo en las regiones de origen, así como que en la fase de menor crecimiento éstas retornen.

*¿Es posible establecer una relación causal entre ciclo económico, población ocupada, oferta de trabajo y población en edad de trabajar?*

La relación entre el ciclo económico y la población en edad de trabajar que hemos supuesto implica que debemos establecer una relación entre el ciclo económico y la población ocupada. La relación causal vendría dada por el siguiente razonamiento: en las fases expansivas del ciclo, el empleo se incrementa, lo que constituye un incentivo para que las personas inactivas y de otras regiones hagan crecer la oferta de trabajo de la región y, en consecuencia, la población en edad de trabajar.

Habría que determinar primero que en las fases de crecimiento del PIB crece el empleo; después, que cuando crece el empleo lo hace la oferta de trabajo y, por último, que cuando crece la oferta de trabajo lo hace también la población en edad de trabajar. Finalmente, tendríamos que estudiar si estas relaciones causales son simétricas cuando la economía está en una fase de menor crecimiento.

*¿Depende la población en edad de trabajar del paro?*

De igual forma que hemos establecido posibles relaciones causales entre la evolución de la población en edad de trabajar y el crecimiento económico, podríamos suponer que las variaciones de la población en edad de trabajar se relacionan con la tasa de paro. El comportamiento supuesto implica que las personas aprecian una caída de la tasa de paro como un indicador de escasez relativa de oferta de trabajo, de forma que deciden incrementar la misma. Tal comportamiento de la oferta de trabajo se complementa con la demanda de trabajo: los empresarios buscan trabajadores en un entorno en el que cada vez menos gente busca empleo, lo que constituye un incentivo para movilizar la oferta de trabajo de otras regiones.

Debemos establecer una relación causal entre la caída de la tasa de paro y el incremento de la población. Si esto fuera posible, deberíamos sustentar esta relación mostrando que cuando la tasa de paro cae la oferta de trabajo se incrementa, hecho que deriva en que la población en edad de trabajar también crece porque las personas detectan mejores oportunidades de empleo.

*¿La inmigración depende de las diferencias relativas entre las regiones en el crecimiento, la ocupación, la tasa de paro y los salarios?*

El problema para establecer una relación causal sobre inmigración de orígenes tan diversos, como la de las Islas Canarias viene dado por es la escasez y la heterogeneidad de las fuentes estadísticas. Las diferentes metodologías que existen en cada país para elaborar las encuestas de población económicamente activa son un importante impedimento para realizar análisis que respeten unos criterios mínimos de rigor. Como es obvio, el único espacio homogéneo de estadísticas regionales del que se dispone es el de España. Centraremos el análisis, por tanto, en el caso español, y haremos referencias a los casos agregados de los estados miembros de la Unión Europea.

Un análisis riguroso de las causas y los efectos de la inmigración exige una primera aproximación teórica. Hoy es evidente que la inmigración es un proceso generalizado, presente no sólo en los países que tradicionalmente han sido receptores, sino en el conjunto de los países desarrollados y no desarrollados. Basta señalar que las Naciones Unidas estimaban, en 1965, que casi 76 millones de personas residían en un país en el cual no habían nacido, cifra que en la actualidad está cerca de los 130 millones.

Aunque en términos mundiales no es el principal factor de inmigración, el flujo que tiene su origen en motivaciones económicas relacionadas con el mercado de trabajo se está incrementando rápidamente<sup>32</sup>. Este hecho implica efectos sobre las relaciones laborales que han sido evaluados por la literatura especializada.

La inmigración tiene consecuencias en la obtención de beneficios privados, pero también despliega efectos colectivos de dos tipos: sobre las diferencias salariales y en la generación de externalidades.

Respecto de los beneficios privados, los inmigrantes esperan obtener mayores utilidades a lo largo de toda su vida en el lugar al que emigran que en el de origen. Los estudios realizados determinan una tasa de rendimiento de entre el 10 y el 15%, similar, por tanto, a la de otros tipos de inversión en capital humano. Pero debemos reconocer cuatro limitaciones en este tipo de análisis:

- ❶ Las decisiones de emigración se basan en una información imperfecta y un alto grado de incertidumbre. Por lo tanto, los beneficios netos esperados en muchas ocasiones no son tales. De ahí que existan importantes flujos de retorno. Se hayan cumplido las expectativas o no, el retorno tiene efectos importantes porque permite que exista una información más cabal en el lugar de origen, de lo que se deriva que las decisiones que toman los nuevos emigrantes potenciales están sujetas a menores niveles de error.
- ❷ El plazo en el que se empiezan a obtener ganancias superiores en el lugar de destino es incierto. Los inmigrantes pueden aceptar menores ganancias durante un tiempo si la información recibida les transmite que en el futuro obtendrán ganancias mayores que compensen las pérdidas de ese período.
- ❸ Las ganancias de los inmigrantes pueden ser mayores que en el lugar de origen a lo largo de la vida laboral, pero mayores o menores a las de los trabajadores locales. En muchos casos, la formación y experiencia adquirida en el lugar de origen es transferible al lugar de destino y supone un incremento neto de productividad. Sin embargo, en otros existe una imposibilidad de transferir cualificaciones porque actúan las diferencias de formación específica o por razones culturales o meramente lingüísticas.
- ❹ Las mayores ganancias familiares pueden determinar comportamientos diferentes respecto a la oferta de trabajo de los miembros de la familia. Un incremento de la renta familiar derivado de las obtenidas por uno solo de los miembros puede determinar una reducción de la oferta de otro (efecto renta).

Desde el punto de vista de las ganancias colectivas, el análisis económico fundamentado en la competencia perfecta razona que la inmigración eleva los salarios de los trabajadores que emigran, los de los trabajadores que no emigran y el valor de la producción total. Los supuestos son bien conocidos: competencia perfecta, mercados separados, número fijo de trabajadores, ausencia de paro, aspectos positi-

<sup>32</sup> En este documento nos referimos sólo a esta causa de la inmigración, esto es, a la que tiene motivaciones laborales.

vos de los salarios idénticos, capital inmóvil, trabajadores que tienen una información perfecta sobre salarios y emigración sin coste. Bajo estos supuestos, las diferencias salariales entre las dos áreas hacen que los trabajadores emigren hacia aquella en la que los salarios son mayores. Como consecuencia, la oferta de trabajo crece en la región de destino y se reduce en la de origen. El efecto sobre los salarios es que en la región de destino éstos caen, mientras que en la de origen se incrementan. El flujo termina cuando los salarios son iguales. El efecto sobre la producción total se deriva de que el incremento de la producción en la región de destino es superior a la pérdida de producción en la región de origen.

Ahora bien, además de estos efectos privados, se producen efectos externos. Las externalidades, recordemos, surgen cuando las decisiones individuales provocan efectos a terceros. Las externalidades de la inmigración pueden ser reales o pecuniarias y positivas o negativas.

La inmigración provoca efectos externos negativos derivados del incremento de las dotaciones de bienes públicos y semipúblicos necesarios para atender el aumento de la población. Los empresarios y trabajadores son conscientes de los beneficios privados, pero no tienen en cuenta las cargas que suponen sus decisiones para el conjunto de la sociedad. Podría darse el caso de que los costes sociales fueran superiores a los beneficios privados. Entonces, habrá más inmigración de la necesaria para obtener una asignación óptima de recursos desde el punto de vista social.

Las externalidades pecuniarias son actos que redistribuyen la renta de unos individuos o grupos a otros. Podemos considerar cuatro: las pérdidas de producción, ya mencionadas, en la región de origen<sup>33</sup>, la reducción de los salarios de los trabajadores locales, los beneficios del capital y las contribuciones fiscales<sup>34</sup>.

Los estudios realizados sobre los efectos de la inmigración permiten observar algunas constantes que se presentan a continuación.

Por el lado de la oferta de trabajo, se reconocen tres efectos:

En una primera fase, los trabajadores inmigrantes tienen un mayor grado de movilidad que los trabajadores locales. Esta mayor movilidad se identifica con que las empresas establecen relaciones laborales con estos trabajadores que permiten un mejor ajuste del número de horas contratadas a las fluctuaciones de la cartera de pedidos, una mayor versatilidad, una mayor flexibilidad de las retribuciones y una tendencia a tipos de contratos con mayor grado de "informalidad". En una segunda fase, una vez que los inmigrantes están establecidos, las características anteriores se sitúan en un nivel homogéneo con respecto al de los trabajadores locales. Puede considerarse que se van perdiendo las ventajas para las empresas. Mientras, el establecimiento de trabajadores determina "externalidades negativas" desde la perspectiva del conjunto de las sociedades de acogida en términos de mayores necesidades de bienes públicos y semipúblicos (sanidad, enseñanza, vivienda social, etc.).

Algunos estudios se interesan por los efectos de la inmigración sobre las oportunidades de trabajo y los salarios de los trabajadores locales. La respuesta obtenida es que cuanto más alto sea el grado de sustitución de los inmigrantes y locales, más fuerte será el efecto de los flujos sobre el salario y el paro.

<sup>33</sup> Estas pérdidas de producción son cero cuando quienes emigran son parados, especialmente parados de larga duración. También cuando quienes emigran son inempleables en la región de destino.

<sup>34</sup> Si la inmigración es de profesionales y personas con alta cualificación, serán contribuyentes netos; pero si son analfabetos o sin estudios con baja cualificación, incrementarán la demanda de servicios sociales, lo que será una carga para los locales.

Otra parte de la literatura especializada se ha preocupado de los efectos de la inmigración de alta cualificación. Los efectos positivos para los países receptores se perciben en relación con el ahorro de coste de formación. Sin embargo, este ahorro de coste no debe implicar un abandono de la formación superior local, porque forzaría costes de largo plazo derivados de pérdidas de oportunidades de los locales, especialmente en momentos y áreas de alto paro.

Por el lado de la demanda, los estudios realizados se fijan en la función de los inmigrantes como consumidores. Los inmigrantes determinan un crecimiento de la demanda de bienes y servicios. De esta forma, contribuyen al crecimiento del PIB. Sin embargo, la inmigración no tiene un efecto directo sobre el crecimiento del PIB per cápita. Sólo cuando los flujos de inmigrantes están relacionados con la utilización de nueva tecnología, con vistas a facilitar la reestructuración de la economía y conseguir modelos productivos más eficientes -especialmente relacionados con la producción para el mercado externo-, se obtendrían una utilización del capital más intensiva y una mayor productividad.

En relación con los efectos sobre el ajuste de la oferta y la demanda, la inmigración no presenta un efecto claro sobre el nivel de paro, pero sí sobre su estructura. En la mayor parte de los países desarrollados, la tasa de paro de los trabajadores inmigrantes es más alta que la de los locales. Esto es así porque la inmigración se concentró en el pasado en el sector de la industria hoy sometida a procesos de pérdida de empleo, especialmente en empleos de baja cualificación, que son los más afectados. Ahora bien, un incremento de la oferta de trabajo no implica necesariamente mayor tasa de paro en los países de destino: puede ocurrir que aumente el número de trabajadores en la franja de empleos periféricos.

Respecto a los trabajadores ilegales, la literatura disponible señala que el incremento de los trabajadores inmigrantes en situación de ilegalidad se produce desde principios de los años ochenta por la paradójica situación del crecimiento del empleo de baja formación y experiencia, de una parte, y las políticas restrictivas en los países receptores, por otra. La situación de ilegalidad puede ser de tres tipos: ilegal residencia y trabajo; legal residencia y trabajo no declarado; ilegal empleo y prácticas de trabajo. Es evidente que las dos últimas modalidades pueden ser también utilizadas por trabajadores locales. El trabajo clandestino se presenta en determinadas actividades que tienen rasgos que favorecen la utilización de contratos individuales y trabajos atípicos. Estas actividades se caracterizan porque la probabilidad de que se localicen estas actividades es baja o porque las sanciones lo son en relación con las ventajas de la evasión de impuestos o los salarios más bajos. La experiencia indica que las medidas que tratan de legalizar a los trabajadores ilegales y establecer controles más rigurosos en las fronteras o sobre los permisos de trabajo tienen efectos a corto plazo, pero, al no atacar el problema, a medio y largo plazo el nivel de ilegalidad se reproduce.

Expuestos los problemas teóricos que puede enfrentar un análisis de este tipo, describiremos la sistemática que vamos a utilizar en el epígrafe siguiente.

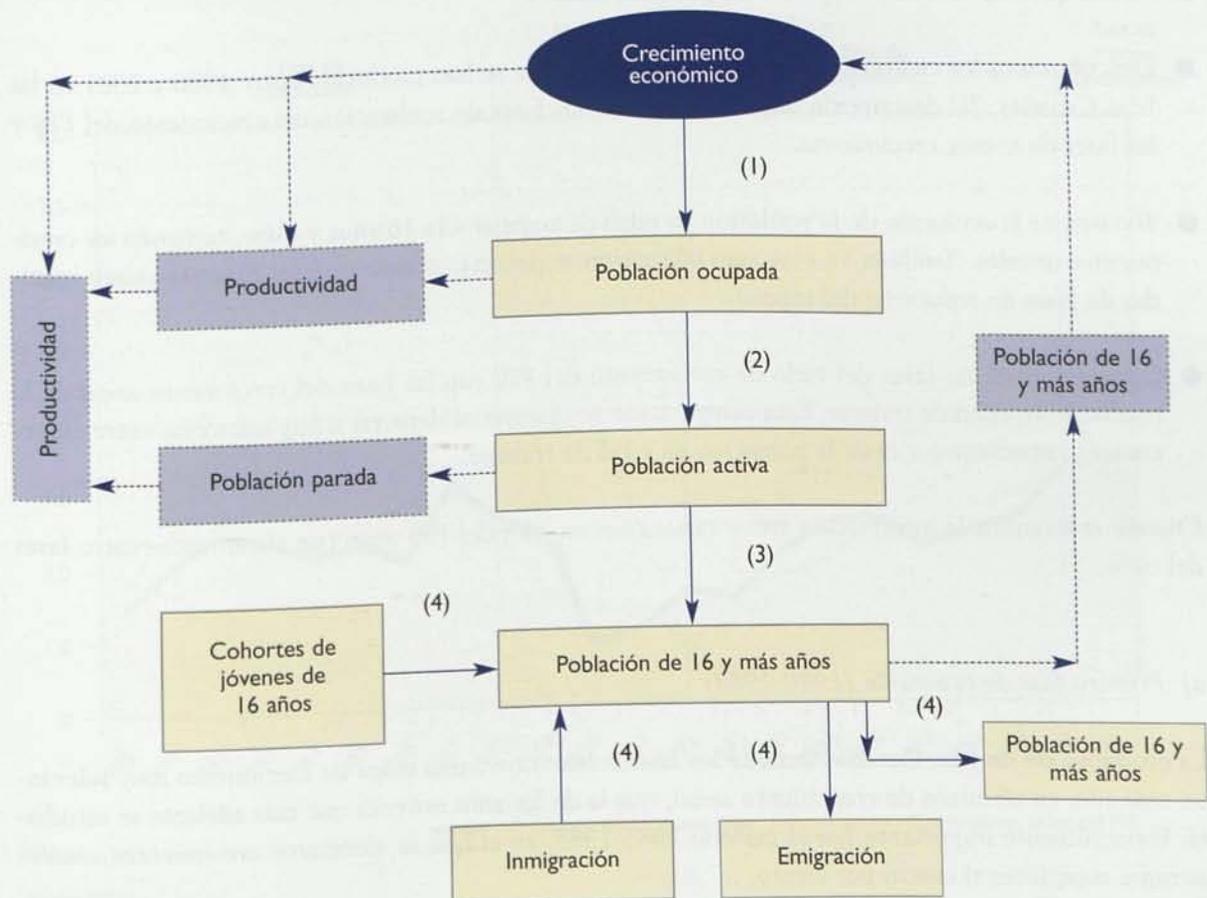
## 7.2. LA HIPÓTESIS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA POBLACIÓN DE 16 Y MÁS AÑOS

La hipótesis que preside este capítulo se define en los siguientes términos: *el ciclo económico determina el crecimiento de la población de 16 y más años.*

Para sustentar esta hipótesis, debemos establecer las relaciones causales siguientes (esquema 3):

- a En primer lugar, precisaremos la que constituye la relación causal principal, esto es, en qué medida la población de 16 y más años es sensible a las etapas de “expansión” y “menor crecimiento” económico.
- b A partir de esta primera causalidad principal, debemos preguntar por qué se produce tal relación entre el crecimiento de la población y el ciclo económico. Descubrir por qué implica una segunda hipótesis según la cual el crecimiento económico determina la población ocupada. El comportamiento esperado consiste en afirmar que en las fases de expansión se crea empleo también expansivamente, mientras que en las fases de menor crecimiento económico se produce empleo moderadamente o se destruye (1).
- c La tercera hipótesis establece una relación causal entre la población ocupada y la población activa, y se formula de la siguiente manera: la población activa es sensible al comportamiento diacrónico de la población ocupada. El comportamiento del paro se deriva de las relaciones anteriores (2).
- d La cuarta hipótesis relaciona la evolución de la población activa con la población de 16 y más años, estableciendo también la sincronía entre las dos variables (3). Atiende además a la relación con las variables que influyen en la población en edad de trabajar: inmigración, emigración, defunciones y cohortes de jóvenes que adquieren la edad de trabajar.

Esquema 3: Las relaciones causales entre crecimiento económico y población de 16 y más años



Estas relaciones están contenidas en dos relaciones económicas básicas:

- a) *La variación de la tasa de paro se relaciona con el diferencial entre el crecimiento económico real y el "normal". Este último es la suma del crecimiento de la población activa y la productividad aparente del factor trabajo. A su vez, la productividad aparente del factor trabajo se define como el producto interior bruto por ocupado. Tal relación se conoce como Ley de Okun.*
- b) *Los cambios en la población de 16 y más años determinan la demanda agregada de la economía, tanto de bienes de consumo como de inversión, incluyendo, claro está, la demanda de bienes preferentes (educación, sanidad, justicia, cuerpos de seguridad, etc.), cuestión ésta que se trata en otro capítulo.*

### 7.3. ¿DEPENDE EN ALGUNA MEDIDA LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR DEL CICLO ECONÓMICO?

La tesis que pretendemos sustentar consiste en afirmar que la población en edad de trabajar depende de un conjunto de relaciones en las que el motor del proceso es el ciclo económico. De este proceso debe excluirse el comportamiento de las mujeres, cuya inserción en la oferta de trabajo está muy condicionada por elementos diferentes al del ciclo económico.

El análisis que expondremos seguirá los siguientes pasos:

- 1) Describiremos los ciclos económicos de corto plazo que se han producido entre 1980 y 2001 en las Islas Canarias. Tal descripción implica establecer las fases de aceleración del crecimiento del PIB y las fases de menor crecimiento.
- 2) Trazaremos la evolución de la población en edad de trabajar –de 16 años y más–, tomando los crecimientos anuales. También en este caso intentaremos detectar si existen fases de crecimiento seguidas de fases de reducción del mismo.
- 3) Compararemos las fases del ciclo de crecimiento del PIB con las fases del crecimiento anual de la población en edad de trabajar. Esta comparación nos permitirá detectar si hay sincronías entre el crecimiento económico y el de la población en edad de trabajar.

Cuando se examina la información sobre variaciones anuales del PIB aparecen claramente cuatro fases del ciclo:

#### a) *Primera fase de expansión (1980-1988)*

La economía de las Islas Canarias durante los años ochenta tuvo una etapa de crecimiento muy relevante: más aún, en términos de crecimiento anual, que la de los años noventa que más adelante se estudiará. Especialmente importante fue el período 1985-1988, en el que se alcanzaron crecimientos anuales siempre superiores al cuatro por ciento.

b) Primera fase de menor crecimiento (1989-1992)

A partir de 1988 se inicia una fase de menor crecimiento que, a principios de los años noventa, pone la economía de las islas al borde de la recesión. En pocos años las islas pasan, por ejemplo, de tasas de crecimiento por encima del 7% en el año 1988 a tasas del 0,65%.

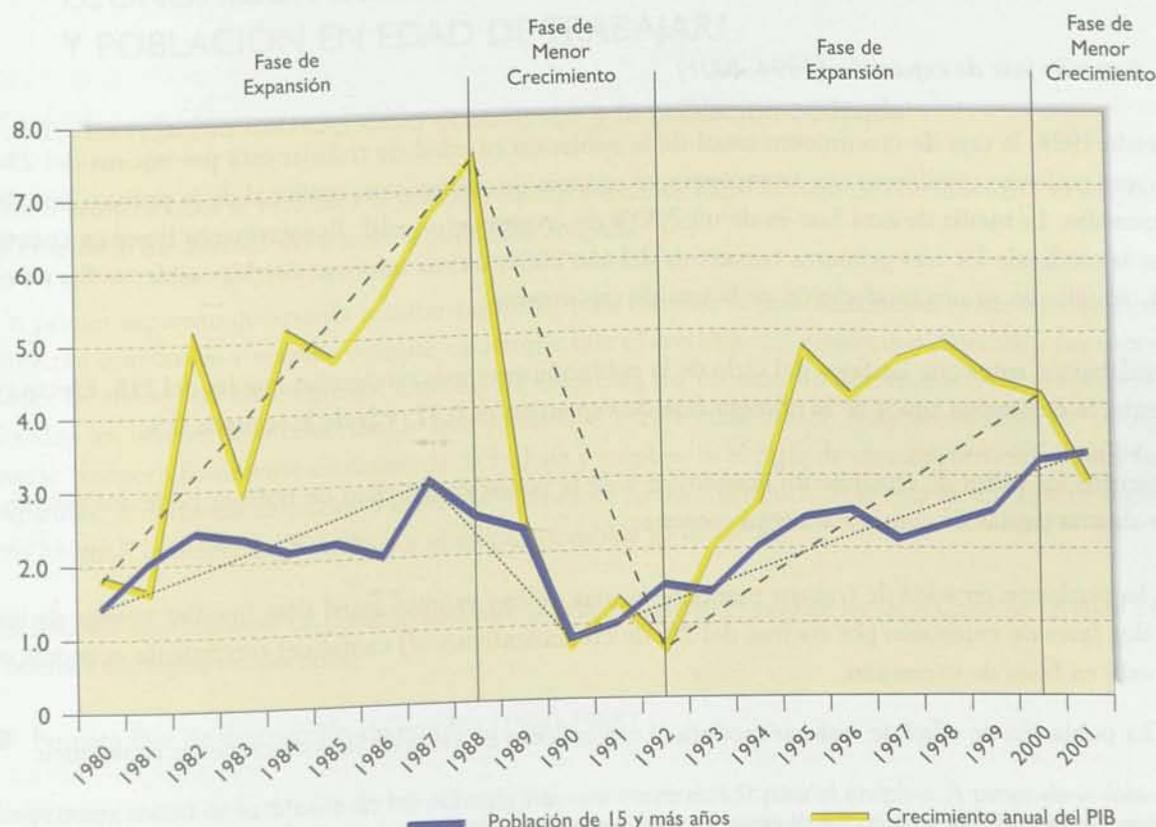
c) Segunda fase de expansión (1993-2000)

Desde 1993, se produce una nueva etapa de expansión, con altas tasas de crecimiento sostenido, aunque a partir de 1998 los crecimientos altos van siendo cada vez menores.

d) Segunda fase de menor crecimiento (2001)

La tasa de crecimiento del año 2001 y las previsiones realizadas para 2002 permiten detectar una nueva fase de crecimiento más moderado que el de la fase anterior. La información disponible (por ejemplo la que procede de las tasas ya mencionadas) permite calificar esta fase del ciclo como de menor crecimiento, aunque lejos de la recesión.

Gráfico 23. Crecimiento económico. Islas Canarias, 1980-2001 (tasas anuales de variación del PIB real)



Fuente: INE.

Una vez descritas las fases del ciclo, interesa comentar algunas diferencias:

- a) La fase de expansión de los años noventa ha sido más moderada que la de los años ochenta. Las desviaciones típicas de ambas fases indican diferencias muy notables (2,01 para la primera y 1,03 para la segunda).
- b) Aunque ambas fases tienen nueve años de expansión, según el criterio empleado<sup>35</sup>, debemos considerar que la segunda mantiene desde 1998 pautas de desaceleración más moderadas.

*La población en edad de trabajar tiene ciclos más moderados que el crecimiento de la economía. Se pueden distinguir algunas fases de expansión y de menor crecimiento.*

*a) Primera fase de expansión (1980-1989)*

En esta primera fase de expansión la población en edad de trabajar crece en torno a una media aritmética del 2,2% de crecimiento anual. A partir de 1987 los crecimientos se van moderando, pero se mantienen cerca de la media.

*b) Primera fase de menor crecimiento (1990-1993)*

Establecemos esta fase en función de las tasas relativamente bajas de crecimiento anual de la población en edad de trabajar. La media de estos cuatro años es de un 1,2% de crecimiento anual.

*c) Segunda fase de expansión (1994-2001)*

Desde 1994, la tasa de crecimiento anual de la población en edad de trabajar está por encima del 2%, así que podemos considerar que se recupera un proceso de crecimiento similar al de la primera fase de expansión. La media de esta fase es de un 2,53% de crecimiento anual. Es interesante tener en cuenta que la media de los tres primeros trimestres del año 2002, última información disponible, se fija en el 2%, apuntando ya una moderación en la tasa de crecimiento.

Señalábamos antes que las fases del ciclo de la población eran más moderadas que las del PIB. Efectivamente, la desviación típica de la primera fase de expansión es 0,42, y la de la segunda 0,5.

Descritos los ciclos de crecimiento económico y de la población en edad de trabajar podemos establecer algunas pautas de comportamiento comunes:

- a) La población en edad de trabajar mantiene pautas de crecimiento anual altas (medias anuales de las dos fases de expansión por encima del 2% de crecimiento anual) cuando el crecimiento económico está en fases de expansión.
- b) La población en edad de trabajar modera el crecimiento en fases de bajo crecimiento económico.

<sup>35</sup> Hemos considerado que la última fase de expansión termina en el año 2000 porque, aun teniendo en cuenta que el crecimiento anual inicia su moderación en el año 1998, parece forzado considerar que la fase de expansión termina en ese año cuando se están registrando tasas de crecimiento anual de más del cuatro por ciento.

- La población en edad de trabajar reacciona a los cambios de fase del ciclo del crecimiento económico con un cierto retardo. Al finalizar la primera fase de expansión, el crecimiento de la población cae lejos de la media de la fase anterior dos años después. La recuperación del crecimiento de la población en edad de trabajar por encima del 2% se produce también a los dos años después de iniciarse la recuperación de las tasas anuales de crecimiento y es muy posible que la moderación de las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar se produzca en 2002, de nuevo en el segundo año a partir del inicio de la fase de menor crecimiento.

Estos patrones de comportamiento permiten establecer una relación entre las tasas de crecimiento anuales de la población en edad de trabajar y el ciclo de crecimiento de la economía de las Islas Canarias.

Establecidos estos patrones de comportamiento, debe atenderse a las motivaciones que subyacen. Ahora la pregunta clave es por qué las personas en edad de trabajar siguen las pautas, con ciertos retardos, del crecimiento económico. Como se había indicado más arriba, podemos suponer que observan las pautas de crecimiento económico y las traducen en oportunidades de empleo. Así que la búsqueda de las oportunidades de empleo determina el crecimiento de la oferta de trabajo y, en función de la capacidad de atracción de personas de otras regiones más el crecimiento natural de la población residente, de la población en edad de trabajar.

## 7.4. ¿ES POSIBLE ESTABLECER UNA RELACIÓN CAUSAL ENTRE CICLO ECONÓMICO, POBLACIÓN OCUPADA, OFERTA DE TRABAJO Y POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR?

### 7.4.1, La relación entre el ciclo económico y la población ocupada

Como primera tarea se estudiará la posible relación existente entre el ciclo de crecimiento y el empleo. El empleo lo mediremos utilizando la población ocupada.

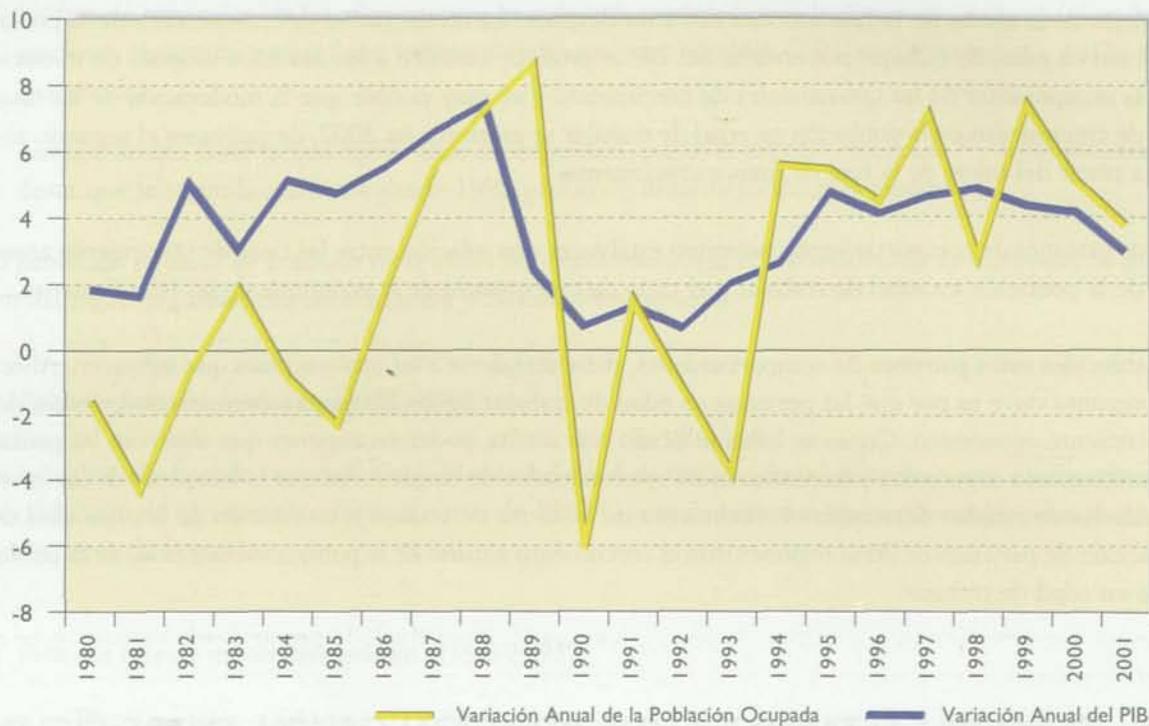
Un primer supuesto que pueda resultar razonable para estudiar la posible relación existente entre crecimiento económico y empleo consiste en afirmar que el crecimiento económico determina las necesidades de trabajo de las empresas. Esto es, las empresas, en un entorno determinado de crecimiento, deciden los niveles de producción, lo que conlleva el establecimiento de unas necesidades de trabajo, que se traducen finalmente en demanda de trabajo y empleo. Si el ciclo de crecimiento está en una fase expansiva, la demanda de trabajo y el empleo crecen de forma sincrónica. Si se está en una fase de menor crecimiento, la demanda de trabajo y el empleo también se moderan.

Establecido este supuesto de comportamiento, puede estudiarse el caso de las Islas Canarias (gráfico 24). Podemos distinguir cuatro fases:

- Primera fase de destrucción de empleo (1980-1985).

La primera mitad de la década de los ochenta fue una etapa difícil para el empleo. A pesar de la fase de expansión del crecimiento económico, las empresas ajustaron sus plantillas, incrementando la productividad aparente del factor trabajo por esta vía. Algunos factores fueron determinantes: las modificacio-

Gráfico 24. Crecimiento económico y empleo. Islas Canarias, 1980-2001  
(tasas de variación anuales del PIB y la población ocupada)



Fuente: INE.

nes en la legislación laboral que implicaban una desprotección del empleo con respecto a la legislación anterior; los cambios en la demanda de bienes y servicios que supusieron ahorro de trabajo, especialmente en las actividades de alojamiento; las innovaciones en materia de organización del trabajo que eran ahorradoras de trabajo; las crisis empresariales motivadas por los problemas de demanda, los altos tipos de interés y la inflación. Si bien estos factores resultarán decisivos para la destrucción de empleo, el crecimiento económico se encontraba en la fase expansiva.

② Primera fase de creación de empleo (1986-1989).

En estos años de crecimiento intenso del PIB, el empleo reacciona con rapidez. Posiblemente, el ajuste de plantillas realizado por las empresas en el período anterior y la generalización de la contratación a tiempo parcial determinan la rápida adaptación del empleo a las circunstancias del crecimiento. Es evidente que en esta fase el comportamiento de las empresas se ajusta al patrón diseñado más arriba: el incremento de las necesidades de producción se traduce en crecimiento de la demanda de trabajo y del empleo.

③ Segunda fase de destrucción de empleo (1990-1993).

De nuevo aparece una fase de destrucción de empleo en los años de caída del crecimiento económico. La rapidez con la que se ajusta el empleo en las empresas habla de la generalización del nuevo modelo de relaciones laborales fundamentado en la contratación temporal.

#### 4 Segunda fase de creación de empleo (1994-2001).

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, el crecimiento del empleo ha sido muy considerable. De hecho, el empleo ha crecido de forma continuada más que el PIB, circunstancia que no suele darse en las economías.

Los procesos anteriores pueden contemplarse desde otras dos perspectivas que relacionan el crecimiento económico con la creación de empleo: la productividad aparente del factor trabajo y la intensidad de empleo en el crecimiento económico.

La productividad aparente del factor trabajo, definida como el PIB partido por la población ocupada, que indica la media de valor de bienes y servicios producidos por cada ocupado (gráfico 25), presenta un patrón de comportamiento muy claro en la economía de las islas: en los períodos de destrucción de empleo la productividad aparente se incrementa y en los períodos de crecimiento del empleo la productividad aparente se estabiliza o cae.

Especialmente significativo es el comportamiento de la productividad aparente en el último período de crecimiento del empleo. Salvo en el año 1998, el empleo ha crecido más que el PIB, lo que determina una caída constante de la productividad media. La explicación de este proceso se encuentra en la creación de empleos de baja productividad en los servicios<sup>36</sup>. La caída de la productividad aparente en el sector servicios se relaciona con la creación de empleos de baja formación y experiencia, bajos salarios relativos y contratación temporal, esto es, con la extensión del segmento secundario del mercado de trabajo.

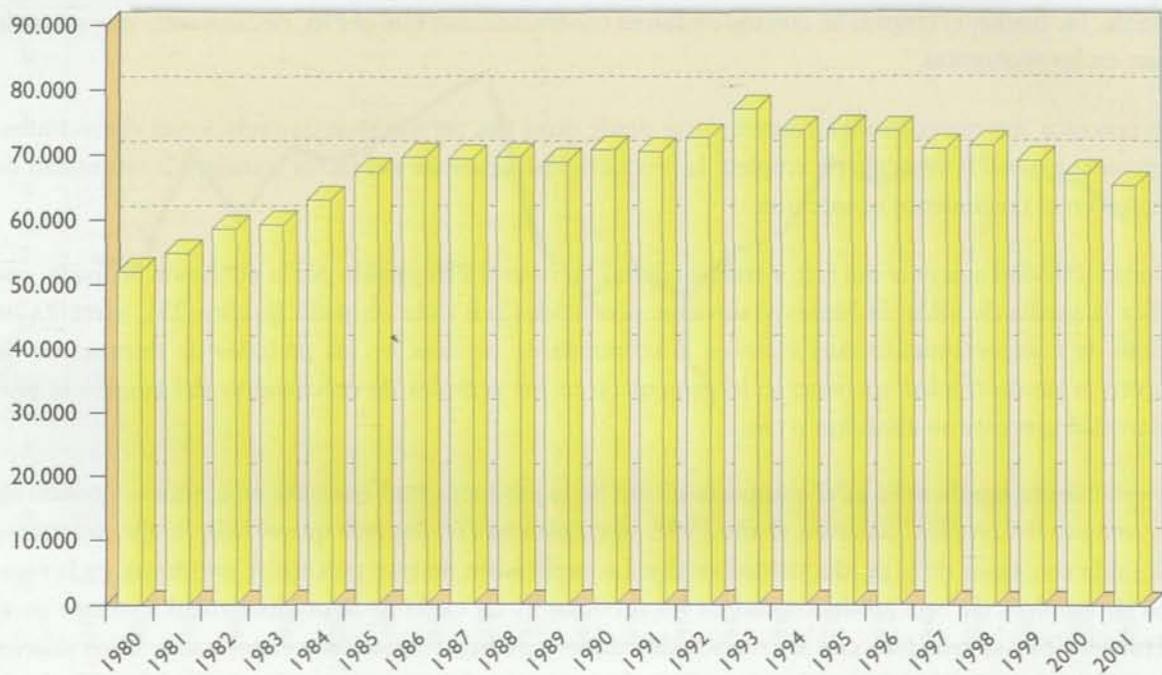
La segunda forma de relacionar el crecimiento económico y la ocupación es a través de un indicador denominado "intensidad de empleo en el crecimiento económico" (gráfico 26). Este indicador se define como el crecimiento anual del PIB menos la tasa de crecimiento anual de la población ocupada. La diferencia evidente entre la relación del crecimiento económico y el empleo en la segunda mitad de los años noventa con respecto al período anterior considerado es que la intensidad de empleo es negativa, lo que quiere decir que el tipo de crecimiento económico es intensivo en empleo.

La productividad aparente del factor trabajo y la intensidad de empleo del crecimiento económico permiten identificar un comportamiento hegemónico: el tipo de crecimiento económico típico de la segunda mitad de la década de los noventa genera un alto volumen de empleo, pero un empleo en su mayor parte de baja productividad, cuyos requerimientos son de baja formación y experiencia. Debemos hacer ahora algunas aclaraciones sobre la definición de este comportamiento hegemónico. Como es obvio, y en primer término, cuando definimos un comportamiento hegemónico no nos referimos a la existencia de una definición de características únicas o "para todo empleo creado": por el contrario, aquél indica sólo un patrón dominante por su generalidad. En segundo lugar, este proceso no es típico de las Islas Canarias, sino que es un proceso generalizado en todas las sociedades desarrolladas a partir de la década de los setenta, que ha sido denominado como la "brasileñización" de los mercados de trabajo. Lo que sí puede considerarse más propio de la economía de las Islas Canarias es la intensidad del proceso durante un período tan continuado. Un buen indicador es que Canarias es la segunda comunidad autónoma con mayor porcentaje de efectivos laborales con contrato temporal<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Al respecto, consultar CES (2002): *Informe Anual sobre la Economía, la Sociedad y el Empleo en Canarias durante el Año 2001*, capítulo 3, Canarias, Consejo Económico y Social de Canarias.

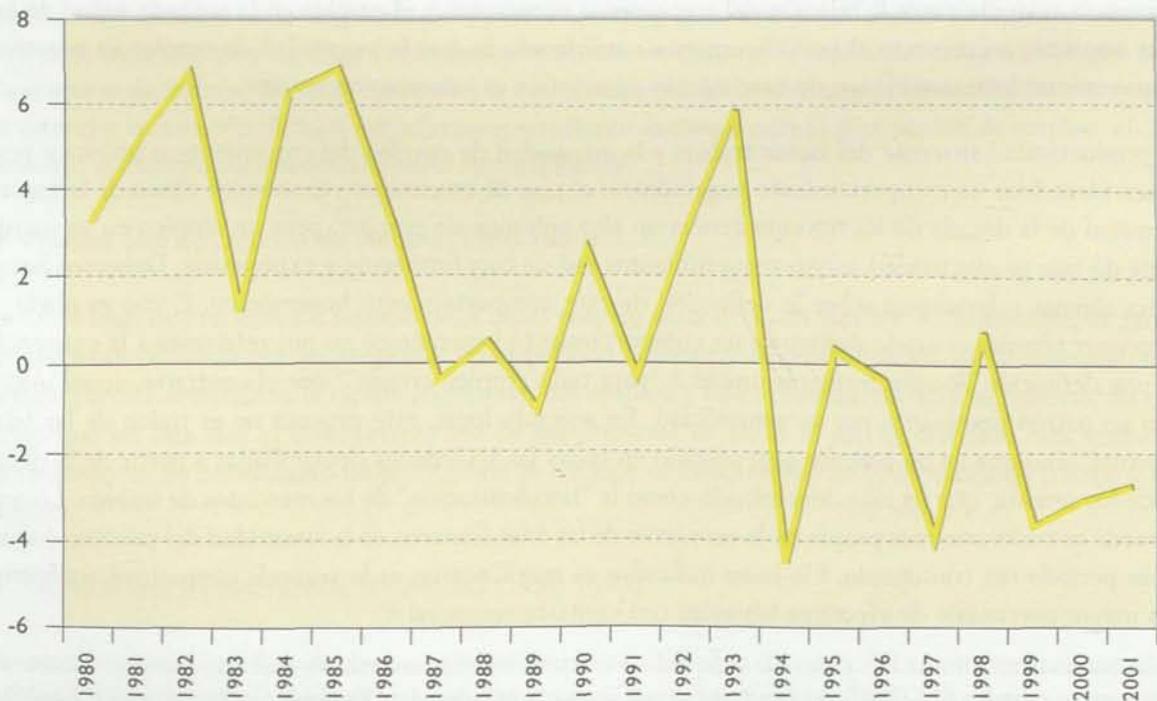
<sup>37</sup> Encuesta de Coyuntura Laboral. INE.

Gráfico 25. Productividad aparente del factor trabajo. Islas Canarias, 1980-2001  
(variación anual de PIB/población ocupada)



Fuente: INE.

Gráfico 26. Intensidad de empleo en el crecimiento económico. Islas Canarias, 1980-2001



Fuente: INE.

La conclusión que podemos obtener sobre el comportamiento cíclico del empleo es que a partir de 1985 existe una sincronía entre el crecimiento económico y la creación de empleo, lo que quiere decir que cuando la economía está en fase de expansión se produce un alto efecto de arrastre sobre el empleo, con caídas de la productividad aparente del factor trabajo. Este hecho se explica por las características de los empleos creados, entre los que dominan aquellos que requieren baja formación y experiencia, y que, al no exigir inversión privada en capital humano, son empleos con contratos poco estables. Cuando la economía se encuentra en períodos de menor crecimiento, el comportamiento es simétrico, esto es, la demanda de trabajo cae y la productividad aparente se recupera.

Un detalle más resulta relevante: la cuestión de los retardos. Como puede observarse, existen retardos en la creación de empleo de dos años, tanto en los cambios de fase de expansión a menor crecimiento como de menor crecimiento a expansión. Por otra parte, el estudio de los ciclos señala que la creación de empleo se produce por encima de crecimientos del PIB del 2,3 ó 2,4%, y la destrucción de empleo con crecimientos del PIB inferiores al 2%.

#### 7.4.2. La relación entre población ocupada y oferta de trabajo

Establecida la relación del ciclo de crecimiento económico con la población ocupada, y habiendo tenido además en cuenta los retardos, el siguiente paso trata de relacionar la población ocupada con la oferta de trabajo. La oferta de trabajo la definimos como la población económicamente activa, es decir, la población que busca trabajo en actividades económicas, a partir de una determinada edad (16 años o más), durante un periodo de tiempo.

La relación entre el crecimiento anual de la población ocupada y la oferta de trabajo es muy apreciable (gráfico 27). Podemos considerar algunas fases del ciclo:

##### ❶ Fase de crecimiento moderado (1980-1986)

La población económicamente activa creció moderadamente hasta 1986, lo que contrasta con el proceso de destrucción de empleo. La explicación de este comportamiento se encuentra en los patrones de género (gráfico 28). La población activa de mujeres creció durante los años ochenta por encima de la población ocupada y de forma anticíclica, manteniendo comportamientos determinados por variables independientes del ciclo económico.

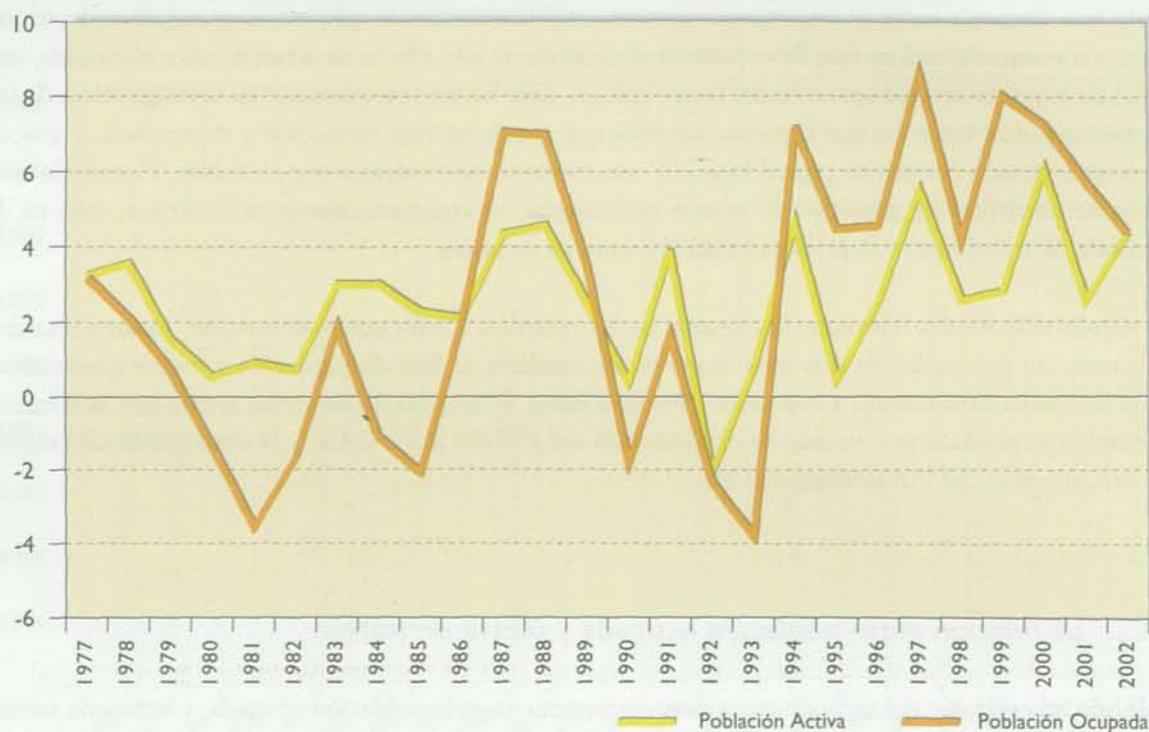
##### ❷ Fase de alto crecimiento (1986-1988)

Durante esta fase de crecimiento la población activa creció relativamente más que en el periodo anterior. De nuevo, la población activa y ocupada de mujeres creció más que la de los hombres.

##### ❸ Fase de bajo crecimiento (1989-1993)

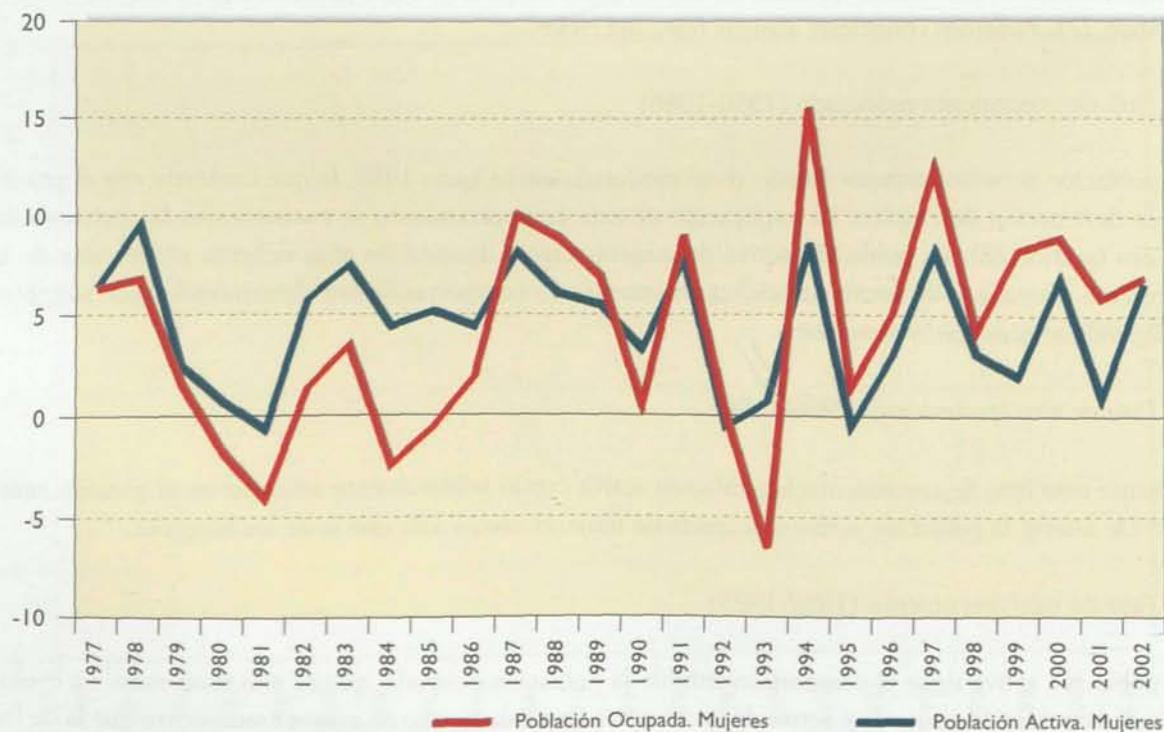
La población activa sigue el comportamiento de la población ocupada, que es más moderado. La evolución de la población ocupada y activa de las mujeres continúa siendo de mayor crecimiento que la de los hombres.

Gráfico 27. Población ocupada y oferta de trabajo. Islas Canarias, 1980-2001 (tasas de variación anual)



Fuente: INE.

Gráfico 28. Población activa y ocupada. Mujeres. Islas Canarias, 1980-2001 (tasas de variación anual)



Fuente: INE.

4 Fase de alto crecimiento (1994-2001)

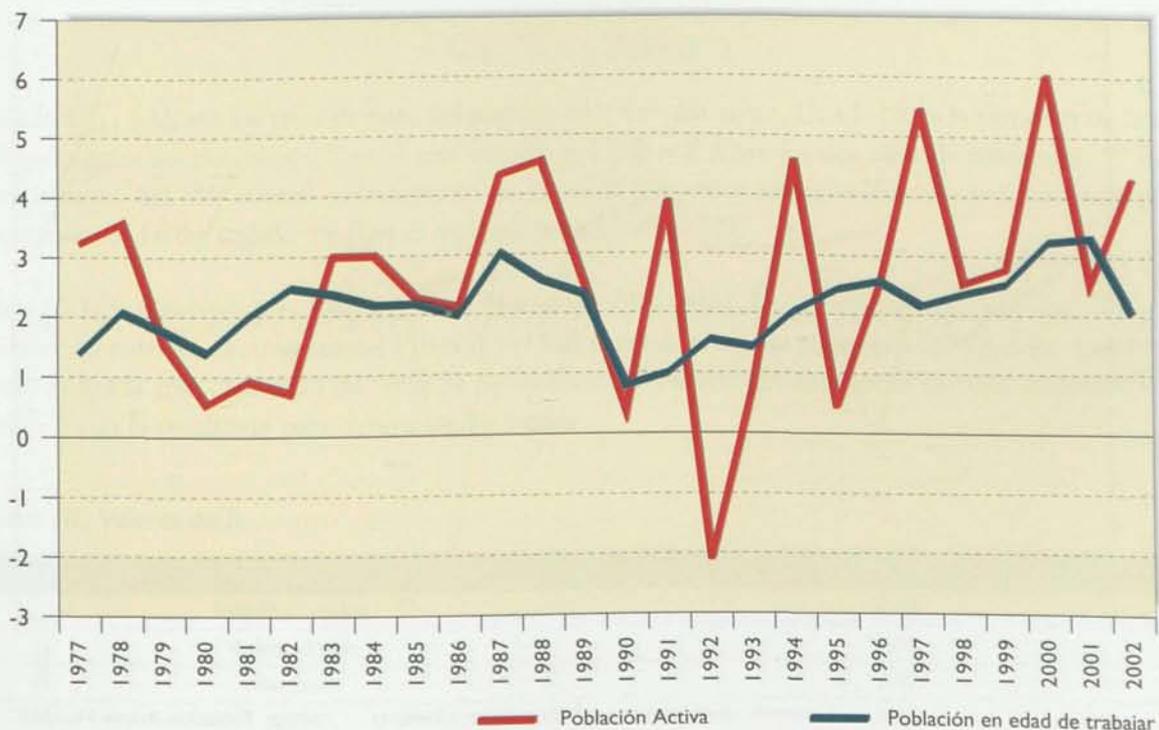
La sincronía entre la población activa y ocupada es evidente. El ciclo de crecimiento de la población activa y ocupada de las mujeres es mucho más radical que el de los hombres, pero en cualquier caso determina un proceso de inserción de la mujer en el mercado de trabajo.

El análisis de la población ocupada y activa permite concluir que existe una sincronía a partir de 1986. Dicha sincronía es tan acusada para hombres como para mujeres, pero los cambios en el crecimiento anual de las mujeres son mucho más extremos. A partir de 1998, el comportamiento de género tiene menores diferencias que en años anteriores.

7.4.3. Relaciones entre población activa y población en edad de trabajar

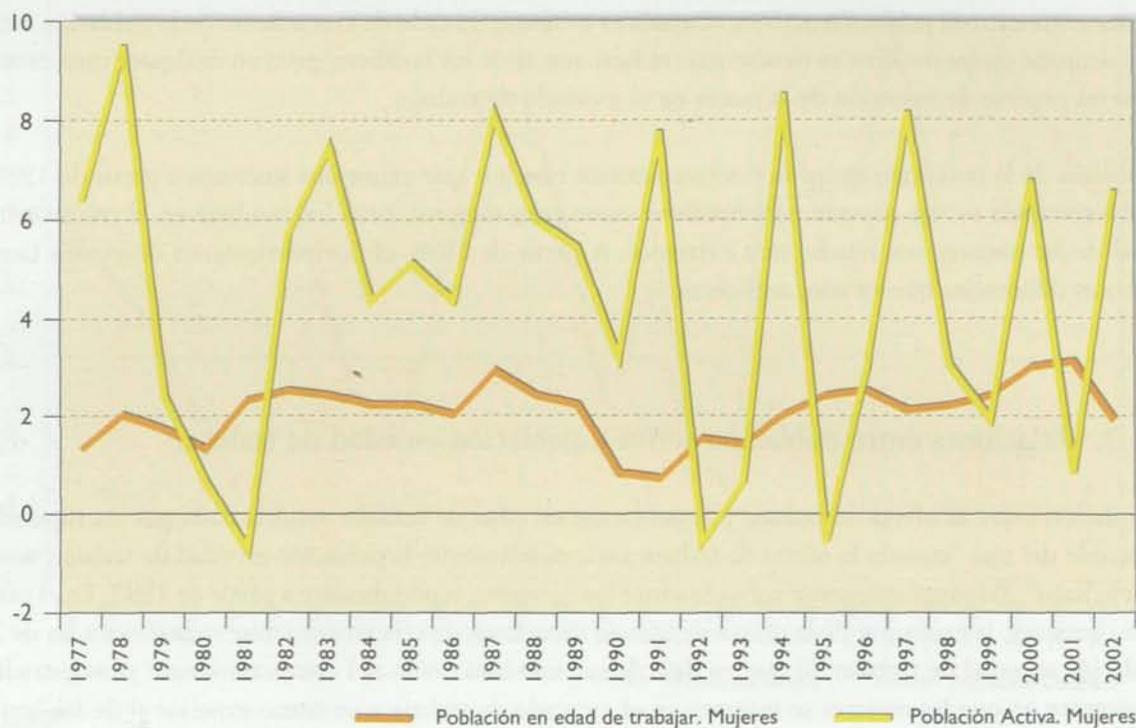
La relación entre la oferta de trabajo y la población en edad de trabajar vendría dada por un supuesto razonable del tipo "cuando la oferta de trabajo varía cíclicamente, la población en edad de trabajar también lo hace". Tal supuesto parece correcto entre los hombres, especialmente a partir de 1993. En el caso de las mujeres, la evolución de la oferta de trabajo tiene tasas de crecimiento muy superiores a las de la población en edad de trabajar, lo que no deja de ser sino otra visión del comportamiento ya registrado, consistente en que las mujeres se integran en el mercado de trabajo a un ritmo superior al de los hombres (gráfico 29, gráfico 30 y gráfico 31).

Gráfico 29. Relación entre población activa y población en edad de trabajar. Islas Canarias, 1980-2001 (tasas de variación anual)



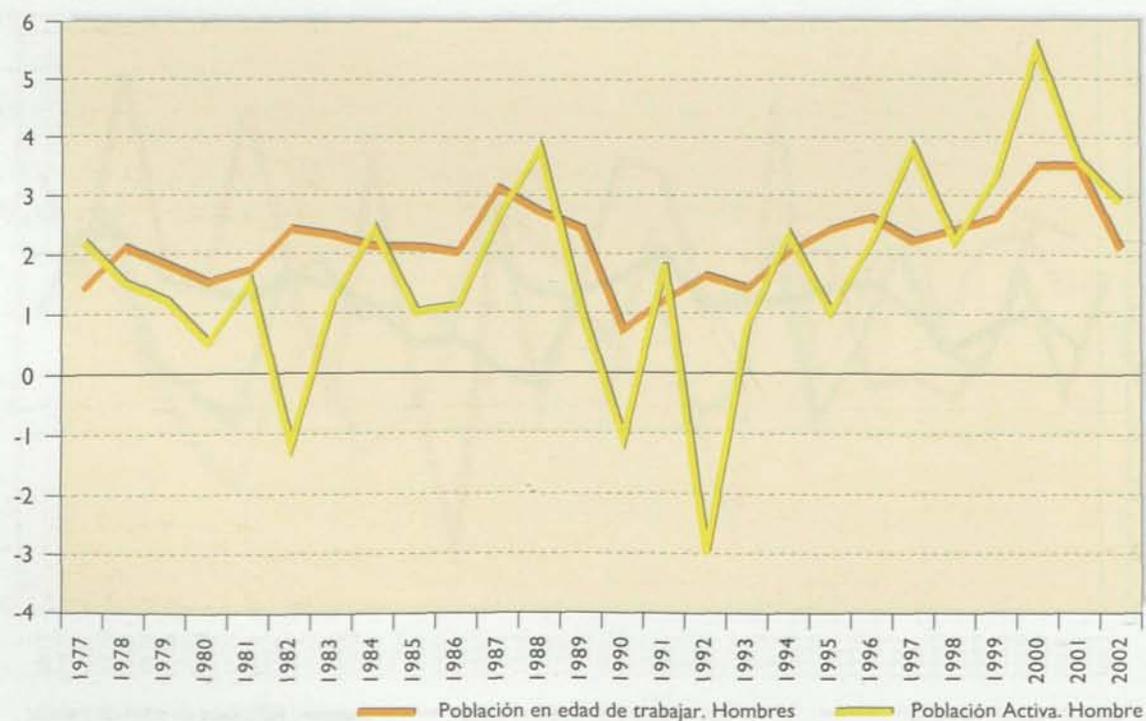
Fuente: INE.

Gráfico 30. Relación entre población activa y población en edad de trabajar. Mujeres. Islas Canarias, 1980-2001 (tasas de variación anual)



Fuente: INE.

Gráfico 31. Relación entre población activa y población en edad de trabajar. Hombres. Islas Canarias, 1980-2001 (tasas de variación anual)



Fuente: INE.

La sincronía cíclica del crecimiento de la población en edad de trabajar y de la oferta de trabajo parece no dejar dudas. Se pueden distinguir dos fases bien diferenciadas:

❶ Fase de mayor sincronía (1980-1989)

En estos años la población activa y la población en edad de trabajar tienen crecimientos anuales próximos.

❷ Fase de mayor diferencia en el crecimiento anual (1990-2002)

El comportamiento de las mujeres hace que las diferencias sean mucho mayores que en el período anterior. En la literatura sobre demografía se atiende a comportamientos particulares que resultan independientes del ciclo económico, como es el caso de las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo.

7.4.4. Cerrando el círculo: crecimiento económico, población en edad de trabajar, oferta de trabajo, empleo y paro

Hasta el momento hemos establecido la relación cíclica entre crecimiento económico, población activa, población ocupada y población en edad de trabajar. Una nueva pregunta parece de interés: si la relación entre estas variables es relevante, ¿podemos establecer además una relación con la tasa de paro? La respuesta es afirmativa: podemos determinar una relación entre la oferta de trabajo, la población ocupada, el crecimiento económico y la tasa de paro. Por otra parte, como la población en edad de trabajar se relaciona cíclicamente con la población activa, podemos establecer las relaciones causales antes mencionadas.

El instrumento teórico que relaciona esas variables es la denominada Ley de Okun. Tal ley viene dada por la siguiente expresión:

$$U_{t+1} - U_t = -\beta (Y - Y^*)$$

donde  $U_{t+1}$  y  $U_t$  son las tasas de paro del periodo  $t+1$  y  $t$  –por tanto,  $U_{t+1} - U_t$  es la variación de la tasa de paro entre los dos años–,  $Y$  es el crecimiento del PIB real entre los dos años de referencia,  $Y^*$  es el crecimiento del PIB normal –crecimiento de la población activa más crecimiento de la productividad aparente del factor trabajo–, y  $\beta$  es el multiplicador (gráfico 32).

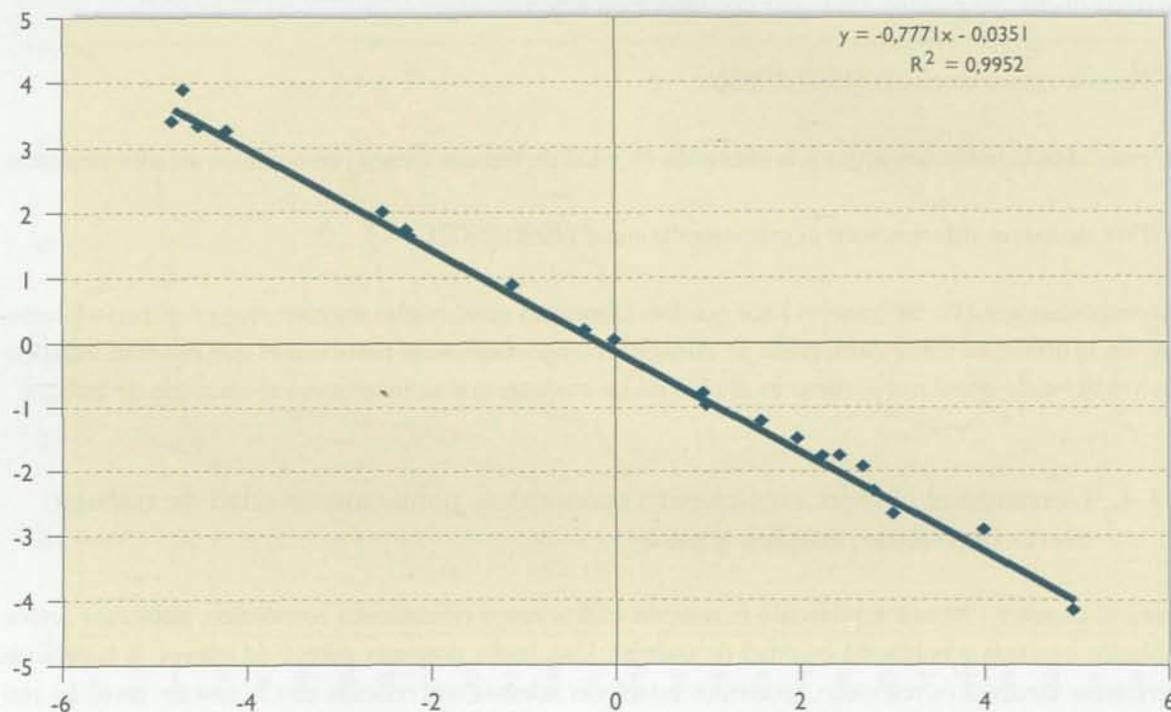
Para las Islas Canarias,  $\beta$  es igual a 0,78 en el periodo 1981-2001, lo que significa que por cada punto de diferencia entre el crecimiento del PIB real y el PIB normal, la tasa de paro varía 0,78 puntos. Este resultado indica la gran capacidad de creación de empleo del modelo económico de las islas. Podemos comparar  $\beta$  con la resultante para determinados países:

Tabla 18. Valores de  $\beta$

País	1981-2001
Estados Unidos	0,42
Reino Unido	0,51
Alemania	0,32
Japón	0,20

Fuente: Blanchard, O. (2000): Macroeconomía. Madrid, Prentice Hall.

Gráfico 32. Ley de Okun. Islas Canarias, 1981-2001



Fuente: Elaboración propia.

La caída de la tasa de paro que se ha producido en las Islas Canarias desde 1993 es consecuencia, por tanto, del alto nivel de creación de empleo que ha determinado caídas de la productividad aparente, lo que ha compensado con creces el incremento de la población activa derivado del crecimiento de la población en edad de trabajar –incluida la inmigración– y el incremento de la población activa de mujeres.

Ahora bien, una vez que hemos determinado los efectos de la desviación del PIB real respecto del normal sobre la variación de la tasa de paro, puede preguntarse qué crecimiento hubiera sido necesario para mantener el pleno empleo.

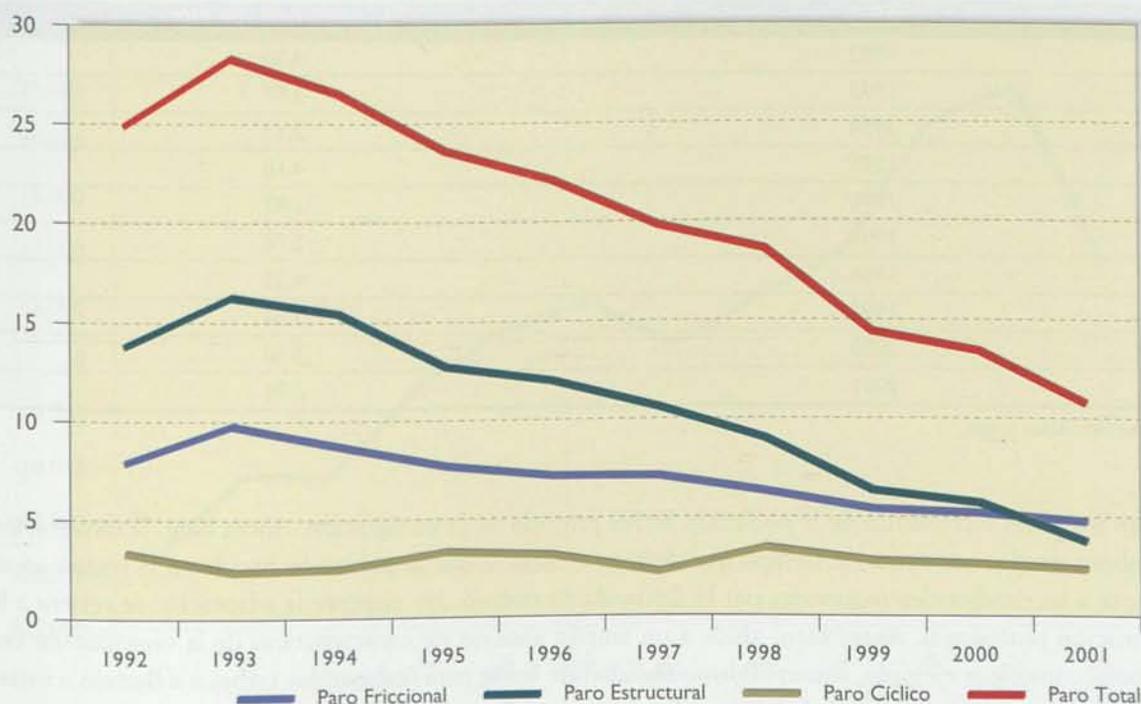
Para contestar esta pregunta debe tenerse en cuenta que todas las economías mantienen un nivel de paro mínimo que actúa como reserva de desempleados<sup>38</sup> y que denominaremos “friccional”.

Por otra parte, existe siempre en la economía un conjunto de parados cuya formación y experiencia no se ajusta a la evolución de los empleos de la región, de forma que se mantienen en situación de desempleo durante largos períodos de tiempo. Este tipo de paro se denomina “estructural”.

Por último, se define el paro que se deriva de la insuficiencia del crecimiento económico, que denominaremos “cíclico” (gráfico 33).

<sup>38</sup> El pensamiento económico ha mantenido siempre este concepto con distintos nombres y variantes: ejército de reserva, tasa natural de paro, paro friccional, NAIRU, etc.

Gráfico 33. Tasas de paro friccional, estructural y cíclico. Islas Canarias, 1994-2001



Fuente: Elaboración propia.

Se ha calculado el paro friccional como la suma de los parados que buscan el primer empleo, los trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo, los despidos con sentencia en el ámbito judicial y las conciliaciones terminadas en despido. En el último período de expansión, el paro friccional ha ido reduciéndose. Desde 1994, el valor medio es del 6,47, con una desviación típica del 1,35. La reducción del paro friccional se produce como consecuencia de la notable caída del número de personas que buscan el primer empleo. Esta última puede deberse a una reducción de las entradas en el mercado de trabajo o a la mayor rapidez con la que se encuentra el primer empleo.

El paro estructural tiene una reducción más acentuada que los otros dos tipos de paro. El valor medio de la tasa de paro desde 1994 es del 9,38, con desviación típica de 3,97. Ésta es otra de las características positivas, además de la reducción de la tasa de paro, del último período de expansión.

El paro cíclico tiene un valor medio de la tasa de paro del 2,7 y una desviación típica de 0,45. Por tanto, se ha mantenido durante todo el período en niveles semejantes. Teniendo en cuenta que el paro cíclico debe ser cero para que podamos considerar que hay una situación de pleno empleo, los niveles de crecimiento que hubieran sido necesarios serían muy altos (tabla 19).

Parece evidente que tal crecimiento del PIB, en las actuales condiciones, hubiera presionado aún más los costes medioambientales, hasta límites no recomendables socialmente. El incremento de la población activa ha sido tan importante que los altos niveles de crecimiento económico registrados en las Islas Canarias desde 1994 y el importante aumento del empleo no han podido reducir la tasa de paro hasta el pleno empleo.

Tabla 19. Insuficiencia en el crecimiento del PIB

Años	Insuficiencia del PIB
1992	4,20
1993	2,97
1994	3,13
1995	4,18
1996	3,92
1997	2,78
1998	4,33
1999	3,50
2000	3,30
2001	2,94

Fuente: Elaboración propia.

Gran parte del incremento de la población activa procede de la inmigración. Ahora bien, la inmigración colabora en el crecimiento, al tiempo que deja en evidencia que la población nacida en la región no se adapta a las condiciones requeridas por la demanda de trabajo. No siempre la adaptación se refiere a la formación profesional. Antes bien, alude a un amplio abanico de características de la organización del trabajo, como, por ejemplo, la mayor disponibilidad de horas para trabajar, los trabajos a destajo o variables tales como la disponibilidad de vivienda y bienes preferentes.

Ciertamente, desde luego, el incremento de la población en las Islas Canarias en la segunda mitad de los años noventa del pasado siglo, provocado por la inmigración, resulta de una evolución particularmente curiosa. Si atendemos a los ingresos en la población de dieciséis años de las cohortes de jóvenes, que se recogen en el censo de 1991, y se comparan con el crecimiento real de la población de 16 años y más, resulta que hasta 1994 la incorporación de jóvenes a la edad de trabajar es menor que el crecimiento de la población de 16 y más años. Es a partir de ese año, especialmente a partir de 1997, cuando la inmigración compensa la salida de la población derivada de las defunciones y cambios de residencia fuera de Canarias (gráfico 34). La inmigración, por tanto, tiene la función de recomponer la fuerza de trabajo disponible, misión que comparte con la creciente inserción de la mujer en el mercado de trabajo.

Estudiemos a continuación las motivaciones y las funciones de la inmigración.

## 7.5. ¿LA INMIGRACIÓN DEPENDE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA OCUPACIÓN Y LA TASA DE PARO?

Una primera aproximación a las relaciones entre ciclo económico y flujos migratorios llevaría a la búsqueda de una relación entre la variación anual del PIB real y el saldo migratorio. Tal relación estaría sustentada en el supuesto de que los flujos migratorios tienen una motivación fundamentalmente laboral y que, por tanto, las variaciones del PIB actúan como una variable independiente que determina el flujo migratorio. De hecho, éste ha sido el supuesto que viene presidiendo el capítulo.

Gráfico 34. Diferencia de las cohortes de jóvenes y población real de 16 y más años



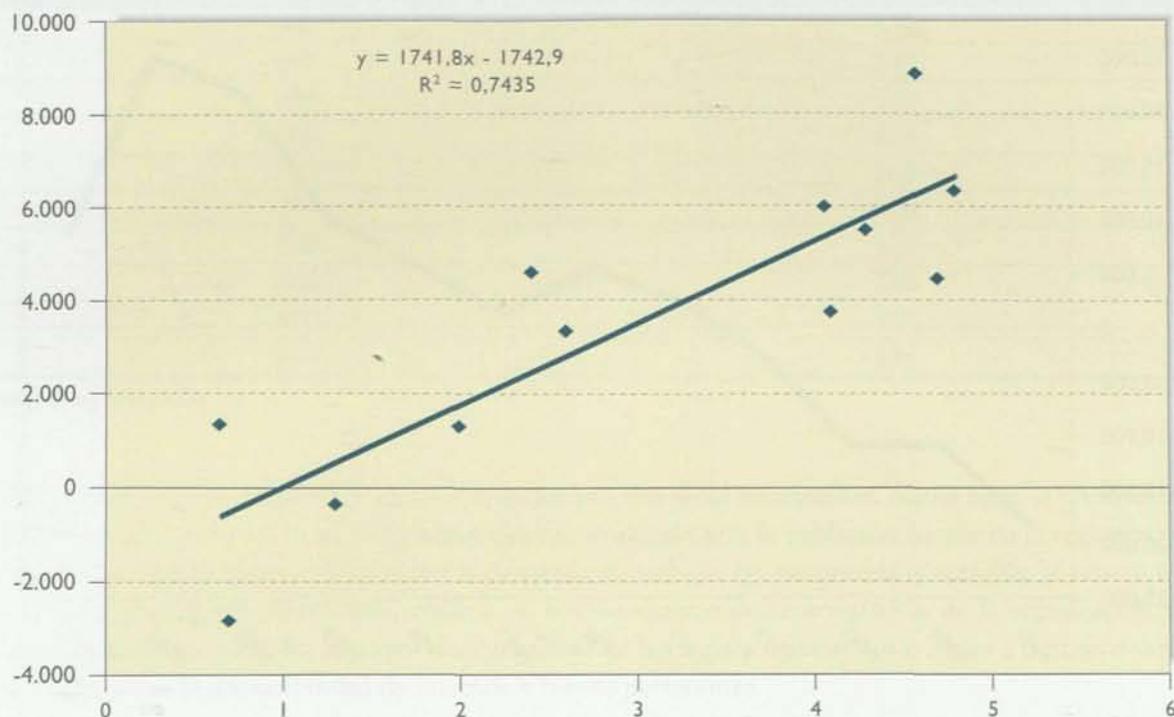
Fuente: INE.

La información disponible para las regiones españolas sobre inmigración y emigración permite calcular el saldo migratorio y establecer la relación con la variación anual del PIB real de las Islas Canarias (gráfico 35). La conclusión que obtenemos es que la variación del PIB real permite explicar en un alto porcentaje el saldo migratorio de las Islas Canarias con el resto de las regiones españolas. Por tanto, podemos pensar que la moderación de la tasa de crecimiento anual del PIB que se está produciendo, así como la que se ha de producir en los próximos años, modificará a la baja el saldo migratorio positivo de los últimos años con respecto a las regiones españolas.

Una segunda hipótesis que puede contrastarse consiste en la pretendida relación entre el PIB per cápita y la emigración. Desde la perspectiva de las Islas Canarias, podemos suponer que el saldo migratorio (inmigrantes-emigrantes) será mayor cuanto menor sea el PIB per cápita de la región de origen. Aprovechando la información disponible de Eurostat sobre el PIB per cápita de las regiones en relación con la media de la Unión Europea, se ha establecido esta correlación para dos periodos: 1995-1997 y 1997-1999. La correlación que existe entre el PIB per cápita y el saldo migratorio es efectivamente negativa, lo que indica que nuestro supuesto es cierto. Ahora bien, esta correlación no es muy intensa, de tal forma que la norma de un mayor saldo migratorio cuando el PIB per cápita es menor no siempre se cumple en términos estrictos (gráfico 36). Por ejemplo, Galicia y Andalucía tienen comportamientos muy extremos en los dos periodos tomados, lo que hace pensar en otro tipo de razones que explican complementariamente la intensidad del saldo migratorio.

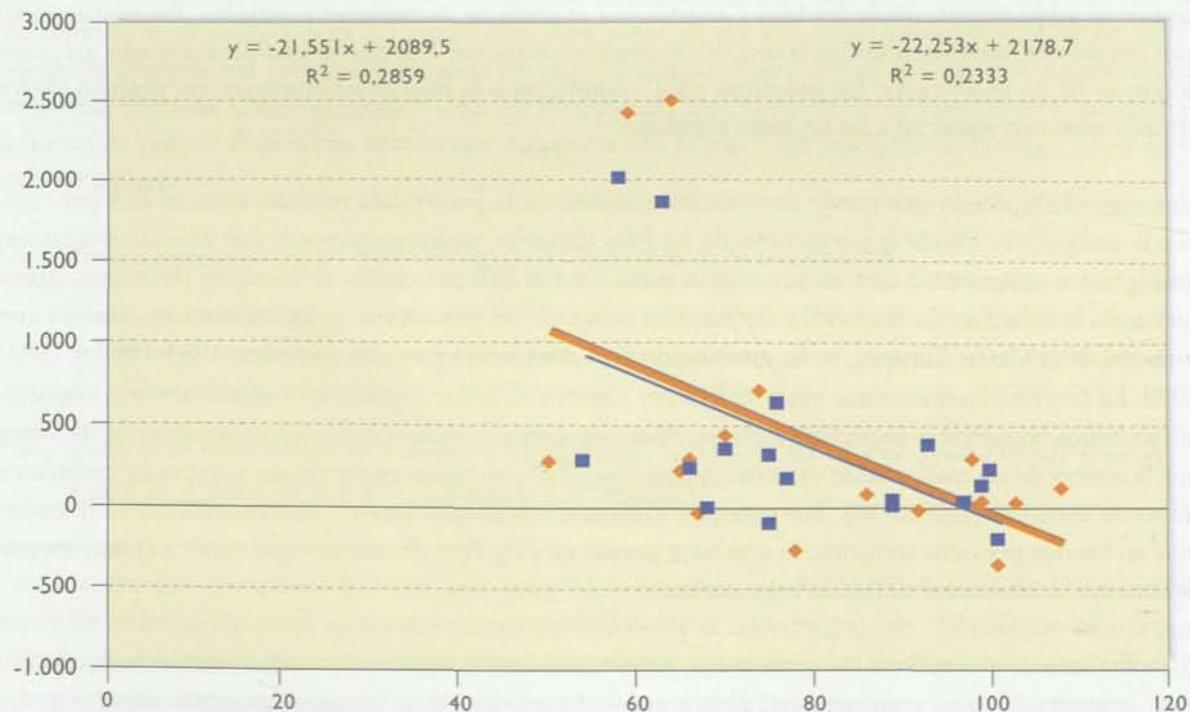
Si generalizamos el estudio a los extranjeros, observamos que la información sobre éstos extranjeros (ya sean comunitarios o no comunitarios) indica que se ha producido un incremento extraordinario en los últimos años. Tal incremento se relaciona con el ciclo económico, aunque difícilmente es explicable solo

Gráfico 35. Relación entre el crecimiento económico y el saldo migratorio de Canarias con las regiones españolas (Variación anual del PIB y Saldo Migratorio)



Fuente: INE, elaboración propia.

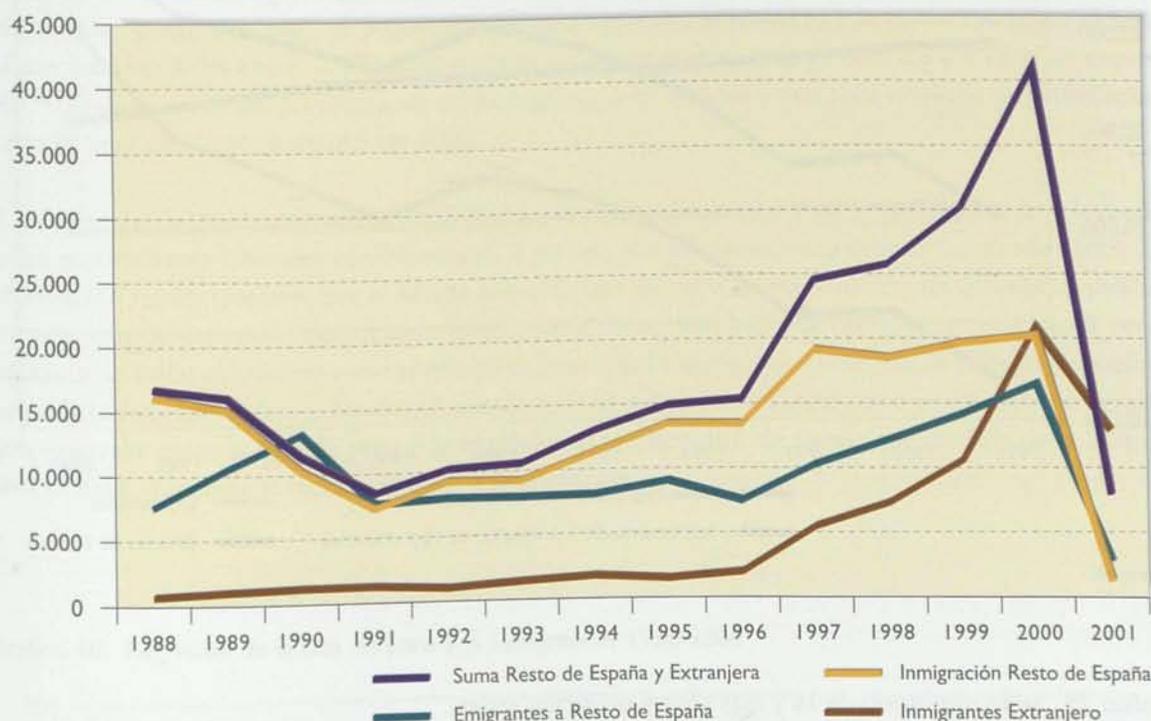
Gráfico 36. Relación entre PIB per cápita de las regiones españolas y saldo migratorio con las Islas Canarias, 1995-1997 y 1997-1999 (PIB per cápita en relación con la media de la Unión Europea y saldo medio migratorio)



Fuente: INE, elaboración propia.

desde la atracción de las condiciones laborales (gráfico37). Muy posiblemente el incremento del número de inmigrantes del extranjero (comunitarios y no comunitarios) se derive de opciones ya advertidas en distintos documentos <sup>39</sup>.

Gráfico 37. Inmigración y emigración. Islas Canarias, 1988-2000



Fuente: INE.

### 7.5.1. Relación entre el crecimiento económico y el saldo migratorio de las Islas Canarias con el resto de las regiones españolas (variación anual del PIB y saldo migratorio = inmigración-emigración)

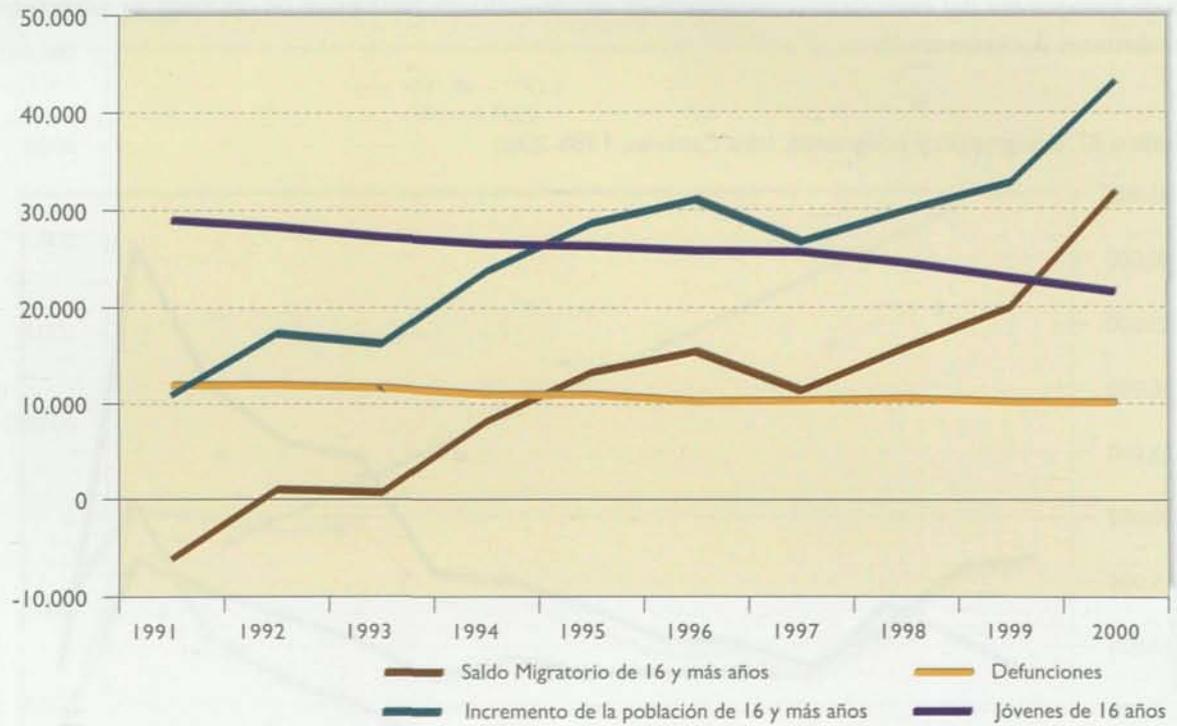
Detectado el crecimiento de la población inmigrante, interesa conocer qué porcentaje de esta población se encuentra en el tramo de edad de 16 y más años a efectos de relacionarlo con la población activa (gráfico 38). El saldo migratorio de las personas de 16 y más años se ha calculado según la fórmula:

$$S_m = P_t - P_{t-1} - P_j + D$$

siendo  $S_m$  el saldo migratorio;  $P_t - P_{t-1}$  el incremento de la población de 16 y más años; y  $D$ , las defunciones. El resultado indica que el saldo migratorio de la población de 16 y más años comienza a ser positivo a partir de 1993 y sigue la tendencia de la población de 16 y más años, y, desde luego, la tendencia del crecimiento económico. Recuérdese que entre 1991 y 1993 la economía de las Islas

<sup>39</sup> Ver Informe Anual sobre la Economía, la Sociedad y el Empleo en Canarias durante el Año 2001 del Consejo Económico y Social de Canarias.

Gráfico 38. Cambio en la población de 16 y más años, y saldo migratorio de 16 y más años



Fuente: INE.

Gráfico 39. Saldo migratorio de 16 y más años y población activa (porcentaje del saldo migratorio sobre la población activa)



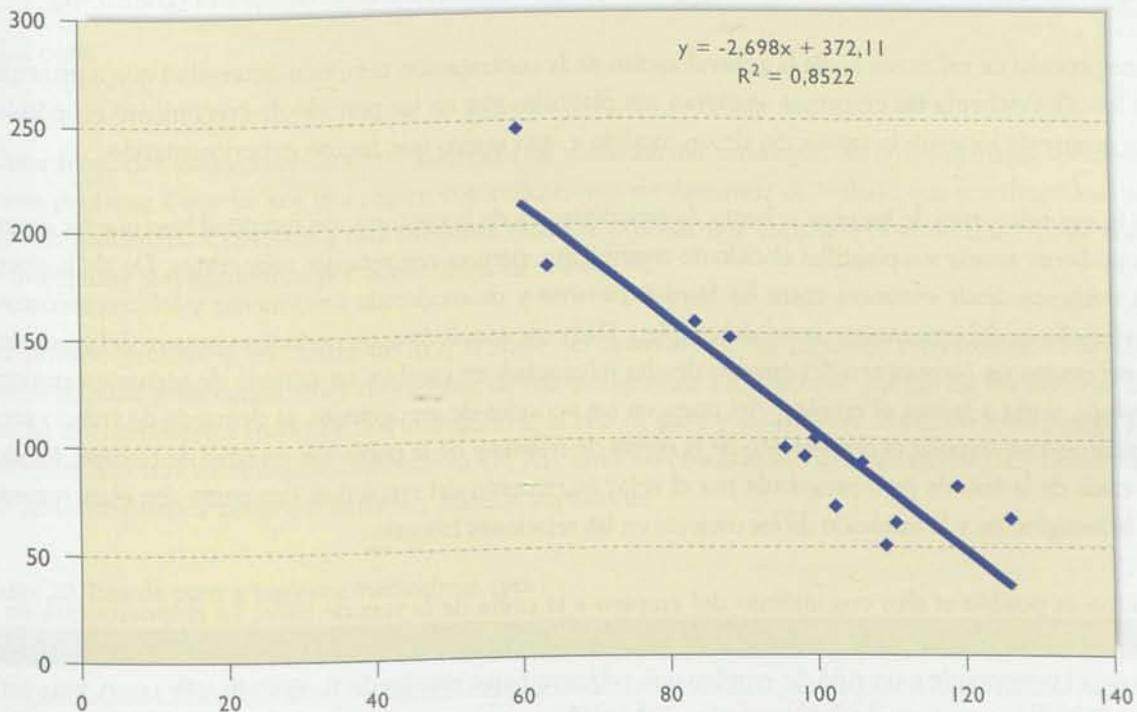
Fuente: INE.

Canarias se encuentra en situación de bajo crecimiento y es a partir de entonces cuando se inicia la fase expansiva.

La totalidad del saldo migratorio de población de 16 y más años no se encuentra asociado a respuestas laborales. Únicamente a título indicativo, y sin olvidar la afirmación anterior, podemos establecer el porcentaje que representa aquel saldo migratorio respecto a la población activa (gráfico 39). Podemos considerar que, "como máximo", el porcentaje del saldo migratorio respecto a la población activa alcanza valores comprendidos entre -1 y 0 en el periodo de menor crecimiento y entre 2,8 y 4 en el de expansión<sup>40</sup>. El incremento del porcentaje de saldo migratorio de 16 años y más años respecto de la población activa es muy significativo a partir de 1993.

El incremento del saldo migratorio total y el de la población con 16 años y más sugiere la relevancia de las motivaciones laborales condicionadas, a su vez, por el crecimiento económico desde 1993. La información revela también que el efecto sobre la tasa de paro es más importante cuando se producen procesos de expansión que cuando la economía tiene tasas bajas de crecimiento cercanas a cero. Por tanto, el saldo migratorio tiene el efecto de mantener un volumen de oferta de trabajo disponible formada por el paro cíclico y friccional, como ya se ha señalado. Tal afirmación se sustenta en la relación existente entre la tasa de paro y la inmigración (gráfico 40), de forma que la caída de la tasa de paro se halla vinculada al incremento de la inmigración.

Gráfico 40. Regresión de la tasa de paro y la inmigración. 1988-2000



Fuente: INE, elaboración propia.

<sup>40</sup> No se dispone de información aún para los años 2001 y 2002.

## 7.6. A MODO DE CONCLUSIONES: MODELO DE RELACIONES LABORALES Y MIGRACIÓN

La hipótesis de la que hemos partido establece una relación entre el ciclo de crecimiento económico y la población en edad de trabajar. Esta relación se establece a través de los efectos de arrastre que el ciclo económico tiene sobre el empleo y, a su vez, sobre la población activa.

Ahora bien, "la forma" en la que se producen estas relaciones y los cambios que han tenido lugar, constituyen una parte fundamental de la explicación de los comportamientos poblacionales. Nos referimos a las variaciones que se han producido en las relaciones laborales en los años ochenta. Más concretamente, al cambio del modelo de asalarización indefinida, típico de las economías europeas después de la II Guerra Mundial, hacia un modelo de asalarización temporal.

Hasta principios de los años ochenta el modelo hegemónico de relaciones laborales estaba fundamentado en la protección del empleo. Un conjunto de normas protegían el empleo en las empresas: la estabilidad de los contratos y las garantías reconocidas a los trabajadores frente al despido, las definiciones legales de despido improcedente, los procedimientos de despido colectivo, la limitación de las empresas de contratación temporal y el coste del despido.

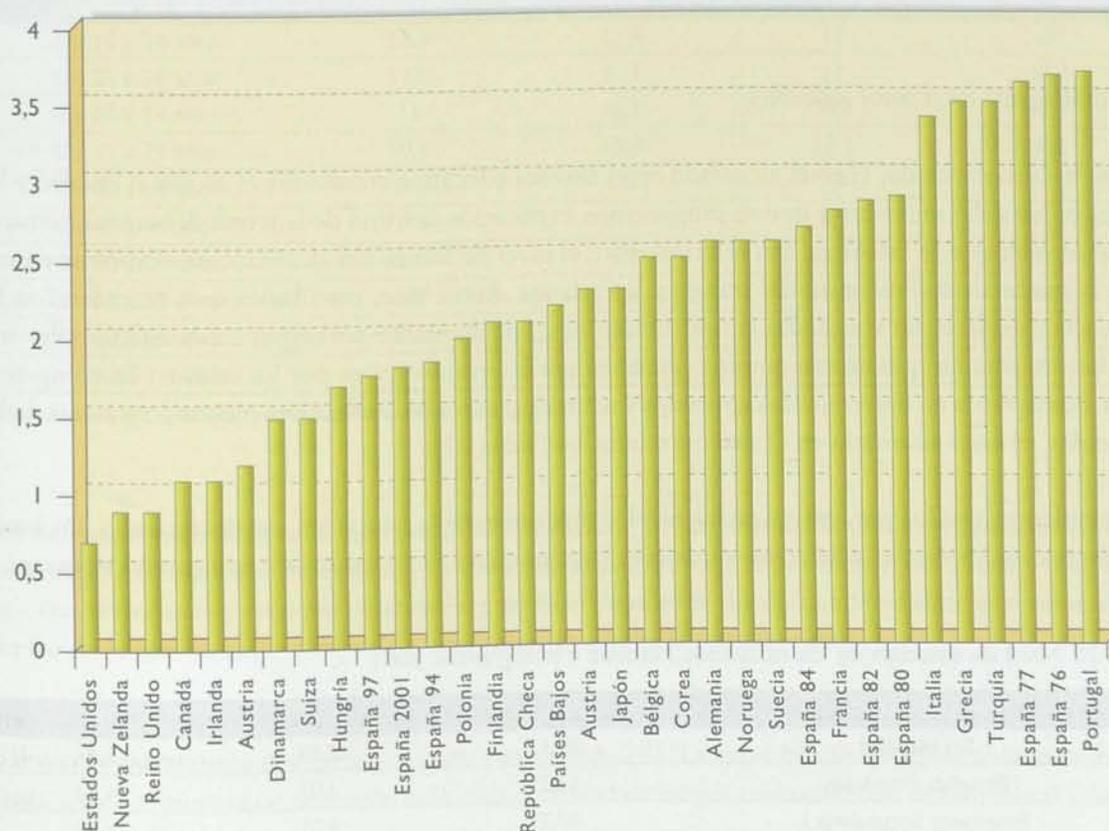
A principios de los años ochenta, el desarrollo del Estatuto de los Trabajadores cambió progresivamente el grado de protección del empleo. España pasó de ser uno de los países que más protegían el empleo a uno de los que menos lo protegen en el ámbito de la OCDE. La comparación de las sucesivas reformas respecto al grado de protección de los países de la OCDE en 1999 así lo demuestra (gráfico 41).

Este proceso de reformas hacia la generalización de la contratación temporal determinó que a principios de los años ochenta las empresas ajustaran sus plantillas aun en un periodo de crecimiento económico. Las empresas hicieron la transición de un modelo a otro nuevo que fueron experimentando.

En la segunda mitad de los años ochenta, la generalización de la contratación temporal hizo que las empresas pudieran ajustar sus plantillas al ciclo de crecimiento, pero ya con retardos muy cortos. De ahí la sincronía existente desde entonces entre las fases expansivas y de moderado crecimiento y los crecimientos y moderaciones del crecimiento anual del empleo. Dicho de otra forma, un periodo expansivo del crecimiento determina un incremento del empleo de alta intensidad: en cambio, un periodo de menor crecimiento también ajusta a la baja el empleo. Así pues, en los periodos de crecimiento, la demanda de trabajo crece rápidamente e impulsa el crecimiento de la oferta de trabajo y de la población en edad de trabajar. La rápida caída de la tasa de paro provocada por el veloz incremento del empleo se compensa con el incremento de la inmigración y la inserción de las mujeres en las relaciones laborales.

¿Cómo es posible el alto crecimiento del empleo y la caída de la tasa de paro? La respuesta está en la productividad aparente del factor trabajo. El mayor volumen de empleo generado durante los años noventa corresponde a un tipo de empleo que requiere bajos niveles de formación, por tanto, baja estabilidad en la contratación y bajos salarios. Tal empleo precisa un alto nivel de buscadores de empleo, cuyo salario de búsqueda esté ligado al alto ritmo de crecimiento. El alto volumen de creación de empleo hubiera reducido la cantidad de buscadores de empleo si no hubiera sido por la inmigración aun teniendo en cuenta la masiva inserción de las mujeres en la población activa.

Gráfico 41. Indicador de la protección del empleo. Reformas españolas respecto de la OCDE (1999)



Fuente: OCDE.

Ahora bien, ¿los inmigrantes, en este contexto de asalarización temporal, obtienen ventajas suficientes como para que Canarias sea una región con condiciones de demanda de trabajo que justifican los cambios de residencia? Contestar a esta pregunta requiere precisar qué características de la oferta de trabajo inmigrante son requeridas por la demanda de trabajo <sup>41</sup>.

En primer término, y en contra de lo que suele ser habitual en los procesos migratorios, el nivel de empleabilidad y las condiciones de empleo de los inmigrantes son mejores que las de los nativos. Este hecho se comprueba a través de dos indicadores: la tasa de paro y los salarios. Tanto los inmigrantes procedentes de otras comunidades autónomas (ICA) como los procedentes del extranjero (IE) tienen tasas de paro inferiores a las de los nativos y salarios superiores.

Tabla 20. Tasa de paro e ingresos medios/mes (pts.)

	Nativos	ICA	IE
Tasa de paro	13	7,6	12
Ingresos medios/mes	140.011,8	184.357,9	158.049,2

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

<sup>41</sup> La información estadística utilizada procede de la Estadística de Condiciones Sociales de la Población Canaria, 2001.

A continuación, cabría preguntarse el porqué de esa situación. La Encuesta de condiciones sociales de la población canaria nos revela algunas de las razones. Podemos detectar, en concreto siete:

*Las diferencias en el nivel educativo*

Como es bien conocido, el nivel alcanzado en el sistema educativo condiciona el acceso al empleo y los ingresos. No debe entenderse que se propone una explicación del tipo de la teoría del capital humano, de tal manera que se establece una relación entre el nivel de formación alcanzado en el sistema educativo, la productividad marginal del trabajo y los salarios. Antes bien, postulamos que, en orden con las tradiciones explicativas vinculadas al institucionalismo, pensamiento poskeynesiano y radicales, los trabajadores y parados que buscan empleo compiten por los empleos y no por los salarios. Tal competencia se fundamenta en determinadas aptitudes y actitudes, entre las cuales se encuentra, como una de las esenciales, el nivel alcanzado en el sistema educativo (Tabla 21).

Los empleos ocupados por nativos en los niveles superiores de la educación van decreciendo. Dicho de otra forma, en los niveles educativos superiores la competencia entre nativos e inmigrantes es mayor.

Tabla 21. Nivel de estudios de los ocupados. Nativos e inmigrantes, 2001

Nivel de estudios	Nativos	ICA	IE
Sin estudios	89,17	2,99	7,84
Estudios Primarios	91,75	4,01	4,24
Enseñanza Secundaria I	87,21	8,01	4,78
Enseñanza Secundaria II	82,45	9,51	8,04
Enseñanza Superior	82,29	11,51	6,20

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

*Estructura de edades con mayores posibilidades de empleabilidad*

La estructura de edades de los inmigrantes indica que tienen un mayor porcentaje en aquellos grupos con mayor tasa de ocupación. La inmigración, por tanto, es selectiva, de forma que emigran en mayor porcentaje los que tienen más posibilidades de estar ocupados. La edad se asocia a la experiencia, el carácter emprendedor y la acumulación de capital humano, actitudes y aptitudes requeridas por las empresas.

*Optan por actividades económicas en expansión*

La inmigración también es selectiva al escoger las actividades económicas en expansión, de modo que no sólo se trata de actividades marginales en las que, según la opinión generalizada, "nadie quiere trabajar".

En primer término, las actividades económicas en las que el porcentaje de ocupados inmigrantes es mayor que el de nativos constituyen un núcleo básico. El porcentaje de inmigrantes ocupados nacidos en otras comunidades autónomas que es mayor que el porcentaje de ocupados nacidos en el extranjero

Tabla 22. Población de 16 y más años por grupos de edad, tasa de ocupación. Nativos e inmigrantes, 2001

Grupos de edad	Nativos	ICA	IE	Tasa de ocupación
De 16 a 24 años	18,5	11,3	13	37
De 25 a 29 años	11,8	17,1	12	68,2
De 30 a 34 años	11	16,2	15,2	69,3
De 35 a 39 años	10,4	12,4	11,1	68,5
De 40 a 44 años	8,7	8,8	7,4	67,9
De 45 a 49 años	7,3	7,9	8,6	63,7
De 50 a 54 años	6,6	6,9	6,3	55,1
De 55 a 59 años	5,8	5,5	6,4	43,4
De 60 a 64 años	5,1	3,6	5,6	2,5
De 65 y más	14,7	10,3	14,3	2,4

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

y de nativos se encuentra en la intermediación financiera, la administración pública y la educación. Los inmigrantes extranjeros se especializan en comercio al por mayor y al por menor, hostelería y restaurantes, otras actividades y servicios personales, y servicio doméstico. La única actividad de alto volumen de empleo en la que los nativos tienen un porcentaje mayor es la construcción.

En la mayor parte de las actividades económicas la inmigración supera el diez por ciento, y en hostelería y restaurantes ronda el veinticinco por ciento (tabla 23). La especialización puede apreciarse mejor si obtenemos el porcentaje de empleos de cada actividad económica sobre el total de empleos (tabla 24).

Tabla 23. Empleos ocupados por nativos, inmigrantes de otras comunidades autónomas y del extranjero por actividades económicas, 2001 (porcentaje)

Actividades económicas	Nativos	ICA	IE
Agricultura y ganadería	93,82	0,91	5,27
Pesca y piscicultura	83,72	0,00	16,28
Industrias extractivas	70,34	0,00	29,66
Industria manufacturera	93,01	4,12	2,87
Energía eléctrica, gas, agua	95,84	0,72	3,44
Construcción	86,76	7,81	5,43
Vehículos, gasolineras	91,46	3,28	5,27
Comercio al por mayor y al por menor	87,86	5,84	6,30
Hostelería y restaurantes	75,17	13,58	11,25
Transportes y comunicaciones	89,71	6,29	4,00
Intermediación financiera y seguros	87,61	10,59	1,80
Servicios a las empresas, inmobiliarias	85,39	8,13	6,48
Administración pública y defensa	84,35	13,40	2,25
Educación	87,99	8,91	3,10
Sanidad y servicios sociales	88,85	7,84	3,31
Otras actividades y servicios personales	80,00	10,83	9,18
Servicio doméstico	87,12	3,01	9,87

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

Tabla 24. Ocupados por actividad económica (porcentaje sobre el total de ocupados)

Actividades económicas	Nativos	ICA	IE	ICA+IE
Agricultura y ganadería	3,99	0,04	0,22	0,26
Pesca y piscicultura	0,28	0,00	0,06	0,06
Industrias extractivas	0,02	0,00	0,01	0,01
Industria manufacturera	6,09	0,27	0,19	0,46
Energía eléctrica, gas, agua	0,53	0,00	0,02	0,02
Construcción	12,00	1,08	0,75	1,83
Vehículos, gasolineras	2,42	0,09	0,14	0,23
Comercio al por mayor y al por menor	14,44	0,96	1,03	1,99
Hostelería y restaurantes	10,23	1,85	1,53	3,38
Transportes y comunicaciones	6,07	0,43	0,27	0,70
Intermediación financiera y seguros	1,49	0,18	0,03	0,21
Servicios a las empresas, inmobiliarias	6,28	0,60	0,48	1,07
Administración pública y defensa	6,62	1,05	0,18	1,23
Educación	5,38	0,54	0,19	0,73
Sanidad y servicios sociales	5,07	0,45	0,19	0,64
Otras actividades y servicios personales	3,31	0,45	0,38	0,83
Servicio doméstico	1,85	0,06	0,21	0,27

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

El impacto total de los ocupados inmigrantes es del 13,9%. El impacto de la inmigración se produce en hostelería y restaurantes, comercio al por menor y al por mayor, servicios a las empresas e inmobiliarias y administración pública, actividades económicas en las que los inmigrantes superan el 1% de los empleos totales.

*La inmigración no se especializa en el segmento secundario del mercado de trabajo, como es tradicional*

Generalmente se tiene la impresión de que los inmigrantes ocupan los empleos que los nativos rechazan o tardan en aceptar, que son los del segmento secundario del mercado de trabajo. Sin embargo, en las Islas Canarias este canon no permite explicar la realidad: los inmigrantes ocupan porcentajes altos de empleos correspondientes a cargos de dirección y técnicos. También en lo que se refiere a los empleos de sectores en expansión, como el comercio y los servicios. En cambio, los nativos se especializan en empleos de la construcción y no cualificados, agricultura e industria y administrativos (tabla 25).

Tabla 25. Ocupaciones, 2001 (porcentaje de cada ocupación)

Ocupaciones	Nativos	ICA	IE	Total
Fuerzas armadas	69,88	27,62	2,50	30,12
Directores, profesionales y técnicos	82,45	10,79	6,76	17,55
Personal administrativo	89,36	6,96	3,68	10,64
Trabajadores de los servicios y del comercio	81,32	10,39	8,29	18,68
Trabajadores de la agricultura, construcción e industria	89,47	6,31	4,22	10,53
Conductores y trabajadores no cualificados	90,07	4,67	5,26	9,93

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

La referencia a las ocupaciones totales insiste en aquella primera idea expuesta: los trabajadores nativos se especializan relativamente en trabajos de baja cualificación (tabla 26).

Tabla 26. Ocupaciones, 2001 (porcentaje sobre el total de empleos)

Ocupaciones	Nativos	ICA	IE	ICA+IE
Fuerzas armadas	0,56	0,22	0,02	0,24
Directores, profesionales y técnicos	17,74	2,32	1,45	3,77
Personal administrativo	10,61	0,83	0,44	1,26
Trabajadores de los servicios y del comercio	18,60	2,38	1,90	4,27
Trabajadores de la agricultura, construcción e industria	16,11	1,14	0,76	1,90
Conductores y trabajadores no cualificados	22,47	1,16	1,31	2,48

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

*Los inmigrantes tienen mayor impacto en el empleo asalariado del sector privado*

No es muy significativo el impacto sobre las otras actividades por ejemplo, no es significativa la inmigración entre los autónomos y empresarios.

Tabla 27. Situación profesional, 2001 (porcentaje)

Situación profesional	Nativos	ICA	IE	Total Inmigración
Asalariado sector privado	85,84	7,79	6,36	14,15
Asalariado sector público	86,69	10,93	2,36	13,30
Empleador	86	5,20	8,79	13,99
Autónomo	85,48	5,17	9,33	14,51
Otra situación	95,47	1,48	3,04	4,52

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

Tabla 28. Situación profesional, 2001 (porcentaje sobre el total de empleos)

Situación profesional	Nativos	ICA	IE	Total Inmigración
Asalariado sector privado	57,54	5,22	4,26	9,49
Asalariado sector público	17,23	2,17	0,47	2,64
Empleador	4,22	0,25	0,43	0,68
Autónomo	6,21	0,37	0,67	1,05
Otra situación	0,86	0,01	0,02	0,04

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

*Los ingresos medios de los inmigrantes son superiores a los de los nativos*

Las razones que pueden encontrarse para explicar las diferencias en los ingresos medios son de dos tipos:

- Se han señalado ya las diferencias en el nivel educativo y el mayor acceso relativo a los empleos del segmento primario del mercado de trabajo en las actividades económicas en expansión.

- b) Se puede añadir a estas primeras razones el hecho de que los inmigrantes acceden a contratos de mayor nivel de horas de jornada (tabla 29).

Tabla 29. Número de horas de trabajo a la semana (porcentaje)

Número de horas	Nativos	ICA	IE
Menos de 20	3,3	2	3,1
De 20 a 29	6,6	5,3	7,1
De 30 a 34	4,2	4	6,5
De 35 a 39	9,1	11,4	6,6
De 40	53,7	54,2	51,7
De 41 a 44	2,6	1,8	2
De 45 a 49	7,8	8,8	8,3
De 50 a 59	7,8	8	7,6
De 60 y más	4,9	4,6	7,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Estadística de Condiciones Sociales de la Población de Canarias 2001.

#### *La extensión insular del proceso de crecimiento*

El proceso de extensión insular del crecimiento económico, estudiado en otro apartado, de este documento, facilita las cadenas de inmigración y la concentración en determinadas zonas e islas. Puede recordar este proceso a la formación de áreas geográficas de especialización, que, a su vez, pueden evocar los "distritos industriales" (en términos de Marshall). Este proceso se alimenta por la mayor facilidad y el menor coste del transporte aéreo, que permite generalizar el trabajo a destajo, a través de cuadrillas que residen en períodos cortos en las islas.

# 8

## IMPACTO SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

88

*En este breve capítulo se abordarán cuestiones económicas de enormes repercusiones sociales (sanidad, educación, servicios sociales). Las partidas presupuestarias que demandan estas coberturas plantean unas controvertidas y presionadas prioridades de financiación pública, pero también obligan a considerar las necesidades desde umbrales superiores de tamaños y con márgenes para diversificar las prestaciones de estos bienes públicos en segmentos nuevos.*

Una considerable proporción de la población inmigrante se encuentra en situación de irregularidad, y son varios los factores generadores de la misma. Buena parte de esos inmigrantes tienen un proceso de integración laboral desfavorecida y son objeto de exclusión social, sobre todo en el caso de colectivos especialmente marginados, como los menores y las mujeres.

Aunque se desconoce la magnitud, una importante proporción de inmigrantes se encuentra en situación de irregularidad al carecer de permisos de residencia, de trabajo o de ambos, lo que constituye la arista inmigratoria que genera mayor preocupación y alarma. Es ésta una característica propia del fenómeno de la inmigración en España, como prueba la frecuencia con que se ha tenido que recurrir a procesos extraordinarios y masivos de regularización. Existen factores de diversa índole que provocan, además, la persistencia de la irregularidad en Canarias. En primer lugar, la cercanía a las áreas de origen, como es el caso de los inmigrantes marroquíes y subsaharianos. A esta circunstancia se añaden otras de carácter estructural, tales como una fuerte demanda de trabajo para tareas secundarias con bajos salarios, las dificultades legales para contratar trabajadores inmigrantes, la lentitud burocrática para la tramitación de permisos y renovaciones, la insuficiente inspección de trabajo, el amplio abanico de posibilidades que otorga una economía sumergida extendida en gran parte de las actividades de servicio y la carencia de una cultura cívica de cumplimiento de la legalidad, que ofrece a contratadores poco escrupulosos beneficios por la contratación de este tipo de trabajadores.

Aunque hemos señalado la existencia de una tipología aún poco conocida de inmigrantes –por lo que cualquier generalización es abusiva– parece evidente que una parte considerable de ellos ocupan puestos de trabajo poco cualificados, muchas veces temporales, estacionales o precarios y con frecuencia poco remunerados, por lo que se trata de un proceso de integración laboral desfavorecida. Dicho proceso se encuentra agravado por los frecuentes grados de exclusión social y la presencia de comunidades apartadas del proceso de integración. Tal es el caso, por ejemplo, de algunas de las comunidades latinoamericana, la magrebí y de la subsahariana.

La inmigración de menores no acompañados (683 en tan sólo cinco años en la isla de Fuerteventura) y de mujeres en situación de alta precariedad constituye uno de los aspectos más lacerantes de la realidad inmigratoria, suficientemente señalada por los organismos e instituciones implicados, sobre todo por el Foro de la Inmigración, los Cabildos Insulares, el Diputado del Común y las ONG relacionadas con este fenómeno. La atención social de estos colectivos desborda la capacidad de los servicios públicos y asistenciales, que se encuentran en una situación de grave colapso.

El rápido e inesperado proceso de crecimiento demográfico por la vía de los flujos de inmigración ha desbordado las previsiones de dotaciones de infraestructura y medios asistenciales para la provisión de servicios públicos, que, en algunos casos, y en ciertas islas, se encuentran al límite o más allá de sus capacidades. Aunque a pesar de los esfuerzos realizados no ha sido posible elaborar un diagnóstico en tal sentido, las visitas cursadas y los contactos mantenidos con los responsables de los servicios en las islas

más afectadas muestran un panorama de gravedad que 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. La dispersión de los estudios parciales realizados y la diversidad de fuentes de información aconsejan la realización de un análisis en profundidad que refleje la actual situación de carencias y las previsiones futuras. La percepción de remisión de los flujos migratorios en concordancia con la inversión del ciclo económico dificulta esta tarea de previsión, pese a lo cual se recomienda que sea afrontada.

En el ámbito sanitario son las islas y los municipios con mayor presencia turística los lugares donde se concentra la mayor parte de los efectos del proceso inmigratorio. 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 corresponden 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 son efectuados 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.

Otro de los frentes en los que se producen desajustes e ineficiencias en la prestación de servicios públicos es el educativo. De la información contenida en el Plan Sur elaborado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias para aquellas zonas en las que los fenómenos migratorios vienen produciendo un importante crecimiento de la población escolar (Fuerteventura, Lanzarote, sur de Tenerife y Gran Canaria y Valle de Aridane) se deduce que del total de niños escolarizados en esas zonas, el 9,7% son de nacionalidad extranjera, sumando un total de 55 nacionalidades diferentes; estos porcentajes son mayores en el caso de Lanzarote (11,56%) y el sur de Tenerife (11,13%). El incremento de los flujos migratorios y las necesidades de escolarización (en seis cursos académicos la proporción de extranjeros escolarizados en la isla de Fuerteventura se ha multiplicado por 5) han aconsejado una proyección de previsiones que deberían revisarse a la luz de la importancia que vienen adquiriendo los contingentes de inmigración.

En el ámbito de la vivienda no se dispone de información indicativa, aunque es perceptible el incremento de los precios de alquiler en las zonas donde se ha producido un rápido aumento de la población foránea. La habilitación de cubículos en azoteas y zonas inapropiadas, el hacinamiento de familias y el mercado secundario de realquileres compartidos son prácticas que comienzan a adquirir carta de naturaleza en algunas zonas como Fuerteventura y Lanzarote.

La complejidad del fenómeno de la inmigración y la magnitud de su impacto aconsejan una atención particularizada y coordinada que corrija el comprensible retraso institucional para afrontarlo.

Como hemos señalado, tanto la información la cuantitativa como cualitativa sobre la inmigración, así como las acciones de orden institucional, se caracterizan por una gran dispersión donde confluyen instituciones, organismos y organizaciones de variada índole y perspectivas, a menudo confrontados y con

escasa coordinación. Esto es comprensible, dado el corto periodo de tiempo en el que se ha manifestado el fenómeno de la inmigración y la virulencia con que lo ha hecho. En el fondo de esta acción descoordinada subyace la idea de que la inmigración es un fenómeno transversal que debe ser afrontado desde las distintas organizaciones que se ven afectadas. Pese a ello, parece evidente la conveniencia de alcanzar mayores dosis de eficacia y coordinación con la creación de unidades administrativas que las potencien y garanticen: en esa misma línea, se recomienda la creación de un Observatorio de la Inmigración.

Finalmente, la grave situación por la que atraviesan islas como Fuerteventura y Lanzarote, así como algunos otros municipios específicos, recomienda abordar estudios en profundidad que determinen la magnitud del problema y las perspectivas de futuro.

El presente documento tiene como objetivo principal...

En primer lugar, se debe considerar...

Por otro lado, es importante...

Finalmente, se concluye...

# 9

## LA TRANSICIÓN MIGRATORIA ESPAÑOLA Y SUS EFECTOS EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

9

*Son todavía escasas en la España de las migraciones, las tentativas de análisis de los vínculos existentes entre las corrientes migratorias y la construcción de políticas. Resulta extremadamente complejo realizar este análisis, en el caso canario y español, debido al estadio migratorio en el que nos encontramos, así como a la carencia de datos existentes, por ejemplo, en materia de integración social de los inmigrantes. En este capítulo se dibujan las distintas esferas de intervención que incorporan las políticas migratorias. Por ello no sólo se hace referencia a las acciones dirigidas al control fronterizo, sino que se hace una mención especial a la política de integración social y a la todavía incipiente política de inmigraciones en Canarias.*

## 9.1. EL FENÓMENO MIGRATORIO COMO “NUEVO OBJETO” DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

España se convierte a finales de los años ochenta, y por primera vez en su historia más reciente, en un país receptor de inmigrantes. La transición migratoria española se ve acompañada por la transformación de la inmigración en un fenómeno social con un impacto destacado en el diseño de políticas públicas y de acciones administrativas derivadas.

Las políticas públicas pueden ser definidas como el conjunto de decisiones y acciones diseñadas e implantadas con el fin de abordar ciertas realidades sociales que adquieren la categoría de problema público o que suscitan preocupación social, y son el resultado de la acción de diversos actores e intereses. La inmigración es un fenómeno social poliédrico, con múltiples ramificaciones en la esfera pública de los países de acogida. Como “problema público” que exige la intervención estatal afecta a distintas áreas de actuación pública, entre otras, el mercado de trabajo y la regulación de la actividad económica, el gasto social y el régimen de la seguridad social, la política exterior, humanitaria, de cooperación y de seguridad o las medidas de gestión y gobierno de las minorías y de la diversidad cultural en el interior de los estados nacionales.

La promulgación de la Constitución española de 1978 crea el marco jurídico constitucional de la extranjería. En ella se configuraba y garantizaba el goce de los derechos y las libertades públicas a los extranjeros en España. A los preceptos constitucionales se añaden los compromisos adquiridos por nuestro país como consecuencia de la ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Sin embargo, la entrada de la cuestión migratoria en la agenda política española no se produce hasta mediados de los años ochenta y es impulsada, en parte, por la aprobación en 1985 de la primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Con la Ley Orgánica 7/1985 pues, se establece el marco legal de desarrollo de la política española de inmigración, que se acompaña del régimen jurídico constitucional e internacional. Este régimen de extranjería, que acaba con el régimen excepcional aplicable a los trabajadores de las comunidades iberoamericana, filipina y guineana, se combina, posteriormente, con el desarrollo de un régimen especial, el comunitario, para los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea, de acuerdo con los principios emanados del Acta Única y del Tratado de Maastricht. Las actuaciones, por tanto, del Estado español en cuanto a la población extranjera se llevan a cabo según este marco legal dual que segmenta internamente al colectivo.

La adhesión de España a la Unión Europea contribuyó a introducir el tema de la inmigración en la agenda institucional del gobierno español. La Ley 7/1985 se promulga unos meses antes de la integración española en Europa. A mediados de los años ochenta, la incidencia demográfica y social del fenómeno migratorio es todavía muy débil: el número de inmigrantes residentes no superaba el cuarto de millón y la mayor parte de ellos procedía del Primer Mundo. Por añadidura, la sociedad española no consideraba esta cuestión como un problema que requiriera la intervención estatal. Sin embargo, las acciones dirigidas al desarrollo de la cooperación en materia de interior y de extranjería emprendidas en Europa <sup>42</sup> determinaron la aparición de la primera legislación española sobre esta materia.

Los resultados de las dos primeras regulaciones (1986 y 1991) y la intensificación y maduración de los flujos que se dirigen hacia nuestro país en la segunda mitad de los ochenta impulsaron la primera declaración española sobre política de inmigración, que inicia e impregna el desarrollo de la política posterior.

La Proposición no de Ley de 1991 puede ser considerada el documento marco sobre el que se desarrolla en España una política activa de inmigración. En este capítulo se amplían la definición y las dimensiones del objeto de la intervención pública y el abanico de instrumentos de actuación que inicialmente se establecían en la Ley. Una buena parte de las recomendaciones de tal proposición se traduce en los siguientes años en medidas políticas.

El mandato parlamentario encomendaba al gobierno once grupos de actuaciones concretas que pueden resumirse en cinco principios básicos: el control y la canalización de los flujos migratorios, la integración de los inmigrantes, la lucha contra la inmigración irregular, el enfoque internacional del problema migratorio y la reforma del aparato administrativo encargado de su gestión.

Los once grupos de medidas que reúne esta declaración política son: a) la canalización y organización de los flujos de inmigrantes en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de la sociedad, b) la modernización de las instalaciones fronterizas, c) el desarrollo de la utilización del visado como instrumento de orientación de la política inmigratoria española, d) la regularización de los extranjeros en situación irregular, e) la lucha contra el trabajo clandestino y el endurecimiento de las penas previstas para el tráfico ilegal de personas, f) el desarrollo de un amplio programa de acciones de promoción e integración social de los inmigrantes, en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social, g) la agilización de las expulsiones por parte de la autoridad judicial, h) la reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política, i) la reforma de la normativa y de la administración en materia de asilo, h) la potenciación de la ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración y j) el impulso de la integración de España en el futuro espacio europeo sin fronteras.

En definitiva, desde 1991 la política de inmigración en España se centra en tres pilares que son mencionados reiteradamente tanto por los responsables de las administraciones públicas como por los responsables políticos y que se ajustan a las propuestas elaboradas por la Comisión: el control fronterizo e interno de los flujos migratorios, la integración social de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo como medida de contención en origen de los flujos. En la agenda política española se introducen desde principios de la década de los noventa dos objetivos no abordados anteriormente: el apartado de la integración social y la lucha contra la inmigración irregular, dos aspectos de especial relevancia en el impac-

<sup>42</sup> Grupo de Trevi (1975) y creación de un grupo *ad hoc* sobre inmigración (1986).

to social del fenómeno migratorio. La transición migratoria española se acompaña, por tanto, de un cambio en la gestión de la extranjería y de la migración.

## 9.2. LAS ESFERAS DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Las pasadas décadas han estado marcadas en los países de destino por el progresivo desarrollo de políticas públicas de migración de gran complejidad que incluyen diversos elementos, implican a diferentes instituciones gubernamentales y cubren el conjunto de vínculos que se establecen entre un Estado y los extranjeros que desean trabajar, establecerse, residir, acceder a ciertos servicios o convertirse en ciudadanos. Las políticas migratorias nacionales también cubren otros objetivos dirigidos a las comunidades nacionales establecidas en el extranjero –la protección y la garantía de derechos a los miembros de estas comunidades y el fomento del retorno de los emigrantes nacionales–, así como la protección de los sujetos de las migraciones forzosas: los refugiados <sup>43</sup>.

Las políticas de inmigración suponen el intento de intervenir de forma directa, a través del Estado y de sus instituciones, en el proceso migratorio y en la instalación de extranjeros en las sociedades de acogida.

La evolución que han experimentado en los últimos años nos permite definirlos, en un sentido más lato, como el conjunto de “vínculos” establecidos entre un determinado Estado de acogida y los extranjeros instalados o que prevén instalarse, trabajar o residir en el mismo.

Dicha definición debe completarse con la delimitación de las diversas áreas de intervención que comprende. Estas áreas, aunque independientes, están profundamente relacionadas y afectan a distintas administraciones según el régimen de distribución de competencias establecido en el sistema político.

La primera parte de la política de inmigración es lo que se denomina política de regulación y control de los flujos. La regulación de los flujos incluye las reglas, requerimientos y procedimientos que determinan la selección y admisión de los ciudadanos extranjeros sometidos al régimen general. De esta política dependen, en cierta medida, el volumen total de inmigrantes en la sociedad de acogida, así como los rasgos que caracterizan la composición interna de las comunidades extranjeras.

Esta parte de la política de inmigración incluye también lo que se denomina control interno, es decir, la regulación y el control de los extranjeros una vez que se establecen –temporal o definitivamente– en la sociedad de acogida. El control interno, por tanto, determina las posibilidades de permanecer e instalarse en el país de acogida.

Son varios los instrumentos y medidas que pueden incluirse en este apartado: los requisitos y documentación exigida para la entrada, la política de visados, las políticas de cuotas o de contingentes, las políticas de refugio, las medidas y condiciones que permiten la reagrupación familiar (con efectos también en el apartado de la integración), los acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados relativos al

<sup>43</sup> La división de población de las Naciones Unidas incluye dentro de las políticas migratorias: a) las medidas dirigidas a la instalación de residentes permanentes, las de admisión de trabajadores y familiares de estos trabajadores, las políticas de integración de los no nacionales, la política de refugio, así como las políticas de emigración y de retorno.

Esquema 4. Las esferas de intervención en la política de inmigración

Esferas	Definición y objetivos
CONTROL Y REGULACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS (CONTROL FRONTERIZO Y CONTROL INTERNO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglas, requerimientos y procedimientos que determinan la selección y admisión de los ciudadanos extranjeros.</li> <li>Regulación y control de los extranjeros una vez que se se establecen –temporal o definitivamente– en la sociedad de acogida.</li> </ul>
POLÍTICA DE INTEGRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medidas dirigidas a proporcionar condiciones de vida dignas al extranjero y a favorecer su participación en la esfera social, económica y política de la sociedad de acogida.</li> <li>Eliminación de las desigualdades internas en el país receptor.</li> <li>Alivio de las tensiones y del potencial conflicto social derivado.</li> </ul>
POLÍTICA DE NACIONALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atribución, adquisición y recuperación de la nacionalidad.</li> <li>Regulación de la ciudadanía múltiple.</li> </ul>
POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción del desarrollo económico y social de los países de origen.</li> <li>Contención en origen de los flujos de salida.</li> </ul>

control de fronteras, seguridad y readmisión de extranjeros, así como la firma de acuerdos para la contratación en origen de trabajadores.

Otras medidas se dirigen al control interno de los extranjeros y se aplican cuando éstos ya residen en los Estados de acogida: la política de concesión y renovación de permisos de trabajo, el control del desplazamiento de los extranjeros en el interior del territorio nacional, las regularizaciones, las sanciones a empleadores, los procedimientos que regulan los procesos de devolución y expulsión, etc.

La segunda parte de la política de inmigración es lo que conocemos como política de integración. La política de integración recoge el conjunto de medidas dirigidas a proporcionar condiciones de vida dignas al extranjero y a favorecer su participación en la esfera social, económica y política de la sociedad de acogida. El propósito último de este apartado es reducir las desigualdades internas en el país receptor y aliviar las tensiones y el potencial conflicto social derivado de la interacción.

La política de integración incluye medidas dirigidas tanto a las comunidades inmigrantes como a la sociedad de acogida. En el primer caso figura la intervención en las áreas que suministran y proporcionan servicios, recursos y bienestar a los ciudadanos: a) educación, b) sanidad, c) servicios sociales, d) vivienda, e) participación cívica y ciudadana, f) empleo y condiciones de trabajo, g) formación reglada y no reglada, h) asesoría en materia jurídica y laboral, i) ocio y actividades culturales. En segundo lugar, se encuentran las acciones dirigidas a combatir la discriminación racial en la esfera social, económica y política. En tercer lugar, ha de contemplarse una intervención que facilite la convivencia en las sociedades de acogida y erosione y debilite las actitudes y opiniones xenófobas y racistas, de ahí la importancia de las políticas que promuevan la tolerancia, el asociacionismo y la participación. Dentro de las políticas de integración se incluirían también las medidas de discriminación positiva y las acciones especiales dirigidas a mujeres y menores inmigrantes.

La tercera esfera de intervención es lo que se conoce como política de nacionalidad. En ella se incorpora la definición unilateral que el Estado hace de la condición de ciudadano y se regulan los requisitos de acceso a la condición de español. La política de nacionalidad será, por tanto, el marco normativo que

Esquema 5. Instrumentos de la regulación de los flujos y de la integración de los inmigrantes

<b>REGULACIÓN Y CONTROL DE LOS FLUJOS</b>	
<b>Control de las entradas</b>	
•	Requisitos y documentación exigida para la entrada
•	Política de visados
•	Políticas de cuotas o de contingentes
•	Acuerdos bilaterales o multilaterales de contratación temporal de mano de obra extranjera
•	Legislación sobre refugio
•	Normativa sobre reagrupación familiar
•	Acuerdos bilaterales y multilaterales relativos al control de fronteras, seguridad y readmisión de extranjeros
<b>Control interno</b>	
•	Concesión y renovación de permisos de trabajo
•	Regulación de la movilidad interna
•	Procesos extraordinarios de regularización
•	Medidas de control del mercado de trabajo nacional
•	Procedimientos de devolución y expulsión

determine el acceso de los extranjeros a la ciudadanía plena en los Estados de acogida, así como las posibilidades de disfrutar de una membresía política múltiple.

La última esfera de actuación es la llamada cooperación al desarrollo e incluye todas aquellas acciones dirigidas a los países-cuenca de la inmigración desde las sociedades de destino. Este tipo de políticas pretende el fomento del desarrollo económico y social de los países de origen como mecanismo de reequilibrio de las desigualdades Norte-Sur, el debilitamiento de los factores de expulsión y la contención en origen de los flujos.

Esquema 6. La integración de los inmigrantes

<b>Medidas dirigidas a los inmigrantes</b>	
•	Medidas de primera acogida
•	Educación
•	Sanidad
•	Empleo y condiciones laborales
•	Servicios Sociales
•	Vivienda
•	Participación cívica y ciudadana. Fomento del asociacionismo.
•	Formación
•	Programas de lengua materna y de aprendizaje de la lengua del país de acogida.
•	Asesoramiento jurídico y laboral
•	Lucha contra la discriminación racial y políticas de discriminación positiva.
•	Programas específicos dirigidos a mujeres y menores
<b>Acciones en la sociedad de acogida</b>	
•	Convivencia vecinal y ciudadana
•	Lucha contra las actitudes xenófobas y racistas
•	Tipificación de los delitos de carácter racista
•	Transformación institucional y administrativa para hacer frente al objetivo de la integración
•	Importancia de la inmigración como objetivo de las acciones de la sociedad civil: incorporación a su agenda de actuación

### 9.3. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

La peculiaridad de este apartado reside en que las actuaciones se llevan a cabo a través de la cooperación intergubernamental con las administraciones territoriales y las organizaciones sociales.

La Proposición no de Ley de 1991 incorpora a la política española el objetivo de la integración social de los inmigrantes. Esta modificación sustantiva de la agenda produce una apertura de las redes de la política hacia las administraciones autonómica y local, y hacia la sociedad civil. El impulso se materializa unos años después con de la aprobación en 1994 del Plan de Integración y la aparición del Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Con el Plan de Integración se perfilan los objetivos y las líneas estratégicas de intervención en esta materia a escala nacional.

La modificación, en 1996, del primer reglamento de ejecución de la ley 7/1985 fue de vital importancia en el desarrollo posterior de esta política, al introducir por vez primera en nuestra normativa el permiso de residencia permanente y la regulación del derecho a la reagrupación familiar.

Desde mediados de la década de los noventa se multiplican "las acciones integradoras" desarrolladas por las administraciones periféricas y las organizaciones de la sociedad civil, en especial, los sindicatos, las ONG y las asociaciones de inmigrantes. La publicación por parte de la FEMP en 1995 de *Los municipios y la integración social de los inmigrantes: análisis y propuestas de actuación* se acompaña de otras acciones pioneras como el Plan Autonómico Interdepartamental de Inmigración de la Generalitat catalana y la creación del Comisionado de Derechos Civiles del Ayuntamiento de Barcelona. Estas iniciativas se propagan posteriormente, ya en los últimos años de los noventa y principios del 2000, a otras comunidades autónomas que han desarrollado diversos planes de inmigración e integración y han creado foros regionales, como es el caso, entre otras, de la Comunidad de Madrid, Andalucía, Murcia y, más recientemente, Canarias.

La integración social es hoy uno de los objetivos consolidados de la política española. Es reiteradamente mencionada en el Informe de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados de junio de 1998, así como en el más reciente Programa de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España. Se trata, sin embargo, de una política en estado formativo en la que se observa un importante desfase entre objetivos y resultados.

La integración social ha ido incorporando, asimismo, nuevos contenidos a lo largo de los últimos años no tanto en la práctica política como en el discurso de la sociedad civil y de los inmigrantes. En un primer momento se concibe como un objetivo que debe promover la estabilidad legal y laboral del inmigrante y favorecer su conocimiento de las instituciones de la sociedad de acogida. En segundo lugar, la maduración del fenómeno migratorio incorpora las acciones dirigidas a la familia y la segunda generación, y crea la necesidad de una planificación específica en áreas como la educación, la sanidad, las políticas de género o la de menores. Recientemente, se incorpora asimismo el objetivo del reconocimiento de la especificidad cultural y religiosa de las comunidades extranjeras o de origen extranjero. Este tipo de política se ha desarrollado a través de un sistema mixto que combina políticas indirectas –en donde los inmigrantes son un colectivo más a la hora de recibir recursos– con políticas directas –especialmente diseñadas para responder a las necesidades específicas del colectivo–.

#### 9.4. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN CANARIAS: LA APARICIÓN DE LAS ACCIONES INTEGRADORAS

La distribución de competencias en materia migratoria en el caso español ha determinado que las administraciones autonómica y local intervengan de forma activa, especialmente en el apartado de la integración social de los inmigrantes. Su acción en otros ámbitos, como el diseño y la ejecución de políticas de control fronterizo o de nacionalidad, está seriamente limitado en el marco legislativo y político actual si no se producen acuerdos específicos con la administración central. De hecho, aunque la legislación sobre extranjería no concede competencias normativas ni ejecutivas a las comunidades autónomas en materia de inmigración, algunas acciones recientes permiten prever que éstas podrán incrementar su participación, por ejemplo, en la determinación de los contingentes anuales o en los órganos consultivos establecidos, como el Consejo Superior de Política de Inmigración. Esta participación puede impulsarse, como se expresa en el Programa GRECO, también a través de convenios concretos.

Las dinámicas contradictorias que emanan de esta distribución competencial, especialmente en la esfera comunitaria, aconsejan, en nuestra opinión, propiciar la participación de todas las administraciones y la cooperación institucional, así como establecer procedimientos formales de participación de los gobiernos autonómicos. El aumento de las competencias de los gobiernos regionales ha sido, por añadidura, 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 aportar 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.

La Comunidad Autónoma de Canarias, como otras comunidades autónomas españolas, ha dado en los últimos años noventa los primeros pasos en el diseño y ejecución de una política activa de integración social. En esta esfera, la inmigración se presenta como un problema territorial de integración y de prestación de servicios públicos. Se trata, sin embargo, de una política reactiva que surge recientemente en especial como consecuencia del aumento de minorías visibles. Canarias es una de las regiones españolas no sólo con mayor tradición emigratoria, sino con un pasado más amplio como región receptora. Sin embargo, la naturaleza de los flujos tradicionales, protagonizados por naturales de países europeos, no creó una demanda concreta de elaboración de una política específica en materia de integración. La política de integración se encuentra, por tanto, muy vinculada a la aparición de los flujos procedentes de Latinoamérica, el Magreb y los países del África Subsahariana, así como al efecto de difusión de las actuaciones adoptadas en otras partes del territorio nacional.

La integración social de los inmigrantes es inviable sin la prestación de los servicios públicos que suministran los gobiernos autonómicos, en especial la atención sanitaria, educativa, los servicios sociales y asistenciales y las actuaciones en materia de vivienda.

Se trata, sin embargo, de una política en estado formativo, en la que se han planteado por el momento las líneas directrices de actuación, pero de la que, debido a su estado embrionario y a la escasez de datos, pocas conclusiones podemos extraer en cuanto a su impacto y resultado, algo que por otra parte es general en el conjunto del país.

En el caso canario la inmigración se ha transformado en una materia de transformación institucional. Son particularmente positivas dos medidas: la creación del Foro Canario para la Integración Social y la apa-

rición reciente del Plan Canario de Inmigración. El primer órgano de la integración, cuya constitución encuentra sus raíces en la creación del Foro Nacional, así como en el Convenio de Colaboración de 1998 entre el Estado central y la Comunidad Autónoma de Canarias, ha adquirido un peso político y mediático señalado en los dos últimos años, a pesar de su carácter consultivo. Este tipo de órganos consultivos puede llegar a ser un espacio sinérgico de transmisión de información y de coordinación no sólo entre distintas administraciones, sino entre los poderes públicos y la sociedad civil, y, además, convertirse en espacios de mejora de la participación cívica y política de las organizaciones de inmigrantes.

Entre los principios establecidos por el Plan, a la espera de su desarrollo en los próximos años, es significativo destacar al menos tres que pueden indicar los derroteros futuros en esta materia:

- Se trata de un diseño político que prima las políticas indirectas de integración, también denominadas generalistas. Es decir, se centran en la incorporación de los inmigrantes como un colectivo más entre la población destinataria de recursos públicos. Estas políticas no están diseñadas pensando sólo en los extranjeros, sino que intentan aplicarse a todos los habitantes de un país, sean o no ciudadanos del mismo. Pero no son aplicadas a todos los habitantes por igual, sino que persiguen la distribución de los recursos de acuerdo con las necesidades de los colectivos más desfavorecidos de la sociedad.
- Se reconocen las especificidades culturales de los extranjeros. Se trata, por tanto, de una concepción contraria al esquema asimilacionista de gestión interna y de gobierno de la diversidad que aportan las minorías inmigrantes.
- Se señala el principio de corresponsabilidad, entendido no sólo como precepto de actuación conjunta de las distintas administraciones, sino también desde la consideración del colectivo inmigrante como integrante activo y participativo de las instituciones de la sociedad de acogida.

Un análisis del Plan canario nos permite extraer algunas conclusiones de interés, sobre todo desde una perspectiva comparada. Se trata de un plan complejo, comprehensivo y ambicioso, que amplía las iniciativas enmarcadas en el Plan Nacional y en el que destaca el carácter transversal de las acciones y se presentan medidas mucho más completas de apoyo a ciertos sectores particularmente frágiles dentro del colectivo inmigrante: los menores y las mujeres.

Otra de sus virtudes es que se trata de un Plan activo que pretende prevenir las tensiones sociales (el principio de prevención está incluido entre sus objetivos esenciales) y en el que 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 muy cohesionado en cuanto a sus objetivos, que concibe la inmigración como un fenómeno a largo plazo e incorpora la cuestión de la interculturalidad en el suministro de servicios sociales. En definitiva, se trata de un Plan que es producto de un estadio migratorio de mayor maduración y 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).

El Plan Canario de Inmigración cuenta además con una virtud adicional: la previsión de un procedimiento de evaluación, interna y externa, y el establecimiento de una serie de indicadores de dicha evaluación que pueden servir de orientación en el diseño de la futura política de integración. También son positivas otras iniciativas indicadas en el mismo: la creación de un Observatorio Canario de la Inmigración, el desarrollo de las actividades de mediación en el ámbito comunitario y la creación de una Comisión Interdepartamental permanente. La idoneidad de esta herramienta de la integración aconseja una amplia difusión del plan en el conjunto de la sociedad canaria, así como una revisión continuada del mismo con el fin de evaluar el desajuste entre los objetivos buscados y los resultados obtenidos.

Una de las áreas prioritarias de intervención en materia de integración es la escuela. Los centros escolares se presentan en el estadio migratorio actual de Canarias como los escenarios privilegiados de la intensificación de la interacción entre la población inmigrante y la población autóctona. La escuela es, por tanto, un buen laboratorio de pruebas de las dificultades asociadas a la interculturalidad y juega un papel clave en la promoción de la tolerancia por su condición de encrucijada entre familias, vecinos, inmigrantes y administración.

La actual Ley de Extranjería regula a través de su artículo 9, el derecho a la educación de los inmigrantes. El articulado reconoce este como un derecho universal en los tramos obligatorios de la enseñanza, pero dicho derecho no queda constreñido, en exclusiva, a los tramos obligatorios (apartados 9.2, 9.3 y 9.4) La redacción de la ley incluye, asimismo, el reconocimiento y el respeto, en la esfera educativa, de la identidad cultural de los extranjeros. Este reconocimiento legal consolida una tendencia previa de la práctica administrativa, que a lo largo de la década de los noventa ha promocionado la inserción escolar en los niveles obligatorios de todos los menores inmigrantes.

Aunque las experiencias de educación intercultural son todavía limitadas, hay un reconocimiento, al menos tácito, de este tipo de educación como el más propicio para la inserción de la población menor extranjera. El Pacto Social por la Educación de Canarias asumió el compromiso de promover medidas de atención a la diversidad derivada de realidades multiculturales con el fin de alcanzar el objetivo general de consolidar un sistema equitativo y solidario con todos los residentes en la comunidad autónoma. Por el momento se han destinado ayudas financieras al desarrollo de proyectos experimentales de educación intercultural y de promoción de la pluralidad en los centros escolares dirigidas no sólo a los alumnos, sino al conjunto de la comunidad educativa. Al igual que sucede en el caso de otras áreas, las experiencias son todavía muy recientes como para realizar evaluaciones de su impacto<sup>44</sup>. Un informe reciente del Consejo Escolar de Canarias<sup>45</sup> ha recogido las iniciativas desarrolladas en las escuelas en esta materia, algunas muy parecidas a lo observado en otras partes de España. Entre las actividades destacan la elaboración de nuevas metodologías de trabajo en el aula, la realización de adaptaciones curriculares y la incorporación de profesores de apoyo. La enseñanza del idioma se concibe como una herramienta prioritaria del aprendizaje y la integración escolar de los menores extranjeros.

<sup>44</sup> También son relativamente recientes las ayudas destinadas al colectivo inmigrante en el área de servicios sociales, así como a las ONGs.

<sup>45</sup> Informe sobre la Multiculturalidad en los Centros Escolares de Canarias. Consejo Escolar de Canarias. 2001.

## 9.5. ¿HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN?

La colaboración multilateral en materia de inmigración tiene ya una larga tradición en el marco de la Unión Europea. Sin embargo, el desarrollo de una política común en el seno de esta estructura supranacional es un proceso hoy en vías de consolidación.

El Tratado de Maastricht institucionalizó la cooperación iniciada en 1975 con la formación del Grupo de Trevi. El Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín fueron un buen botón de muestra de las posibilidades y de la eficacia política de la cooperación en materia de seguridad y política interior entre los países miembros. Con el Tratado de Amsterdam la inmigración se convierte en objeto de la política comunitaria, pero la llamada *comunitarización de la política de inmigración* sólo hace referencia a una construcción política parcial, ya que las acciones emprendidas por la Unión se centran fundamentalmente en las esferas del control fronterizo y el control interno: la supresión total de control de las personas tanto ciudadanas como de "euroextranjeros", el desarrollo de normas sobre el tipo de documentación exigida para el cruce fronterizo, fijación de normas comunes sobre los procedimientos de expedición de los permisos de residencia de larga duración, incluidos los emitidos por reagrupación familiar, el desarrollo de una normativa común en materia de visados, y de las normas para la lucha contra la inmigración irregular, así como la definición común de los derechos de los inmigrantes residentes y de las condiciones para su residencia en otro Estado miembro.

En definitiva, las políticas de integración y de nacionalidad, como ámbitos básicos de la gestión y el gobierno de las migraciones, permanecerán, por el momento, en manos de los Estados miembros, salvo excepciones como las relativas a la determinación de las condiciones para la reagrupación familiar y el establecimiento de derechos comunes para los residentes extranjeros. Es cierto, sin embargo, que las conclusiones del Acuerdo de Tampere <sup>46</sup> y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración <sup>47</sup> pueden tener cierta incidencia a la hora de sentar las bases de una futura, aunque no prevista hoy, política común de integración.

<sup>46</sup> En donde se menciona el "trato justo" de los nacionales de terceros países y en donde se recoge que una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión.

<sup>47</sup> Comunicación 2001/127 final.

# 10

## ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS RESPECTO A LA INMIGRACIÓN Y RESIDENCIA



*En este capítulo, se trata de instrumentar jurídicamente una ampliación de las competencias autonómicas para regular la inmigración y el establecimiento en Canarias de personas no naturales del Archipiélago, al margen de sus diferentes procedencias y nacionalidades. Esto es, una mayor intervención autonómica para regular y limitar la capacidad de carga de las Islas.*

*El planteamiento de la cuestión se hace desde un punto de vista constitucional, que, en una fase posterior, deberá, por un lado, articularse con los análisis jurídicos sobre la misma cuestión desde perspectivas jurídico internacionales y comunitarias y, por otro, complementarse con un detenido examen de los instrumentos jurídico-administrativos que tengan –o puedan desarrollar– las autoridades autonómicas.*

*Para ello se examinarán sucesivamente los siguientes aspectos: primero, el hecho diferencial que subyace y caracteriza a la autonomía canaria; segundo, algunas peculiaridades esenciales de dicho régimen derivadas del hecho diferencial mismo; tercero, los posibles cauces ya existentes en la Constitución Española (CE) y el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) para una eventual ampliación de competencias que incidan en la materia en cuestión.*

*La utilización de las vías jurídicas exploradas a continuación depende, claro está, de una voluntad política, en cuya existencia y conveniencia no cabe entrar, y de la ponderación de los costes que dicha voluntad haga de la incidencia de una u otra opción en los diferentes y divergentes intereses.*

## 10.1. DIFERENCIALIDAD, ESTANQUEIDAD, PACTISMO

❶ Es claro que en España, las Islas Canarias constituyen un hecho diferencial determinado, en primer lugar, por su carácter insular, su estructura archipelágica y su lejanía respecto de la Península y del propio continente europeo. Ese hecho diferencial de índole geográfica adquiere, desde muy temprano, carácter jurídico, como revela la historia de la administración canaria, y llega hasta la vigente Constitución de 1978 (artículo 138 y Adicional Tercera), el Estatuto de Autonomía de 1982 y otros elementos del bloque de constitucionalidad (especialmente el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Ley 19/1994 de 6 de julio-REF).

Ello da lugar a todo un grupo normativo que acentúa el propio hecho diferencial, hasta el punto de que la más acreditada doctrina ha podido señalar que, frente a los otros existentes en España de carácter constitucional, el hecho diferencial canario no es lingüístico o histórico, sino jurídico.

Ahora bien, sin duda el hecho diferencial geográfico, antes señalado, es el determinante de la especialidad jurídica que alcanza relieve constitucional, de la misma manera que por poner otro ejemplo, es la normatividad foral, determinada por la historia, la que adquiere también categoría constitucional en el artículo 149, 1, 8ª y en la Adicional Primera. Y así como para entender los derechos históricos se requiere atender a la foralidad que constituye su razón, comprender el hecho diferencial canario, por normativo que este sea, requiere atender a la especificidad geográfica que lo motiva y justifica.

Tal especificidad geográfica tiene una consecuencia inmediata: la *fragilidad* de la comunidad canaria porque en su aislamiento –insularidad–, dispersión –archipelagidad– y ubicación –ultraperifericidad– inciden otros factores como es lo singular de su clima y su situación, con la consiguiente atracción de flujos de población.

Esta fragilidad no es exclusiva de las Islas Canarias ya que puede señalarse en todas las comunidades exiguas por razones demográficas o territoriales, sean o no estatales. Tal es el caso de la mayoría de los microestados y otros microterritorios autónomos, así como de numerosas islas y otras áreas especialmente sensibles, europeas y extraeuropeas.

En todos estos casos la fragilidad ha dado lugar a regímenes jurídicos especiales, entre los cuales pueden señalarse, por vía de ejemplo, tres tipos:

- a En el seno de la Unión Europea (UE) hay áreas cuya fragilidad ha motivado un régimen especial de asentamiento de la población. El principio de libre circulación de personas (artículo 18 CEE), de capitales (artículo 56 CEE) y de servicios (artículo 59 CEE), tal como los viene interpretando la jurisprudencia de la Corte de Justicia, exigen una ilimitada libertad de circulación y de residencia, así como de acceso a la propiedad inmobiliaria por todos los ciudadanos de la Unión. Sin embargo, las limitaciones a la libertad de residencia y de adquisición de la propiedad establecidas por Austria en algunas zonas del Tirol, en razón de su gran atractivo y mayor fragilidad y por el valor de su singularidad cultural, han sido aceptadas por la Corte, siempre que dichas limitaciones no supongan discriminación entre unos y otros nacionales, esto es, que afecten a todos los posibles residentes sin distinción.
- b Fuera de la UE, aunque íntimamente relacionada con ella, la Isla de Man tiene un régimen de residencia y de autorizaciones de trabajo, ahora en trance de modificación, que tiende a fijar un óptimo de población, en relación con una ordenación del territorio, que proteja la identidad de la comunidad local.
- c Los microestados, europeos y extraeuropeos, establecen límites a la residencia de extranjeros (v. gr. San Marino, Andorra, Fidji) y a su acceso a la propiedad inmobiliaria (v. gr. Liechtenstein, Malta, Fidji, Nueva Guinea, Islas Salomon y Vanuatu).

Ello revela, y de ahí la utilidad de traer estos casos a colación, que la fragilidad de determinadas comunidades estatales y no estatales parece justificar un régimen jurídico excepcional cuya finalidad es preservar la identidad de dichas colectividades, una vez que la identidad se ha calificado como un valor susceptible de tutela jurídica, hasta convertirlo en un bien jurídico y, a la vez, compensar la inicial situación de desventaja de dichas comunidades y territorios en un marco más amplio, hoy global. No se trata solamente de preservar lo frágil porque se estima valioso, sino de evitar que sea costoso para sus habitantes.

Esta fragilidad es lo que explica la solidaridad compensatoria afirmada en el artículo 138,1 CE respecto de la insularidad y otras medidas concretas como el Régimen Económico y Fiscal, que responde al principio de DIFERENCIALIDAD a través de los de libertad comercial (artículo 2 REF), compensación de costes (artículo 3 REF) y no discriminación negativa (artículo 4 REF) en su régimen arancelario y tributario, en las relaciones fiscales con el Estado y en el mismo sistema competencial. No se trata, por lo tanto, de privilegios, sino de medidas de finalidad compensatoria que, al tratar de manera desigual lo que es ya desigual, procuran hacer efectivo el valor de igualdad. Tal es la doctrina afirmada con carácter general, en torno al artículo 14 CE, por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9,2 CE sobre la función promocional de los poderes públicos, es decir, lo que la doctrina clásica denominó, en su día, medidas de fomento, tal como reconoce en su Preámbulo la citada ley del REF de 8 de Julio de 1994 ("sistema impulsor de la actividad económica", "coherente bloque de incentivos fiscales y económicos", "coadyuven a potenciar el desarrollo económico y social del archipiélago").

② De la estructura archipelágica de Canarias y de su ultraperifericidad se derivan peculiaridades jurídicas bien conocidas en el plano constitucional, estatutario y eurocomunitario; De ellas interesa destacar la estanqueidad:

El concepto de ESTANQUEIDAD se incluye en la ley de 6 de Julio de 1994 relativa al REF. Dicho concepto, cuya matriz doctrinal se remonta a conceptos hacendísticos utilizados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), tiene en la citada ley un significado muy preciso: la restricción del sistema "dentro de sus límites geográficos por razón de los sujetos y de las actividades que resultan autorizadas a acogerse a su régimen especial" (artículo 28), es decir estanqueidad espacial, subjetiva y objetiva. Pero, en cuanto a principio conceptual, puede ser una categoría clave para explicar muchas de las especialidades jurídicas de la autonomía y aun del régimen administrativo canario, si no desde un punto de vista jurídico dogmático, si práctico y operativo.

En efecto, "estanqueidad" significa separación y aislamiento de un conjunto mayor, y la geografía canaria impone tal principio en la distribución de las competencias estatales y autonómicas. No es éste el momento de hacer un análisis global de esta cuestión, pero por vía de ejemplo baste señalar que las competencias que el artículo 149, 1, 21ª y 22ª CE considera como exclusivas del Estado, se convierten, por imperativo geográfico, en exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículo 30, 6 y 18 EACan) y tanto el legislador ordinario (veamos en materia de aguas las leyes autonómicas 10/1987, 14/1987, 6/1989, 12/1990) como el Tribunal Constitucional (S. 7 de Febrero de 1990) han extraído al efecto las oportunas consecuencias. De la misma manera que la dispersión archipelágica de Canarias ha forzado a articular en cada isla las competencias autonómicas de ordenación del territorio (Ley autonómica 1/1987) que a la Comunidad atribuye su Estatuto (artículo 32, 12). La geografía muestra, así, la fuerza normativa de los hechos.

La geografía impone en Canarias una ordenación de las competencias públicas diferente a la vigente en el Continente y que está por el principio de separación o estanqueidad. Ello fue así ya en el Estado centralista anterior a 1978, incluso en lo relativo a la organización de la administración periférica, como demuestran las especificidades administrativas de Canarias en materia de hacienda (desde el R. D de 11 de Marzo de 1858 vd. Ley de 6 de Marzo de 1900 y R.D de 20 de Marzo de 1900 y O. de 23 de Marzo de 1966), de aguas (Ley de 24 de diciembre de 1962 y una amplísima normativa) u obras públicas (desde el RD-L de 22 de Junio de 1927), hasta el punto de poder hablarse, doctrinalmente, de un "derecho administrativo especial canario". Y, con más razón, puede y debe predicarse dicho principio en el Estado de las Autonomías.

Sin duda, el artículo 149, 1, 1ª CE reserva al Estado la "regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos... constitucionales". Lo cual, dada la interpretación constante que de dicho artículo viene haciendo el Tribunal Constitucional, y su conexión con los arts. 14 y 19 CE, excluye la asunción y el ejercicio por parte de las instituciones autonómicas de competencias que limiten el derecho de establecimiento de españoles en el Archipiélago. Y otro tanto cabe decir de los extranjeros comunitarios. Pero el propio Tribunal Constitucional ha declarado también que "la diversidad de situaciones jurídicas derivadas de las regulaciones y normas vigentes en las diferentes zonas del territorio nacional (sean normas de origen estatal, autonómico o local) no puede considerarse vulneración de la libertad de residencia, en tanto no impidan que el ciudadano opte por mantener su residencia en donde ya la tenga o por trasladarla a un lugar distinto" (STC 90/1989, FJ 5). Por lo cual las competencias autonómicas territoriales pueden ejercerse de tal manera que "los bene-

ficios y perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que... por decisión de los poderes públicos competentes corresponden a los residentes de un determinado lugar –por el mero hecho de su residencia” (STC 8/1986 FJ 3)– sean uno de los elementos susceptibles de influir en los flujos de población y consiguientes asentamientos.

Sin asumir competencias personales, el ejercicio de competencias territoriales estancas puede determinar conductas personales. La estanqueidad de las competencias puede fomentar en uno u otro sentido determinadas conductas.

❸ Por otra parte, este régimen jurídico de la autonomía canaria ha evolucionado en un sentido PACTISTA. En efecto, el Estatuto de Autonomía, si bien es, formalmente, una ley orgánica dictada por las instancias estatales, es, en su génesis un pacto político (artículo 143, 2 y 146 CE) y como tal ha sido reiteradamente calificado; la consecuencia jurídica es obvia: su inderogabilidad unilateral (artículo 147, 2 CE cf. STC 36/1981). Sin duda, esta lectura de la autonomía no puede llevar a considerar pactadas todas las normas infraconstitucionales que inciden en el orden competencial, pero sí alcanza a todos los elementos del bloque de constitucionalidad integrantes de la constitución territorial del Estado. Ahora bien, aun asumiendo esta versión minimalista, no cabe duda de que el Estatuto de Autonomía canario, cuyo pactismo es evidente sobre todo en su cláusula de revisión (artículo 64), ha asumido otros elementos anteriormente ajenos al bloque de constitucionalidad como es el REF, no sólo en su garantía institucional formal (adicional tercera CE) sino en su materialidad (artículo 46, tres EACan).

En efecto, el hoy art.46 EACan transformó el informe previo del Parlamento Canario, requerido por la Constitución para la modificación del REF, en dos procedimientos diferentes. Por una parte, “el previo informe... para ser favorable deberá ser aprobado por los dos tercios de sus miembros” (artículo 46, 3). De otra, el Parlamento Canario “deberá ser oído en los proyectos de legislación fiscal y tributaria que afecten al REF” (artículo 46, 4). La interpretación sistemática de ambos preceptos obliga a concluir que, si se distingue entre un informe a todas luces no vinculante aunque preceptivo (“deberá ser oído”), y otro que, a más de preceptivo, para ser favorable requiere un voto por mayoría cualificada, expresiva de un amplio consenso político, algo más debe implicar. No puede ser, simplemente, un informe no vinculante sino que, aun sin llegar a ser vinculante, como señala la STC 16/2003 de 30 de enero, su condición de favorable expresa la relevancia de la voluntad de la representación política del pueblo canario, expresada mediante mayoría cualificada, concurrente con la propia voluntad estatal. El REF cuando menos, aspira, así, a un acuerdo y, por ello, el desapoderamiento que supone que el Estado incluya en el mismo determinados sistemas de inversiones implica someterlos a este principio pactista, principio que debe ser tenido en cuenta a efectos de la interpretación estatutaria.

No se propugna con ello una versión “neoforal” de la autonomía canaria según el modelo de la LORAFNA (Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), que ya fue en su día acertadamente rechazada por el Consejo Consultivo canario. Pero sí de afirmar que si el grupo normativo del bloque de constitucionalidad relativo al archipiélago y su comunidad autónoma ha llegado a estar pactado, y no sería el único caso de pactismo sobrevenido, también mediante pacto debe ser desarrollado. Máxime cuando se trata de competencias compartidas y cuando las propias competencias exclusivas, como más adelante se apuntará, inciden en políticas que, por estar necesariamente conexas, deben ser obligatoriamente concertadas. Un derecho constitucional que pretenda ser útil –y cómo no pretenderlo?– no puede construir y manejar sus categorías jurídico-dogmáticas al margen de las necesidades políticas y administrativas prácticas cuya evidencia se impone todos los días.

Ahora bien, el ordenamiento es un conjunto sistemático y la interpretación de cada norma ha de hacerse en función de este conjunto que responde a unos principios generales. Por ello, a la hora de interpretar el sistema competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias, tal como lo configura el vigente bloque de constitucionalidad, es importante tener en cuenta estos tres principios fundamentales de diferencialidad, estanqueidad y pactismo.

## 10.2. VÍAS DE AMPLIACIÓN COMPETENCIAL

Las vías de expansión competencial que el bloque de constitucionalidad ofrece a la Comunidad Autónoma Canaria son fundamentalmente tres. Una, consistente en el desarrollo de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en dicho bloque de constitucionalidad y cuyo ejercicio pueda afectar a la determinación de la capacidad de carga. Otras dos, las previstas, respectivamente, en los artículos 150 CE y 37 EACan.

❶ Las primeras pueden agruparse en torno a tres polos fundamentales:

❶ En primer lugar, el planeamiento económico general puede, claro está, incidir en la capacidad de carga al limitar tanto las actividades susceptibles de atraer flujos de población, como las áreas apropiadas para la urbanización y consiguiente asentamiento. Y la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con tales competencias, no al amparo de la cláusula general del artículo 31,4 EACan, dada la interpretación de la unidad de mercado que el Tribunal Constitucional viene dando al hilo del artículo 149, 1, 13ª CE, sino de las competencias sectoriales que le atribuyen el artículo 30, 6 EACan sobre las aguas y aprovechamientos hidráulicos, el 30, 15 sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y el 30, 18, sobre transportes terrestres, cuya exclusividad, afirmada en el Estatuto, viene exigida como ya quedó apuntado, por la realidad geográfica y su formulación en el principio de estanqueidad. Parece obvio que una racionalización de los transportes y los recursos hidráulicos, en concordancia con una ordenación del territorio que limitara el suelo urbanizable y la densidad de su población, determinaría la capacidad de carga de cada una de las islas e incluso su distribución en el territorio de las mismas, algo que, por las razones atrás expuestas a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, no viola ni la libertad de residencia (artículo 19 CE) ni la igualdad de los españoles (artículo 14 en relación al 149, 1, 1ªCE), ni el principio comunitario de no discriminación.

De los diversos modelos posibles para incidir en la carga demográfica, mediante la ordenación del territorio, el más conveniente parece la utilización de instrumentos jurídico-urbanísticos, como la creación y limitación de nuevos usos –v. gr. de residencia secundaria– o el fomento, directo –vía fiscal– e indirecto –repercusión de coste de sistemas generales–, de usos residenciales permanentes.

En sentido análogo, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materias medioambientales, prevista en el artículo 32, 12 EACan, también incide en la capacidad de carga, especialmente si se tiene en cuenta la conexión de dicha competencia con la política de ordenación del territorio, según mostró la propia Ley Canaria 3/1985, su proyección en los espacios protegidos, desde la Ley autonómica 12/1987, y la posible regulación del impacto ambiental, hasta la Ley autonómica 11/1990.

Tales medidas, que si no introducen discriminación alguna entre canarios y no canarios, (ya españoles ya ciudadanos de la UE), no tienen por qué caer bajo el anatema de la discriminación puesto que parece

evidente que no sólo contribuirían a limitar la carga demográfica y ayudarían a redistribuirla de manera más racional que el libre juego del mercado, sino que beneficiarían a la población canaria de origen o, al menos, por permanente, ya asimilada.

Ciertamente que, como demuestra la STC 148/1991, estas competencias han de articularse con los imperativos de la autonomía local y con los concretos intereses municipales que tras ella se cobijen, no siempre necesariamente coincidentes con los criterios autonómicos de planificación general. Pero la superación de dicho obstáculo hoy por hoy depende más que de planteamientos jurídicos, de resortes políticos, desde el consenso entre partidos a la disciplina interna de los mismos, es de suponer que facilitados por una opinión pública sensibilizada ante las amenazas potenciales que un exceso de carga supone.

① En segundo lugar se encuentra el REF, últimamente reformado y aprobado por la Ley 19/1994 de 6 de julio. Toda su especialidad, ya aludida, persigue la promoción de un desarrollo equilibrado del archipiélago, que puede, con toda lógica, considerarse incompatible con un exceso de carga en determinadas islas del mismo. Ello justifica que la competencia para establecer "los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos" derivados de dicho REF que, como exclusiva de la comunidad autónoma, establece el artículo 30,32 EACan, se ejerza de tal manera que se fomenten determinadas actividades y se desincentiven otras, capaces de incidir en los flujos de población y en sus asentamientos, dentro de una ordenación del territorio.

② Por último, han de contemplarse las competencias de ejecución de la legislación laboral, atribuida a la Comunidad por el artículo 33,2 EACan en correspondencia con el artículo 149,1, 7ª CE.

En efecto, aun excluyendo del concepto de ejecución la potestad reglamentaria (STC 360/1993), la extensión de los convenios colectivos se integra en el concepto de "ejecución" con la consiguiente competencia autonómica (STC 86/1991, FJ 5) y es claro que lo mismo puede y debe decirse de la concesión de permisos de trabajo. Ahora bien, una articulación racional de las competencias ha de tener en cuenta las materias conexas e implícitas y ello debería proyectarse sobre el trabajo de los extranjeros en Canarias y lo que de ello es requisito indispensable: su permiso de residencia y legalización.

Cuando la legislación de extranjería era principalmente represiva (Ley de 1985), las competencias autonómicas tenían poca intervención en la materia. Tras la ley 4/2000 y su reforma por la ley 8/2000 la política de extranjería se orienta hacia la integración de los inmigrantes legales y ello supone, según el texto de la propia ley, la intervención de la comunidad autónoma, dado que ostenta competencias compartidas, cuando no exclusivas, sobre una serie de materias como educación, sanidad y asistencia social (v. gr. artículo 32,1 y 10 y 30,13 EACan), determinantes de las políticas sectoriales de integración. Por otra parte, la restricción jurisprudencial de las competencias exclusivas del Estado en materia exterior a partir de la STC 165/1994 permitiría la intervención autonómica en materias como la emigración.

③ En cuanto a la delegación de competencias prevista en el artículo 150 CE y en el correlativo artículo 35 EACan, es preciso atender, para su recta comprensión, a los tres rasgos característicos de tal figura.

④ Respecto a los sujetos, la delegación supone cuando menos dos: la autoridad estatal transfiriente o delegante y la autonómica transferida o delegada. Los diferentes estatutos de autonomía, útiles para interpretar el canario, por analogía, configuran la delegación, y más aun la transferencia, como una figura pacticia, en cuya virtud ambas instancias, estatal y autonómica, acuerdan la transferencia o delegación.

El Tribunal Constitucional en S. 56/1990 ha negado el carácter pactista de estas leyes y ha reafirmado su carácter unilateral como instrumento de organización heterónoma. Sin embargo, la práctica desmiente dicha tesis y los estatutos de autonomía supeditan la transferencia o delegación, ya a la instancia de la comunidad autónoma (EAPV artículo 20, 1; EACAT. artículo 28, 1; EAGa artículo 36, 1; EAVa artículo 43, 1; EACAMad. Artículo 29, 3), ya a la iniciativa del Estado o de las instituciones autonómicas (EACant artículo 25, 2; EAAst. art.13, 2, b/ y 14, 1; EAAr. artículo 37, 2, b y 38; EABal. artículo 16, 2, 2º; EAEx. artículo 10, 2, 2º, EAMur artículo 14, 2, b; EA Rioja artículo 11, 2).

El mismo verbo “podrá”, utilizado en el texto del artículo 35 EACan, muestra que si la transferencia o delegación sólo puede hacerse por decisión de la autoridad estatal, también requiere la voluntad concurrente de las autoridades autonómicas. Otras figuras de delegación avalan tal interpretación (artículo 13 REF).

⑥ Pueden ser objeto de transferencia o delegación, a tenor del artículo 150 CE, “facultades”, esto es, competencias tanto legislativas como ejecutivas “correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”, expresión que viene interpretándose *sensu* contrario como prohibición de realizar transferencias o delegaciones de determinadas materias “que por su propia naturaleza no sean transferibles o delegables”. Ahora bien, ni el constituyente dejó establecido cuál es esta “naturaleza” ni la doctrina ni la jurisprudencia han mantenido al respecto una interpretación constante. Así, excluida por absurda y contradictoria una primera interpretación según la cual eran indelegables las competencias exclusivas del Estado según el artículo 149, 1 CE (lo cual equivalía a vaciar de significado permanente el propio artículo 150, 2 CE), se entendió que en el artículo 149, 1 CE había competencias soberanas que por su “naturaleza” de tal eran indelegables. Pero ni la propia génesis del artículo 150, 2 CE –a partir de una enmienda vasca para romper el techo del artículo 149, 1 CE–, ni su práctica –a partir de las leyes 11/1982 y 12/1982–, ni, sobre todo, su contexto inmediato –las previsiones del artículo 93, 2 CE y las transferencias hechas y propuestas a su amparo a la UE– obligan a concluir que existe una naturaleza indelegable en determinadas competencias. Sería absurdo que el Estado pudiese desapoderarse a favor de una instancia supranacional y no pudiese hacerlo a favor de una instancia infraestatal a la que puede controlar. Esto es, la transferencia o delegación puede, desde un punto de vista técnico-jurídico comprender cualquiera de las competencias del artículo 149, 1 CE., sin perjuicio del juicio político que dicha operación merezca.

⑦ En cuanto a la actividad, sabido es que la transferencia supone un desapoderamiento de quien la hace en beneficio de la instancia beneficiaria de la misma, mientras que la delegación supone una atribución del ejercicio, pero no de la titularidad de la competencia transferida, diferencia que incide en la irrevocabilidad de una y otra y en las formas de control que procedan, aunque la experiencia de la práctica del 150,2 CE, desde la Ley 11/1982, revela la banalidad de tales controles.

⑧ La última de las vías practicables para una ampliación competencial en la materia que nos ocupa es la prevista en el artículo 37 EACan, que dispone: “la Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de los extranjeros en Canarias”.

No es ésta la ocasión de esbozar siquiera una dogmática de la propuesta, categoría harto compleja en nuestro derecho público. Pero atendiendo a los criterios de interpretación previstos en el Código Civil para todo el ordenamiento, resulta lo siguiente:

La literalidad requiere una precisión contextual. El contexto inmediato, el propio Estatuto de Autonomía, muestra el especial relieve de esta competencia, expresamente diferenciada, tanto de la ya comentada delegación o transferencia pactada a que hace referencia el artículo 35 EACan ya referida, como de la iniciativa legislativa directa e indirecta contemplada en el artículo 13 e/ EACan en consonancia con el artículo 87, 2 CE. Esto es, el legislador estatutario quiso dar a esta competencia una especial sustantividad para distinguirla de la mera iniciativa.

Dicha interpretación está avalada por los antecedentes legislativos del precepto, consecuencia de una primitiva redacción del primer proyecto estatutario en el que se atribuía a la Comunidad una potestad legislativa sobre la materia en el marco de la normativa estatal e internacional (artículo 31 del proyecto de 22 de diciembre de 1980, BOC 15 de Abril de 1981). Esta primitiva redacción, apoyada solamente por el Partido Comunista de España (PCE) en el trámite de enmiendas, fue rechazada por los grupos centrista y socialista por considerarla contraria a las competencias exclusivas del Estado establecidas en el artículo 149,1 CE, es decir, no por una razón de fondo sino por mera adecuación constitucional (enmienda 291), y alcanzó, así, muy tempranamente su versión actual (BOC 9 de Junio de 1981), nunca, seriamente discutida después (vid. dictamen del Consejo Consultivo 65/94, que reitera los mismos términos). Ello lleva a considerar la propuesta del artículo 37,1 EACan como un instrumento para coordinar las competencias formales del Estado con la regulación de una materia de interés canario, sobre la que, por razones obvias, deben pesar los principios de especialidad y estanqueidad atrás formulados.

Y en el contexto mediato del Estatuto, la Constitución, y, más aun, en el bloque de constitucionalidad, la propuesta aparece reiteradamente (v. gr. artículo 62, 92, 99, 100, 115, 116, 122, 124, 159 CE) identificada, en ocasiones, ya con la petición (v. gr. artículo 62 g/ CE), ya con la solicitud (v. gr. artículo 87,2 CE), ya con el planteamiento (v. gr. artículo 112 CE en relación con el artículo 113,2 CE) e, incluso, con la iniciativa (v. gr. artículo 87,1 CE).

De todo ello resulta que la propuesta puede ser vinculante, aunque nunca automática, no vinculante e, incluso, semivinculante. La primera propuesta se refiere al nombramiento de un cargo cuyo titular es designado por un tercero ya individual (v. gr. el Presidente del Gobierno propone a los ministros que son nombrados por el Rey, artículo 62e/ y 100 CE) ya colectivo (v. gr. el Presidente del Tribunal Constitucional, elegido por éste y nombrado por el Rey, artículo 160 CE), y nombrado por quien ostenta esta competencia meramente formal. Su ejercicio no es, sin embargo, automático porque es evidente que el llamado a ejercerla debe examinar si la propuesta reúne los requisitos formales que su validez exige (v. gr. si los doce miembros del Consejo General del Poder Judicial que ha de nombrar el Rey entre jueces y magistrados han sido designados en los términos que establece la ley orgánica a la que remite el artículo 122, 2 CE). Otro tanto cabe decir de aquellas propuestas denominadas "petición" de convocatoria de un órgano colegiado por parte de sus miembros (v. gr. artículo 73,2 CE).

La segunda se corresponde con la propuesta del candidato a ser investido con la confianza del Congreso para ser nombrado Presidente del Gobierno (artículo 62, e/ y 99 CE) y su correspondiente en los diferentes Estatutos de Autonomía (v. gr. artículo 17,2 EACan), que, claramente, no vincula a la Cámara que ha de otorgar la confianza. Y, también, con el supuesto del artículo 62, g/ CE en que la propuesta (petición) del Presidente puede ser atendida o no.

La tercera comprende aquellos supuestos en que la decisión de aquél a quien se dirige la propuesta no puede proceder sin ésta, pero que podría desatenderla en casos excepcionales, como, según reconoce

unánimemente la práctica y doctrina comparada del parlamentarismo, una propuesta de disolución por quien manifiestamente no contara con la confianza del Congreso (artículo 62 b y 115 CE).

Ciertamente que en la mayoría de los casos la propuesta es vinculante, que la semivinculante exige circunstancias excepcionales y que incluso la no vinculante debe ser ponderada y aun debatida. Cuando la propuesta consiste en una iniciativa, tampoco puede ser rechazada sin más.

De lo expuesto resulta que el artículo 37,1 EACan otorga a la comunidad autónoma 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 debieran ser transferidas o delegadas en las instancias autonómicas, 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 ambas administraciones la autonómica y la estatal. Por otro lado, su evidente relación con el artículo 37,2 EACan debiera proyectar dicha capacidad de propuesta al ámbito comunitario.

### 10.3. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto puede concluirse lo siguiente:

- a La autonomía canaria se caracteriza por tres principios:
  - 1 La especialidad de la regulación. Una especialidad que tiene su razón de ser en la fragilidad de la comunidad canaria y su fin en el fomento como instrumento de compensación de dicha fragilidad. Algo no inusual en el derecho y la práctica comparada, tanto extracomunitaria como europea.
  - 2 La estanqueidad de su régimen, forzada por la insularidad y lejanía del archipiélago, que obliga a la exclusividad de determinadas competencias autonómicas y evita la repercusión de su especificidad en el conjunto del Estado.
  - 3 El pactismo en cuanto a la articulación del sistema de competencias.
- b La proyección de estos principios sobre el tema objeto de este informe lleva a afirmar la necesidad de un mayor protagonismo autonómico en la regulación de los flujos de población y el asentamiento de la misma en el Archipiélago, a fin de racionalizar la carga demográfica en función de la capacidad de la propia comunidad canaria.
- c Respetando la distribución de competencias establecida por la Constitución, el Estatuto y los compromisos comunitarios de España, tal como ahora son y sin descartar lo que pueda resultar de su modificación futura, se proponen las siguientes vías para obtener una ampliación competencial en la materia:
  - 1 Ordenación del territorio, con especial énfasis en los instrumentos jurídico-urbanísticos en conexión con medidas de fomento.

- 2 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 estancamiento. Esto es algo que debe negociarse, como se dice en el apartado e) de estas conclusiones, invocando para ello tanto el propio título competencial sobre la ejecución de la legislación laboral, como el carácter conexo de otras materias.
- 3 Utilización de la competencia para establecer los criterios de distribución y los 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.
- 4 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 artículo 37,2 EACan.
- 5 Negociación de transferencias competenciales al amparo de lo dispuesto en el artículo 35 EACan en relación con el artículo 150, 2 CE.

# 11

## DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y SUS IMPLICACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO COMUNITARIO ESPECIAL DE CANARIAS



*Este capítulo inicia la cuestión de la libre circulación de ciudadanos europeos entre los países miembros recordando el pasado más o menos inmediato de la integración, cuando esta cuestión formaba parte de la agenda de preocupaciones y negociaciones sociales y políticas. Seguidamente, se trata el principio nuclear de la libre circulación en el derecho de la Unión Europea, para continuar con el marco especial de la integración de Canarias. Por último se contemplan las posibilidades jurídicas del establecimiento de medidas específicas relativas a la libre circulación de personas en el Archipiélago Canario.*

## II.1. ANTECEDENTES

La preocupación por regular y limitar la capacidad de carga de las islas Canarias y la búsqueda de soluciones para abordar los problemas derivados de la inmigración y de la superpoblación, de gran trascendencia en la sociedad canaria actual, no es una cuestión novedosa. Así, como antecedente más relevante, no debemos olvidar que uno de los aspectos más discutidos y debatidos a la hora de la negociación del régimen especial de Canarias en el seno de la Comunidad en los años ochenta, fueron justamente las repercusiones de la aplicación del derecho comunitario en materia de libre circulación de personas.

Entre otros argumentos esgrimidos por los estudios e informes de la época cabe destacar, por la importancia y actualidad de los mismos, los expuestos por Pérez Voitúriez:

“No es el caso aquí de analizar las exigencias económicas y sociológicas en materia demográfica de Canarias, pero sí destacar dos aspectos peculiares:

Por una parte se puede observar un repetido e histórico desplazamiento demográfico forzado. Primero fue la contribución de sangre y luego las condiciones económicas y sociales, pero lo cierto es que en la historia de Canarias se puede observar como una especie de oleaje poblacional emigratorio hacia América, al propio tiempo que se realiza un asentamiento de población europea que llega a la actualidad.

Por otra parte, que, a diferencia de la península, no se produce una emigración hacia Europa importante, mientras que cuantitativamente el archipiélago canario se convierte en lugar prioritario de asentamiento de extranjeros legalmente establecidos, a los que hay que añadir los turistas y extranjeros en tránsito, así como la masa incontrolada de los que se introducen ilegalmente en las islas. A ello tenemos que añadir que la mayor parte de los extranjeros establecidos son súbditos de los diferentes Estados miembros de la CEE que han mantenido un arraigo tradicional en nuestro archipiélago, especialmente, ingleses, alemanes y belgas.

Basta unir ambos aspectos a la superpoblación canaria actual para comprender que la entrada en la CEE puede plantear graves problemas económicos y sobre todo, sociales y laborales”.<sup>48</sup>

Estas reflexiones y otras consideraciones similares trajeron como consecuencia que en la *Comunicación del Gobierno de Canarias sobre el informe a emitir en trámite de negociación de la adhesión estatal a las*

<sup>48</sup> A. PÉREZ VOITURIEZ, *Alternativas de Canarias en la integración de España en la CEE. Algunos aspectos jurídicos internacionales de sus posibles relaciones, ante la incidencia de la integración española*. Santa Cruz de Tenerife, Caja Canarias, 1985., pp. 99-101.

*Comunidades Europeas y sus consecuencias para las islas*, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias el de 30 de noviembre de 1983 y que fue objeto de un intenso debate parlamentario el 1 de diciembre de 1983, se incluyera en la denominada *Opción II* "el establecimiento de un periodo transitorio de diez años a partir de la firma del tratado, durante el cual no tendrá vigencia el principio de la libertad de circulación de personas". Pero lo cierto es que el Anteproyecto de Declaración Española sobre Canarias, presentada por la delegación española en la 19ª sesión negociadora celebrada a nivel ministerial en Bruselas el 21 de febrero de 1984, recogió la alternativa aprobada por el Parlamento de Canarias, por una mayoría de dos tercios, con "la excepción del punto referido a la libre circulación de trabajadores en el cual se solicitaba un periodo transitorio de diez años", a partir de la firma del Tratado de Adhesión, durante el cual no tendría vigencia en Canarias el principio de la libertad de circulación de personas.

## 11.2. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

El derecho comunitario en sus orígenes no prestó una especial atención a la libertad de movimiento de personas en el seno de la Comunidad. En consecuencia, como en otros muchos sectores, el tratamiento de esta libertad estaba directamente vinculado al objetivo primordialmente económico de la Comunidad Económica Europea (CEE). Así, el nacional de un Estado miembro disfrutaba en la CEE de un derecho de libre circulación en su condición de "trabajador" y la libre residencia se facilitaba inicialmente en la medida en que se tratara de trabajadores migrantes o de sus familiares directos.

Esta situación se ha visto alterada en los últimos años por dos desarrollos comunitarios importantes: 1) la creación de la "ciudadanía de la Unión Europea", que vino a introducir en el derecho comunitario una perspectiva del ciudadano no exclusivamente económica y 2) el establecimiento, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999 de un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

En la actualidad, ambas cuestiones vienen enunciadas como objetivos generales de la Unión en el artículo 2 del TCE.

### a) *La ciudadanía de la Unión Europea*

El estatuto de la ciudadanía de la Unión se construye en torno a las personas físicas en las que concurre la condición de nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, a los que se reconocen un conjunto de derechos y deberes específicos (artículo 17 TCE). Uno de estos derechos es el "derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación" (artículo 18 TCE).

El reconocimiento de este derecho, de singular importancia de cara a la elaboración del presente informe, constituye una ampliación al conjunto de los nacionales de los Estados miembros del derecho reco-

nocido con anterioridad a las personas que desarrollaban una actividad económica en el mercado interior (libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios). Así pues, lo que hasta entonces constituía un derecho exclusivo de los factores de producción, se desvincula del ejercicio de una actividad económica y se extiende a la totalidad de los ciudadanos.

El derecho reconocido en el artículo 18 del TCE tiene un ámbito de aplicación *ratione personae* limitado a los ciudadanos de la Unión y se configura como una norma especial en relación con el artículo 14 del TCE, el cual en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia, reconoce un “derecho de libre circulación de personas en el mercado interior”, entendido como supresión de controles en las fronteras interiores tanto para los ciudadanos de la Unión como para los nacionales de terceros países.

#### b) *El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*

El artículo 2 del TUE enuncia entre los objetivos de la Unión Europea el siguiente: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.

Este objetivo global de la Unión Europea ha supuesto, según un sector de la doctrina española, “una refundación de la libre circulación de las personas”, ya que a partir de este momento el contenido del concepto de libre circulación de personas contenido en el artículo 14 del TCE debe entenderse como supresión de controles a las personas comunitarias y no comunitarias en las fronteras interiores. Se redefine, por tanto, el mercado interior en el sentido de configurarlo como un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de personas, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los ciudadanos de terceros países, estará garantizada.

El objetivo incorporado en el artículo 2 del TUE debe interpretarse conjuntamente con lo dispuesto en el nuevo Título IV de la Tercera Parte –“Políticas de la Comunidad”– del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), tras la reforma operada en el Tratado de Amsterdam.

El Título IV, denominado *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*, pretende articular un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en el seno de la Unión Europea.

Frente a la situación anterior, caracterizada por la utilización de mecanismos intergubernamentales, la consecución de este espacio de “libertad, seguridad y justicia” se logra, ahora, a través de la “comunitarización” de las referidas políticas, lo que supone someter al régimen de integración todo lo relativo a la libre circulación de las personas en el mercado interior. De esta manera, corresponde al Consejo la adopción, en el plazo de 5 años (con alguna excepción) desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (antes del 1 de mayo de 2004), de las medidas destinadas a garantizar la libre circulación de las personas en el interior de la Comunidad, así como las disposiciones directamente vinculadas con aquélla. Es decir, las medidas que aseguren la ausencia de controles sobre las personas comunitarias o extracomunitarias en el cruce de las fronteras interiores (artículo 62.1 TCE), las medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros, en las que se establezcan las normas y procedimientos para la realización de controles sobre las personas en estas fronteras exteriores, las normas sobre visados (artículo 62.2 TCE)

y medidas que establezcan las condiciones en que los nacionales de países terceros puedan viajar libremente en el interior de la Unión durante un plazo no superior a los tres meses (artículo 62.3 TCE). Asimismo, el artículo 63 atribuye también al Consejo la adopción de medidas en materia de asilo, disposiciones relativas a los refugiados y personas desplazadas, y de medidas sobre política de inmigración.

La enumeración de las medidas a adoptar es bastante minuciosa. No obstante, el artículo 63 del Tratado CE señala que las medidas adoptadas en materia de inmigración, "no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales".

Para la adopción de estas medidas, el artículo 64 del TCE ha previsto la incorporación de una cláusula de salvaguarda, al indicarse expresamente que el Título IV se entenderá "sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior". Pero además para las situaciones de emergencia, "caracterizada por la llegada repentina de nacionales de terceros países", el artículo 64 dispone que "el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, medidas provisionales por un periodo máximo de seis meses en beneficio de los Estados miembros afectados".

Al amparo de estas disposiciones la Comunidad está desarrollando una intensa actividad, encaminada al establecimiento de una política comunitaria de emigración que sin duda alguna viene a condicionar la tradicional autonomía con la que han operado los Estados miembros en esta materia. De ahí que podamos augurar que, en un futuro más o menos próximo, el conjunto de la política española de extranjería será, salvo ciertas peculiaridades, la política común diseñada por la Unión Europea.

212

No obstante, debemos poner de relieve que, de acuerdo con los Protocolos anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Europea, números 4 y 5 sobre la posición del Reino Unido e Irlanda, y de Dinamarca, respectivamente, las medidas adoptadas en virtud del Título IV del TCE no serán vinculantes para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Este hecho supone un límite subjetivo o *inter partes* a su ámbito de aplicación, dado que el artículo 69 del TCE establece que el Título IV del citado Tratado se aplica bajo reserva de las disposiciones previstas por "el Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, así como por el Protocolo sobre la posición de Dinamarca", anteriormente citados.

### 11.3. MARCO JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN DE CANARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

#### a) Significado de "régimen jurídico especial"

La concesión de un régimen especial siempre supone una excepción a la aceptación y aplicación global del acervo comunitario. En la medida en que una parte de un territorio europeo o extraeuropeo, dependiente jurídicamente de un Estado miembro, no asume de forma plena el conjunto de la normativa comunitaria, este hecho supone la existencia de una especialidad en el contexto comunitario.

Esta especialidad puede comprender, a nuestro entender, tres alternativas: 1) Una excepción del derecho comunitario; 2) una limitación del derecho comunitario y 3) una reglamentación diferenciada del derecho comunitario.

❶ La excepción del derecho comunitario o la suspensión de vigencia de los actos o preceptos del ordenamiento jurídico comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro, trae consigo su exclusión del ámbito de aplicación *ratione loci* de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

El resultado al que se llegaría sería el de que el Estado en cuestión se convertiría en miembro de pleno derecho, a excepción de una parte de su territorio que sería considerado, a efectos comunitarios, como "si fuera o se tratase de un tercer Estado". Este es el supuesto de los *territorios no integrados*, por ejemplo las islas Féroé.

❷ La limitación o amputación del derecho comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro origina una diferenciación entre el territorio nacional del Estado en el cual se aplica toda la normativa de los Tratados de las Comunidades Europeas en su conjunto, y el territorio en el cual únicamente se van a aplicar determinadas disposiciones comunitarias. Este es el supuesto de los *territorios integrados parcialmente* en la Unión Europea, como es el caso de las islas del Canal y la isla de Man, a las cuales no se les aplican las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y de servicios, o de las islas Aland.

Así, en relación con estas últimas, hemos de destacar que, en virtud del artículo 1 del Protocolo nº 2 regulador del régimen especial de estas islas, dependientes jurídicamente de Finlandia, "las disposiciones del Tratado CE se entenderán sin perjuicio de las disposiciones en vigor el 1 de enero de 1994 en las islas Aland sobre:

- las restricciones, con carácter no discriminatorio, que recaen sobre el derecho de las personas físicas que no tengan.....(vecindad civil en) las islas Aland, y sobre las personas jurídicas de adquirir y poseer bienes inmuebles en las islas Aland sin permiso de las autoridades competentes de las islas Aland.
- las restricciones, con carácter no discriminatorio, al derecho de establecimiento y al derecho de prestación de servicios por personas físicas que no tengan....(vecindad civil en) las islas Aland o por personas jurídicas sin permiso de las autoridades competentes de las islas Aland".

❸ La reglamentación diferenciada del derecho comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro trae consigo la aplicación de un derecho peculiar. La especialidad del régimen de estos territorios, integrados a todos los efectos en la Unión Europea, radica en la posibilidad de la aplicación de un derecho particular, diferente en cuanto a su contenido al aplicable en las demás partes que comprenden el territorio de un Estado miembro. Este es el supuesto de las regiones ultraperiféricas (Departamentos Franceses de Ultramar, Azores y Madeira, y las Islas Canarias).

#### b) El artículo 299.2 del Tratado CE

El artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea prevé la regulación del actual modelo de integración de las Islas Canarias en la Unión Europea. En consecuencia, toda propuesta encaminada a la

adopción de medidas específicas que impliquen una aplicación diferenciada de las disposiciones del TCE en Canarias, habrá de ajustarse a dos tipos de criterios: 1) los condicionamientos que conforman su régimen comunitario como región ultraperiférica y 2) los principios de integridad y coherencia del ordenamiento comunitario. Pero además, toda iniciativa de adopción de una medida específica deberá efectuarse siguiendo el procedimiento establecido en el propio artículo 299.2 del TCE.

En cuanto a su objeto material, las medidas específicas pueden referirse en principio a cualquier ámbito de actuación comunitario. A estos efectos, el artículo 299.2 del TCE dispone que "el Consejo.... tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios". De la redacción de este párrafo no se deduce una relación exhaustiva de materias, sino tan sólo un listado genérico y un tanto ambiguo, dado que no se pronuncia sobre la temporalidad (transitoria o definitiva) de las medidas específicas a adoptar. La explicación de ello se debe a que lo decisivo para la adopción de las medidas es la "situación fáctica, que condiciona o dificulta la plena integración de estas regiones en la Unión Europea". Es decir, su situación social y económica deficitaria, "caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya constancia y combinación perjudican gravemente su desarrollo económico y social". Por lo tanto, la respuesta jurídica a esta situación habrá de ser la adopción de las medidas específicas precisas en determinados ámbitos para afrontar esas circunstancias que dificultan la realización del mercado interior, siempre que no pongan en peligro la integridad del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, que la propuesta de la adopción de la medida específica no repercuta en desventaja de los Estados miembros de la Unión Europea. Por ello resulta fundamental que la medida específica que se proponga y se adopte en su caso sea tan imprescindible al propio desarrollo de la colectividad territorial, que su carencia produzca una situación de discriminación para la misma. En otras palabras, que se justifique por la justicia de su motivación o "necesidad objetiva" con vistas a un desarrollo económico y social de esas regiones (Declaración 26 del Tratado de Maastricht de 1992 sobre las regiones ultraperiféricas).

En resumen, de conformidad con el modelo de integración del Archipiélago Canario en la Unión Europea previsto por el artículo 299. 2 del TCE, no es posible el establecimiento de un régimen especial que conlleve la exclusión en todo o en parte de los fundamentos, principios y libertades que conforman el ordenamiento jurídico comunitario. Ello supondría la opción por otro modelo de integración diferente. Este es el caso de la isla de Man o de las islas Aland anteriormente citadas.

Ahora bien, "este límite no impide la aprobación de un derecho derivado particular y unas condiciones de aplicación del Tratado que persigan los mismos fines (la libre competencia, la libre circulación de personas, servicios, capitales y mercancías), pero modulando y adaptando su aplicación a las condiciones singulares que concurren en los territorios ultraperiféricos".

A la vista de las consideraciones expuestas, ¿cuáles son las medidas específicas con incidencia en la aplicación de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de personas que en su caso podrían proponerse sobre la base del artículo 299.2 del TCE?

De cara a la propuesta, lo primero que tendríamos que delimitar es la "necesidad objetiva de la medida específica a adoptar para el archipiélago canario". Por ejemplo, el factor de *reducida superficie*, que incide

sobre la actividad económica y en particular sobre la relación población-territorio (efectos económicos y sociales del incremento poblacional experimentado en los últimos tiempos en el Archipiélago Canario).

En segundo lugar, el contenido de la propuesta de ninguna manera debe “poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes” (último párrafo del artículo 299 TCE). En nuestra opinión éste es el punto más delicado, desde el punto de vista jurídico comunitario. Ello es debido a que la medida específica a adoptar incide en una de las llamadas cuatro libertades fundamentales del TCE (la libre circulación de personas) y por lo tanto en uno de los requisitos necesarios para la realización del mercado interior. De ahí la importancia de la justificación o necesidad de cada una de las medidas específicas que se propongan con la situación de hecho a la que se pretende hacer frente. A este respecto, además, no se debe olvidar que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 299.2 del TCE, *la iniciativa* de la adopción de las medidas específicas corresponde “en todos los supuestos a la Comisión, institución independiente de los Estados miembros y que tiene como misión “velar y proteger los intereses estrictamente comunitarios”, siendo el Consejo por mayoría cualificada el órgano que decide la adopción de tales medidas.

#### 11.4. POSIBILIDADES JURÍDICAS DEL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS ESPECÍFICAS CON INCIDENCIA EN LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES COMUNITARIAS RELATIVAS A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

La posibilidad del establecimiento de medidas específicas que impliquen una aplicación diferenciada de las disposiciones del TCE en Canarias, de conformidad con el actual modelo de integración de las Islas Canarias en la Unión Europea (artículo 299.2 del Tratado CE), difícilmente puede conducir a restricciones o derogaciones de todo o parte del Tratado CE que revistan un carácter permanente. 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. Es decir, su mayor o menor temporalidad dependerá, en buena lógica, de la perdurabilidad de “la justificación y necesidad objetiva” que expliquen la adopción de las medidas específicas. Pero siempre sin olvidar que se trata de “territorios plenamente integrados en las políticas comunes y en el proceso para la realización del mercado interior”.

##### *a) Las medidas transitorias y las cláusulas o medidas de salvaguardia*

El elemento característico de estas medidas, previstas expresamente por los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, es su temporalidad, es decir, su caducidad en el tiempo. Concretamente nos estamos refiriendo a las medidas transitorias acordadas por la Unión Europea con el fin de facilitar la adhesión de nuevos Estados miembros y a las cláusulas o medidas de salvaguardia contempladas por el Tratado de la Comunidad Europea.

La aplicabilidad de este tipo de medidas supone que una vez transcurrido el plazo de tiempo previamente fijado, el Estado, o la zona o parte de su territorio que disfrute de la misma, debe asumir, obligatoriamente y en toda su extensión, toda la normativa comunitaria.

### b) *Las medidas transitorias*

Las medidas transitorias que aparecen contempladas en el articulado de las Actas relativas a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados de nuevos miembros a la Unión Europea, pueden referirse tanto al derecho comunitario originario como al derecho derivado, y su contenido podemos encontrarlo no sólo en los distintos títulos que comprenden la *Cuarta parte* de las Actas de adhesión, sino también en algunos de los protocolos adjuntos a las Actas, en los Anexos y en la *Quinta parte* de las Actas que se refiere a las disposiciones relacionadas con la puesta en marcha de la aplicación de las mismas.

Según han puesto de relieve González Campos y Piñar Mañas, las medidas transitorias pueden ser de dos tipos: las disposiciones transitorias propiamente dichas y las disposiciones que suponen la suspensión de la vigencia de actos o preceptos concretos del derecho derivado.

Las medidas transitorias propiamente dichas tienen como fin permitir la aplicación gradual en un determinado Estado, de ciertos actos o disposiciones del derecho comunitario, evitando los efectos seguramente desestabilizadores que una aplicación total e inmediata produciría en las economías de ambas partes. En cambio, la suspensión de vigencia de determinados actos o disposiciones del derecho comunitario tiene como objetivo demorar su entrada en vigor hasta una fecha concreta expresamente señalada.

En relación con estas últimas y por el interés que su contenido podría tener para Canarias, debido a su incidencia en la aplicación de la libre circulación de personas, servicios y capitales, cabe destacar especialmente las siguientes medidas transitorias:

- Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia (1995).

- Medidas transitorias relativas a Austria:

Artículo 70: Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Austria podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un periodo de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.

- Medidas transitorias relativas a Finlandia:

Artículo 87: Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Finlandia podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un periodo de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.

- Medidas transitorias relativas a Suecia:

Artículo 114: Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, el Reino de Suecia podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un periodo de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.

- Declaración conjunta sobre residencias secundarias.

Nada en el acervo comunitario impide que los Estados miembros de forma individual adopten medidas de carácter nacional, regional o local relativas a residencias secundarias, siempre que ello sea necesario para la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente, y se apliquen sin discriminación directa o indirecta entre los nacionales de los Estados miembros, de conformidad con el acervo.

### *c) Las cláusulas o medidas de salvaguardia*

Los Tratados de las Comunidades Europeas y en particular el Tratado constitutivo CE no ponen ningún obstáculo para que un Estado miembro pida que se le concedan cláusulas o medidas de salvaguardia para determinadas regiones, modificaciones parciales de dichos Tratados o incluso el establecimiento de un régimen especial temporal que puede ir desde la exclusión de la aplicación de una determinada disposición hasta una adaptación parcial a una situación dada.

Estas cláusulas consisten en el otorgamiento de facilidades con el objeto de que una determinada zona o región pueda adaptarse más fácilmente a la situación. Pero esto sólo son medidas limitadas en el tiempo puesto que su caducidad implica la plena integración comunitaria con todos los derechos y obligaciones, sin excepciones.

Un ejemplo de este tipo de cláusulas o medidas de salvaguardia lo podemos encontrar en el artículo 15 del Tratado CE:

“En el momento de formular sus propuestas, encaminadas a la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 14 (un mercado interior sin fronteras en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada), la Comisión tendrá en cuenta la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar durante el período de establecimiento del mercado interior y podrá proponer las disposiciones adecuadas.

Si dichas disposiciones adoptaran la forma de excepciones, deberán tener un carácter temporal y perturbar lo menos posible el funcionamiento del mercado común.”

Si estas 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, que posibilita expresamente la adopción de medidas específicas para estos territorios insulares.

Faint, illegible text covering the majority of the page, likely bleed-through from the reverse side of the document.

# 12

## DIMENSION LABORAL Y SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS



*Este capítulo se centra en los aspectos jurídicos y sociolaborales que han acompañado a las sucesivas y recientes leyes de extranjería, y por ende, al proceso de inmigración que ha vivido España en los últimos años. Especialmente, aborda el fenómeno de la irregularidad, relacionándolo con los sistemas de autorización de residencia y de trabajo.*

## 12.1. REFORMAS, CONTRARREFORMAS Y ANUNCIO DE INMINENTES CAMBIOS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN

La Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social <sup>49</sup>, no exenta de una durísima polémica en la fase final de su tramitación por circunstancias de índole política, vino, en su momento, a actualizar el marco de ordenación de los derechos y libertades que corresponden a los extranjeros.

Esta operación legislativa se venía haciendo absolutamente imprescindible, ya que la primera ley post-constitucional en materia de extranjería databa de una fecha anterior a la entrada de España en la, entonces, Comunidad Económica Europea. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, contó con un inicial reglamento, aprobado mediante RD 1119/1986, de 26 de mayo, que, tras sufrir reformas parciales, se vio finalmente modificado por el todavía vigente RD 155/1996, de 2 de febrero, el cual contiene el régimen jurídico de aplicación a los extranjeros no nacionales de estados miembros de la Unión Europea. La Ley 4/2000 deroga la anterior ley de extranjería, pero no su reglamento, salvo en lo que se oponga a la nueva ley (lo que por cierto sucede en muy pocos aspectos), de manera que da legitimidad al reglamento anterior hasta que se dicte el de la nueva Ley Orgánica en el plazo de seis meses (Disp. final sexta).

La Ley 7/1985 fue seguida de otras normas de no menos importancia afectantes a las situaciones y la posición jurídica de los extranjeros, entre las que cabe citar, en primer lugar, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En otro orden, hay que resaltar, igualmente, el desarrollo de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, cuyo reglamento de ejecución en su versión última se contiene en el RD 204/1995, de 10 de febrero. Asimismo, a lo largo de los años noventa se suceden distintas iniciativas, del gobierno y parlamentarias, que tratan de poner cierto orden en la regularización de extranjeros en nuestro país, con consecuencias dignas de mención como la creación de la Oficinas Únicas de Extranjeros, enclavadas dentro del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (RD 1521/1991, de 11 de octubre), dependientes de los delegados de gobierno o gobernadores civiles y la no menos importante creación de la Comisión Interministerial de Extranjería (mediante RD 511/1992, de 14 de mayo), que tiene la función de coordinar interministerialmente la entrada, permanencia y salida de extranjeros de nuestro país.

<sup>49</sup> BOE de 12 de enero y correcc. de errores en BOE de 24 de enero. Su entrada en vigor se produjo, conforme lo establecido en su Disp. final novena, el 2 de febrero de 2000.

Conviven, por tanto, dos regímenes de aplicación diferenciada, puesto que los nacionales de estados miembros de la Unión Europea continúan afectados por lo dispuesto en el RD 766/1992, de 26 de junio, modificado por el RD 737/1995, de 5 de mayo.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social entablaba un combate frente a la irregularidad de la estancia de inmigrantes en nuestro país desde varios y distintos ámbitos: mediante la configuración estable del contingente de extranjeros que pueden acceder por vía legal, dificultando la pérdida de situaciones de legalidad para evitar incurrir en posteriores circunstancias de irregularidad; estableciendo fuertes medidas sancionadoras ante conductas y redes de tráfico ilegal; abriendo un proceso de regularización de carácter general o estable, y dulcificando el rigor de las sanciones para los inmigrantes irregulares. En relación con esto último destaca, de forma sobresaliente por su evidente repercusión social, la supresión de la expulsión como medida sancionadora para los extranjeros que se encuentren trabajando sin permiso de trabajo.

Finalmente, de la Ley 4/2000 cabe destacar la causa que inicia para, en adelante, evitar la arbitrariedad de las actuaciones administrativas, mediante la reducción del margen de la discrecionalidad por medio de la técnica de la garantía de los principios generales del procedimiento administrativo y, en particular, del establecimiento de un conjunto de medidas de garantía y de tutela que permitía mejorar el marco legal existente en aspectos constitucionalmente tan relevantes como el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el sistema de recursos, la suspensión de la ejecutividad de actos administrativos, etc.

La Ley 8/2000 vuelve a la fórmula de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, al adentrarse en la diferenciación frontal entre residentes legales e ilegales, suprimiendo casi en su totalidad los derechos mínimos que la ordenación de enero de 2000 les había atribuido a aquellos últimos. Hay también una notable disminución de las garantías jurídicas lo que origina un debilitamiento en la posición jurídica que les corresponde ante el ordenamiento español (como advirtió en su momento el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial): tal es el caso de determinados supuestos en que se admite la ausencia de motivación en la denegación de visados; igualmente, se procede al abandono de la preceptiva asistencia letrada en pleitos que pueden ocasionar la salida forzosa del territorio español; en otro orden, se han configurado determinados procedimientos sancionadores con un carácter sumario de rigor extremo y se retorna a un régimen excepcional de ejecutividad en relación con los procedimientos de expulsión.

En cuanto a los movimientos de los flujos migratorios, se observa el trazado de una política de entrada al país teñida de elementos mucho más restrictivos, en particular, en relación con los visados. En el ámbito sancionador, hay un claro retorno al modelo de 1985 pues los supuestos en que reaparecen posibles causas de expulsión aumentan notoriamente, así como medidas cautelares rigurosas para las salidas forzosas. En cuanto a la regularización de inmigrantes, se conserva la dualidad de la regularización permanente (pero que ahora sólo se posibilita a quienes lleven residiendo, al menos, cinco años en nuestro país, frente a los dos que exigía la Ley 4/2000) y otra regularización puntual estrechamente vinculada a la Ley 8/2000, desarrollada por el RD 142/2001, de 16 de febrero.

En el momento de redactarse este informe, se ha podido conocer, a través de los medios de comunicación, que el gobierno ya tiene elaborado un anteproyecto con treinta y siete propuestas de reforma de la Ley 8/2000. Una iniciativa de esta envergadura revela, cuando menos, que la reforma introducida a finales del año 2000 por la Ley Orgánica 8 de ese mismo año ha sido insuficiente o inadecuada para abordar la ordenación de la inmigración: un país que se permite tres reformas sucesivas de hondo calado en

materia de extranjería e inmigración en un intervalo de tiempo de tres años no puede hacer alarde de previsión, planificación y coherencia respecto del fenómeno de la inmigración.

## 12.2. PERFIL SOCIAL Y LABORAL DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS ACTUALES

El auge de los movimientos migratorios que emerge a finales del siglo XX presenta como telón de fondo, en primer lugar, el subdesarrollo y la pobreza en que se encuentran los países de origen: la misma razón que empujaba a numerosos españoles y a muchos canarios hace algunas décadas a buscar trabajo en diversos países de Europa y del sur de América. No existe solamente un “efecto llamada” por y desde los países desarrollados: también un “efecto pobreza” que empuja a los inmigrantes a cambiar drásticamente de vida. Éste es un primer elemento que no debe pasarse por alto si se quiere disponer de una comprensión global del fenómeno de la inmigración.

Sin embargo, no tiene que ver exclusivamente con la situación en que se encuentran los países de origen; no es ésa la razón que permite explicar por qué en un momento histórico dado se produce el “efecto llamada” de cientos de miles de personas del “Sur” al “Norte”. La realidad incontestable también es otra: no es sólo la situación de los países subdesarrollados, sino la de *países ya desarrollados*, la de los que pertenecen al mundo industrializado, tecnificado, convencionalmente avanzado, la que ha desencadenado el progresivo crecimiento del fenómeno de la inmigración. Factores y elementos tan evidentes como el relativo descenso de los índices de natalidad en los países europeos coexisten con otros de no menos entidad, como los mayores niveles de formación y cualificación profesional de la media de la población productiva nacional y la consiguiente operación por parte de ciertos sectores de producción, que acuden a un tipo de mano de obra menos cualificada; el evidente desplazamiento de los trabajadores nacionales desde el sector agrícola o industrial hacia el de servicios, que da lugar a la aparición de lo que, no casualmente, se viene denominando “nichos de empleo” (en relación con puestos de trabajo precarios que son rechazados por los trabajadores nacionales), etc.

España se ha convertido en un país de inmigración. El continente africano, en particular todos los países del Magreb, e, incluso, otros situados más al sur, pero integrados en el centro-norte de África, asisten a un proceso imparable de permanente circulación de personas que pretenden alcanzar la frontera de nuestro país. Del otro lado del océano, los desplazamientos migratorios han aumentado progresivamente con una gran afluencia, principalmente desde los países del sur de América y América central. El círculo se cierra con la llegada masiva de inmigrantes que provienen del este de Europa tras la desmantelación de sistemas políticos con un fuerte control estatal sobre los movimientos de personas, acompañada de una desestructuración del tejido social y económico de dichos estados.

La inmigración, sin duda, actúa “positivamente” sobre el modelo económico imperante en los países occidentales y, si bien fue coyuntural en un principio, se ha transformado en un instrumento imprescindible para mantener los niveles de crecimiento y desarrollo económico, aminorar los efectos de los ciclos de crisis y, en igual medida, acentuar la flexibilidad del mercado de trabajo. Sin la presencia de la inmigración es muy probable que se hubieran detenido los ritmos de crecimiento económico, las inversiones sociales habrían aumentado considerablemente y habría sido imprescindible potenciar medidas drásticas sobre reproducción social.

### 12.3. IRREGULARIDAD DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

El crecimiento progresivo e imparable de la inmigración irregular no se produce, básicamente, por la población que llega en pateras o que logra cruzar las fronteras de forma clandestina, sino por el sistema que se ha configurado en nuestro país (al igual que en otros, especialmente Italia); un sistema basado en una legislación represiva (que mira más hacia el control de entradas, estancias y salidas que a la integración en nuestro país) de los inmigrantes. A su vez, es posible constatar una aplicación selectiva de la ley: si bien se trata de una legislación "fuerte" en el sentido de sancionar duramente las actuaciones contrarias a la misma, al propio tiempo se presenta con perfiles verdaderamente "débiles" al permitir que sean objeto de contratación por los empresarios y que éstas cubran con ellos la demanda que precisan de mano de obra. Hay un modelo de tolerancia frente a la contratación de extranjeros irregulares o ilegales por parte del empresariado que contrasta, vivamente, con las detenciones y expulsiones de que han venido siendo objeto los inmigrantes. Sin duda, la economía sumergida sobrevive, en una parte muy elevada, gracias a la mano de obra inmigrante irregular, pero también mediante la contribución de autoridades locales y nacionales que olvidan situar el centro de atención de las políticas de regularización, precisamente, en ese entorno.

Al propio tiempo, cuando los empresarios necesitan contratar mano de obra y no encuentran trabajadores nacionales disponibles acuden a los extranjeros. En tales casos, la contratación legal se vuelve tan difícil y obstaculizada que, o bien, la contratación llega tarde, o bien no llega, y el extranjero entra a prestar servicios de forma totalmente irregular (expuesto así a condiciones laborales de sobreexplotación: sin contrato, sin cotización a la Seguridad Social, con posible impago de salarios, sin respaldo sindical, etc.).

224

#### 12.3.1. Autorizaciones de residencia y permisos de trabajo: condición indispensable para una legalidad fácilmente vulnerable

La autorización administrativa para que los extracomunitarios puedan trabajar en España, es decir, el permiso de trabajo, se ha instalado en la base del modelo general de inmigración que arranca de la (falsa) hipótesis de que cada extranjero entra en este país con una oferta de contrato de trabajo. La realidad ha puesto de manifiesto, sin embargo, que la gran mayoría entra o bien como turista o de cualquier otra manera, de forma irregular, esperando poder regularizar su situación con posterioridad. Otro aspecto intrínseco al "modelo" que sustenta la ordenación jurídica del permiso de trabajo afecta a su duración. La concesión inicial de los permisos de trabajo se extiende sobre períodos cortos de tiempo, fruto de la concepción que rechaza la idea de la instalación de forma estable de los inmigrantes en nuestro país, tras la realización de un viaje que les ha podido suponer invertir todo el patrimonio del que disponen. Con el aumento progresivo de la inmigración, los permisos de corta duración, limitados, asimismo, a determinadas zonas geográficas o a sectores de la producción, han ido siendo reemplazados por otros de duración intermedia, y, finalmente, a partir del RD 155/1996, se abre ya la posibilidad de los permisos indefinidos.

De no producirse un cambio significativo sobre la orientación de los permisos de trabajo, de nada servirá regular (incluso, minuciosamente, como ahora se ha hecho) la entrada. Tampoco serán efectivos los procesos de regularización, porque es el propio modelo basado en la necesidad de obtener autorización administrativa para trabajar el que conduce, inexorable e indefectiblemente, a las situaciones de irregularidad sobrevenida.

Se puede entrar en España con la documentación requerida, con una oferta de trabajo en firme y con un permiso de trabajo adecuado, pero la más mínima incidencia laboral que conduzca a la extinción de esa relación de trabajo antes del tiempo pactado o a su misma extinción por cumplimiento del término vuelve a colocar al inmigrante en situación irregular. Porque, salvo en los trabajos de temporada (y dicho sea con bastantes reservas), la venida a España para la realización de un trabajo asalariado no conlleva la intención de retornar al país de origen tan pronto la relación de trabajo concluya. A ello debe sumarse que si los primeros permisos que se expiden lo son para cortos períodos de tiempo, el inmigrante tenderá a buscar, inmediatamente, otro trabajo (de corta o larga duración). Y vuelve a entrar en otra situación de irregularidad, entre otras razones, porque en la gran mayoría de los casos no espera a obtener un nuevo permiso de trabajo para comenzar a trabajar, o sencillamente la nueva empresa no lo solicita o se retrasa en hacerlo. Buena prueba de ello lo constituye el hecho de que la gran mayoría de los trabajadores regularizados no piden al año siguiente la renovación de su permiso de trabajo.

### 12.3.2. Autorizaciones de residencia y permisos de trabajo: una vinculación perturbadora

Los capítulos II y III del título II de la ley tienen por objeto regular las situaciones administrativas en que pueden encontrarse los extranjeros en España y las autorizaciones administrativas para trabajar en nuestro país.

Esta ordenación jurídica entronca con la tradición instaurada por la Ley Orgánica de 1985 en tres de sus aspectos más significativos. En primer lugar, se conserva el modelo de inmigración fuertemente vinculado o condicionado por el modelo de extranjería, con lo que se establece una estrecha relación entre la residencia en nuestro país y la realización de una actividad laboral, con un claro predominio del orden público general en el cual "se diluye" el orden público laboral. En segundo término, hay también continuidad en la exigencia de previa autorización administrativa para acceder al mercado de trabajo; y, por último, se mantiene la preferencia del mercado de trabajo nacional.

En efecto, la mayor parte de las situaciones en que pueden encontrarse los extranjeros vienen determinadas por su eventual acceso a un puesto de trabajo y ésta es la línea de observación que adopta el legislador para ordenar jurídicamente dichas situaciones y los derechos derivados de las mismas.

El artículo 36.1 LOE incorpora, junto a la obligación de proveerse de autorización por parte de todos los extranjeros que deseen trabajar, la necesidad de obtener permiso de residencia. Esta exigencia, que parecería, incluso, redundante, no es, sin embargo, una cuestión menor, ya que pone de manifiesto, como se desprende de todo el régimen jurídico que se verá a continuación, una mayor intervención del Ministerio del Interior en el mismo y, a su vez, del paralelismo que preside la relación que se establece entre permiso de trabajo y permiso de residencia.

Pero he aquí que, como sobradamente se ha puesto de manifiesto, la relación entre permiso de residencia y de trabajo, aun cuando desde un plano teórico pueda resultar adecuada o conveniente (si para obtener o renovar el permiso de residencia se precisa ejercer una actividad lucrativa laboral o profesional, lógico es que la falta de trabajo ocasione y dé lugar a la no renovación del permiso de residencia; en sentido contrario, si para poder trabajar en España se ha de permanecer en su territorio, parece coherente

que la permanencia esté, a su vez, sometida a orden y control administrativo), en la realidad no siempre se da, o no es la que con frecuencia se da.

Se puede disponer de permiso de trabajo en vigor y, sin embargo, sobrevenir la extinción del contrato de trabajo; la continuidad de la duración del permiso de trabajo debería posibilitar sin solución de continuidad la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo (para lo cual resulta perturbador que las primeras concesiones se limiten a la zona geográfica o al ámbito de la actividad productiva).

En otro orden de cosas, la denegación de permiso de trabajo no siempre tendría que producir el efecto de obstaculizar e impedir la residencia, lo que ocurre en todos los casos en que el extranjero dispone de medios económicos suficientes que justifiquen la continuidad de su permanencia en territorio español. Incluso, es posible que no sea preciso obtener permiso de trabajo para determinados extranjeros a los que, por encontrarse en unas circunstancias determinadas, les baste con disponer de permiso de residencia previo, supuesto que también ha sido y es objeto de regulación jurídica.

La nueva ordenación de la extranjería pretende ahora armonizar determinado tipo de situaciones, con el fin de evitar las distorsiones a que el vínculo de ambas autorizaciones da lugar. Es el caso, muy significativo, del precepto contenido en el artículo 36.3 LOE cuando se refiere a la obligación del empresario para la obtención del permiso de trabajo del extranjero "no autorizado para trabajar". Con ello, se pretende desvincular el inicio de la relación de trabajo con la necesidad de obtener dicho permiso, admitiéndose que se puede contar con uno válido que permita iniciar una nueva relación de trabajo (de ahí la nueva figura de la "modificación", que no "renovación", del permiso de trabajo).

226

Pero el sistema vuelve a agravarse en la medida en que ya el Tribunal Supremo había resuelto la delicada cuestión de la situación administrativa de extranjeros beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social, en concreto, de desempleo, estimando que cuando se dispone de permiso de residencia válido, aunque ya no se cuente con permiso de trabajo, el extranjero puede permanecer en nuestro país percibiendo las prestaciones correspondientes y buscando un nuevo empleo<sup>50</sup>. Ahora, la nueva ley exige, para poder cobrar dichas prestaciones, la necesidad de obtener un nuevo permiso de trabajo (su renovación, si bien, parece deducirse que la misma debe ser automática y sin consideración de circunstancia alguna, artículo 38.3, c) LOE); no basta, por tanto, con permiso de residencia en vigor. Los interrogantes que ello suscita son varios: ¿por cuánto tiempo se expide el nuevo permiso?; ¿se limita a una determinada actividad o ámbito geográfico?; ¿habilita sólo para cobrar prestaciones por desempleo, lo que significa que si se trata de otro tipo, por ejemplo, de invalidez, no sería necesario obtener permiso de trabajo?; ¿no se precisa solicitar la renovación del permiso para el nivel asistencial y ello supone que basta con el permiso de residencia?

Todo ello se trae a colación para poner de manifiesto que la legalidad de la estancia de los extracomunitarios depende directamente de la concesión de estas autorizaciones administrativas. El endurecimiento de los requisitos exigibles para autorizar la entrada, la residencia y el trabajo ha provocado un aumento visible y notorio de población inmigrante en situación irregular. Pasar de la ilegalidad a la legalidad resulta muy difícil, sobre todo porque exige tanto a los que han entrado ilegalmente como, en especial, a quienes lo han hecho de forma regular y con posterioridad se han visto abocados a la irregularidad, salir de nuevo por la necesidad de obtener el visado.

<sup>50</sup> STS de 21 de diciembre de 1994 (A. 10349) y con posterioridad, STS de 21 de septiembre de 1995 (A. 6787).

Ante ello, esa población prefiere quedarse en el territorio nacional, en la más completa precariedad, mientras confía en que se abra un nuevo proceso de regularización, o bien, intenta entrar dentro de los cupos del contingente anual ocupando de nuevo otro puesto de trabajo, o alternativamente, inscribirse en el padrón municipal, en el cual debe figurar de manera ininterrumpida durante cinco años a la espera (bajo una total incertidumbre) de obtener un permiso de residencia temporal.

Vincular los permisos de residencia con los permisos de trabajo provoca éstos y otros efectos perturbadores. Supeditar la residencia en territorio español a la tenencia de un permiso de trabajo, esto es, condicionar la "legalidad" de la residencia a una autorización para trabajar, da lugar a la configuración de un modelo que por sí mismo, por los elementos con que se conforma, genera irregularidad.

La vulnerabilidad administrativa española, a consecuencia del vínculo estrecho entre permiso de trabajo y de residencia, convierte al inmigrante en objetivo directo de prácticas empresariales de explotación y desconocedoras de los derechos de los trabajadores. La frágil posición en que queda el inmigrante desprovisto de "papeles" le convierte, asimismo, en vulnerable frente al dueño de la vivienda en que se aloja, del centro donde cursa formación, y de todos aquellos individuos o entes que mantengan algún tipo de relación con él.

### 12.3.3. Irregularidad derivada del sistema: el contingente anual

Los contingentes anuales han servido a este mismo fin, es decir, a encubrir verdaderos supuestos de regularización. La política de contingentes comienza a llevarse a cabo a partir de 1993. Como es sabido, el contingente se diseña por cupos agrupados en torno a determinados puestos de trabajo (como ocurre con peones agrícolas), por sectores productivos (construcción) o por determinado tipo de relaciones de trabajo (empleados del hogar). Los resultados que ha arrojado la larga experiencia habida con respecto a los contingentes anuales revelan que las previsiones quedan desbordadas y que el número de extranjeros que vienen a nuestro país a trabajar es muy superior al del contingente establecido. Por ello, llama la atención que en la Ley Orgánica 8/2000 sus promotores hayan puesto gran empeño hasta conseguir incorporar una modificación del artículo 37 de la Ley Orgánica 4/2000, ahora convertido en artículo 39 LOE, según la cual, el Gobierno, teniendo en cuenta determinados extremos, establecerá anualmente, "siempre que exista necesidad de mano de obra", un contingente para este fin.

Vuelve, como se ve, a presentarse la necesidad del contingente anual, en primer lugar, como algo excepcional, cuando ya ha adquirido suficientes grados de habitualidad, y, lo que parece más alejado de la realidad, la introducción de la expresión relativa a situaciones en las que exista necesidad de mano de obra, lo que pone de manifiesto una actitud reticente a admitir el fenómeno de la inmigración como elemento estructural del modelo económico, a pesar de que dicha necesidad no sólo es constatable, sino que se viene situando desde hace muchos años muy por encima de las previsiones que anualmente efectúa el Gobierno. Ahí están las recientes peticiones de regularización extraordinaria por parte de empresarios españoles que demandan mano de obra extranjera, y se ven imposibilitados para contratarla por no contar con las preceptivas autorizaciones administrativas.

El Reglamento de ejecución (artículo 65) configura el contingente a partir de un complejo sistema articulado sobre la elaboración de diversos informes: el de la Comisión Ejecutiva Provincial e Insular del INEM, el de los subdelegados o delegados de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de la Direc-

ción General de Ordenación de Migraciones, así como sobre las proposiciones que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 LOE, pueden presentar al Gobierno las Comunidades Autónomas. La propuesta de contingente anual la formula el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a la Comisión Interministerial de Extranjería y ésta informa sobre la procedencia de elevar al Gobierno la misma. Éste debe adoptar la resolución tras dar audiencia al Consejo Superior de Política de Inmigración y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Una ordenación excesivamente compleja, un proceso demasiado burocratizado y, por tanto, difícilmente creíble en lo que a su efectividad se refiere es lo que cabe deducir del proyecto de norma reglamentaria, a lo que se une la múltiple intervención de organismos en una instrumentación vertical de abajo hacia arriba, así como la apertura a distintas y diversas propuestas provenientes de diferentes organismos y entidades hasta ver convertido en definitivo el proyecto de contingente. En sentido inverso, el "descenso" a niveles inferiores en cuanto a la concreción de ofertas y puestos de trabajo no permite aventurar un adecuado reflejo de las ofertas que se solicitan y las que finalmente se van a satisfacer. Se echa de menos una mayor presencia y capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas a fin de conseguir un mayor control en las ofertas que se lanzan a través del contingente, sus condiciones, etc. La propia antelación con que se pide a las empresas la determinación de ofertas para trabajadores "temporeros" (tres meses antes de iniciarse la actividad) resulta completamente irreal.

La configuración del contingente se encuentra estrechamente relacionada con los permisos de trabajo, denominados tipo B) iniciales, en la medida en que éstos se conciben como la "puerta de entrada" a la residencia legal de la gran mayoría de los inmigrantes que vienen a trabajar en España. En la realidad, las cosas no discurren de esa manera, pero el modelo de extranjería del año 2000 así lo considera, máxime si se tiene en cuenta que el Anteproyecto de Reglamento avanza, ya que las ofertas de trabajo que se gestionen a través del contingente deberán *"ser cubiertas por extranjeros que no se hallen ni sean residentes en territorio español"* (artículo 65.8).

Algunas comunidades autónomas, en ejercicio de las facultades que la Ley de Extranjería les confiere, como es el caso de Canarias, han solicitado para el presente año "contingente cero". Esta opción, que, probablemente, pretende poner de manifiesto, con su sola formulación, el límite de crecimiento de población foránea que razonablemente puede establecerse en el archipiélago en razón de los servicios de que se dispone, no es en absoluto realista.

Proponer contingente cero supone que en Canarias no será objeto de contratación mano de obra extranjera por esta vía, es decir, por el cauce general establecido por la Ley de Extranjería para atraer trabajadores extranjeros al mercado de trabajo interno. Ahora bien, si no es por esta vía y, por otra parte, la autoridad representante de la Administración del Estado, la Delegación de Gobierno, se niega a otorgar permisos de trabajo a los extranjeros que se encuentren en Canarias cuando haya caducado el que inicialmente se les concedió (adjunto a su correspondiente visado y permiso de residencia), la situación a que aboca ese conjunto de circunstancias es la siguiente: los extranjeros que han entrado regularmente a trabajar en Canarias no retornan a su país cuando han caducado sus autorizaciones para residir y trabajar, sino que permanecen a la búsqueda de un nuevo empleo; éste se desarrolla en condiciones de irregularidad a la espera de poder acogerse al siguiente proceso de regularización. Por todo ello, proponer contingente cero también contribuye a generar irregularidad en la población extranjera asentada en Canarias.

#### 12.3.4. Irregularidad derivada de la aplicación del sistema: los procesos de regularización

Sin duda, la expedición de permisos de trabajo no sólo ha tenido por finalidad autorizar la llegada de inmigrantes a nuestro país para integrarse en el mercado de trabajo tras una oferta efectiva de empleo, sino también la de encubrir una regularización no declarada ni tampoco reconocida.

Todo proceso de regularización pone de manifiesto el fracaso de una determinada política de inmigración: el manejo de elementos y criterios erróneos, que no se avienen con la realidad económica y social, trae consigo la operación de la regularización como cauce excepcional para evitar que una gran cantidad de población inmigrante en el país de acogida en situación irregular se vea forzada a la expulsión, máxime si se pone en conexión esa presencia en condiciones de ilegalidad con el anverso de esta moneda, esto es, la necesidad de esa mano de obra. El fracaso ya denunciado de la política basada en los permisos de trabajo arroja el triste balance de la necesidad continuada de abrir procesos, generales o excepcionales, de regularización, iniciada en nuestro país en 1991, cuando ya la Ley Orgánica de 1985 se mostraba totalmente ineficaz en este punto, sin que ello haya dado lugar a una seria revisión del modelo y a su posible reconsideración tras la operación de cambio efectuada por la Ley 4/2000 y ahora por la Ley 8/2000.

El recurso a procesos extraordinarios de regularización ha debido repetirse periódicamente en el tiempo sencillamente porque las bolsas de inmigrantes clandestinos e irregulares no han dejado de crecer en los últimos años. Y ello porque todos los procesos de reforma de la legislación de extranjería (sea en el ámbito legal o en el reglamentario) han exigido un proceso (ordinario o general) de regularización adicional para hacer posible la aplicación de las nuevas medidas. Con todo, en un corto período de tiempo, se ha vuelto a poner de manifiesto la insuficiencia de la regularización y la inadecuación de las nuevas medidas lo que ha obligado a iniciar otros procesos (extraordinarios) de regularización.

Todo ello ha venido a evidenciar que las normas de extranjería recientemente modificadas, reformadas y de posible nueva ordenación fomentan por sí mismas la clandestinidad y la irregularidad de la estancia de los extranjeros en nuestro país. La legislación de extranjería, en ocasiones, exige requisitos de imposible o, cuando menos, muy difícil cumplimiento práctico y, en otras, se aplica con criterios claramente restrictivos en cuanto a crear condiciones que permitan "devolver" al extranjero a una situación jurídica de legalidad, incluso para aquellos que originariamente han entrado bajo las condiciones legalmente establecidas.

La continuidad de los procesos extraordinarios de regularización supone, además, un estímulo para la inmigración clandestina, puesto que los inmigrantes saben que el aumento de bolsas de clandestinidad provocará, a la larga, medidas extraordinarias de regularización.

El presente documento tiene como objetivo principal...

En primer lugar, se debe tener en cuenta que...

Por otro lado, es importante destacar que...

Finalmente, se concluye que...

En conclusión, se puede afirmar que...

# 13

RETORNO DE LOS  
EMIGRANTES CANARIOS  
Y SUS DESCENDIENTES.  
APLICACIÓN DE LA LEY  
DE EXTRANJERÍA  
AL COMERCIO  
CON ÁFRICA

LIBRARY OF THE  
UNIVERSITY OF CALIFORNIA  
SANTA BARBARA  
1000 HIGHWAY 9  
SANTA BARBARA, CALIF. 93106  
TEL. 805/893-2121

13

*Uno de los procesos que más expectativas e incertidumbre suscita es el relativo al retorno progresivo de los emigrantes canarios y españoles residentes en Hispanoamérica, así como la llegada de sus hijos y nietos, motivados por las malas condiciones socioeconómicas de aquellos países y las posibilidades legales que se abren con la reforma del Código Civil, que permite la adquisición de la nacionalidad española a estos descendientes. Se plantea el problema de la doble nacionalidad de hecho, que ha de resolverse con vistas a no perjudicar a este colectivo inmigrante.*

*Por otra parte, los comerciantes africanos han representado, tradicionalmente, un papel importante en las economías isleñas. La recuperación y el fortalecimiento del comercio con África Occidental requiere una flexibilización y una adaptación de la Ley de Extranjería a los derechos adquiridos por el Régimen Económico y Fiscal de Canarias.*

### 13.1. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene la obligación ineludible de promover la solución de los problemas jurídicos y sociales derivados del retorno de nuestros emigrantes y sus descendientes de los países hispanoamericanos. No podemos olvidarnos de los centenares de miles de canarios que tuvieron que abandonar en circunstancias muy difíciles esta tierra y que han contribuido en gran medida a su desarrollo y progreso, sobre todo en las islas occidentales.

Se ha investigado lo que en su momento significaron las remesas de los emigrantes canarios a Cuba. Las remesas de los emigrantes canarios a Venezuela, que propiciaron el desarrollo de las islas menores de la provincia de Santa Cruz de Tenerife y contribuyeron a paliar las consecuencias de nuestras cíclicas crisis económicas, son de mucha mayor importancia. Está por escribir la novela del éxodo canario a Hispanoamérica. Las condiciones infrahumanas en las que se desarrolló la emigración clandestina han sido estudiadas por numerosos historiadores. Por consiguiente, debe restablecerse la justicia histórica con nuestros emigrantes y sus descendientes, propiciando y favoreciendo el retorno de los que lo necesiten, no sólo por imperativo del artículo 42 de la Constitución, que obliga al Estado a "velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y a orientar su política a su retorno", sino para saldar la deuda histórica que tiene la Comunidad Autónoma de Canarias con la emigración canaria a Hispanoamérica, que ha caracterizado sustancialmente nuestra historia contemporánea.

### 13.2. PROBLEMAS QUE PLANTEAN LAS RECIENTES LEYES DE MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL

La Ley 29/1995, de 2 de noviembre, por la que se modificó el artículo 26 del Código Civil en materia de recuperación de la nacionalidad, largamente esperada y hondamente sentida por los emigrantes españoles en América, principalmente en Venezuela, que suprimió el requisito de residencia para recuperar la nacionalidad española y amplió hasta el 7 de enero de 1997 el plazo para el ejercicio del derecho de opción de las personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español y nacido en España; y

la Ley 36/2002, de 8 de octubre, que confiere a aquellas personas el derecho a optar por la nacionalidad española sin sujeción a límite alguno de edad, y posibilita la concesión de la nacionalidad española por residencia del que haya nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, plantean algunos problemas de extranjería relativos a la llamada por los *iusinternacionalistas* privados "doble nacionalidad de hecho o conflictual", que es preciso estudiar y resolver.

En efecto, el emigrante español que recupera su nacionalidad no pierde por ello la nacionalidad del país hispanoamericano que haya adquirido voluntariamente, al no exigirse la renuncia de ésta (artículo 26.1.b. del Código Civil), con lo que, en la práctica, dichos emigrantes ostentan el pasaporte del país en que se han naturalizado y el español. El problema surge cuando en los puestos fronterizos, especialmente en el aeropuerto de Tenerife, exhiben a su llegada por ejemplo, el pasaporte venezolano, con el cual han salido de ese país, en cuyo caso, la Policía de Fronteras los trata como extranjeros, cuando, en realidad, son también españoles. Como quiera que en España no pueden hacer uso de la nacionalidad adquirida en un país hispanoamericano, ni en éste de la española, se impone en la práctica la adopción de una serie de criterios de armonización que podrían ser los siguientes:

- Los emigrantes que se encuentren en situación de doble nacionalidad de hecho (son nacionales del país hispanoamericano en el que se han naturalizado y, al mismo tiempo, españoles cuando regresan a España) al entrar y salir por el puesto fronterizo español lo harán provistos de ambos pasaportes, o sólo del español. Deberá optarse por la solución técnicamente más correcta que, en todo caso, se materializará en una simple circular que deberá aplicar la Comisaría de Documentación. En su momento, la Subsecretaría del Ministerio del Interior adoptó una solución al respecto que no llegó a materializarse.
- Por lo que respecta a los expedientes para la recuperación de la nacionalidad y para ejercitar el derecho de opción que contempla el artículo 20 del Código Civil, modificado por la Ley 36/2002, que deberán tramitarse en el Registro Civil de la respectiva localidad de origen o ante el Consulado de España en el país hispanoamericano que corresponda, deberá producirse una instrucción o circular por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado, si fuera procedente, al igual que para la concesión de la nacionalidad española por residencia a las personas contempladas en el artículo 22.f. del Código Civil, de tal manera que se agilicen los trámites para dicha recuperación, opción y concesión de nacionalidad por residencia, sin perjuicio de que a los emigrantes retornados o descendientes de estos que tengan la nacionalidad de países hispanoamericanos receptores tradicionales de emigrantes canarios se les conceda la exención de visado para residencia mientras dure la tramitación para la recuperación o ejercicio del derecho de opción de la nacionalidad española, o de concesión de la nacionalidad por residencia. A este efecto habría que reformar el artículo 49 del Reglamento de Extranjería para introducir como supuesto el de las personas a que se hace referencia en el artículo 22.f. del Código Civil, ya que, además, para tramitar los expedientes de referencia es preciso acreditar, entre otros documentos, el permiso de residencia en vigor.

A este respecto, convendría plantearse la reforma de la Ley de Registro Civil y su Reglamento, que han quedado obsoletos. De igual modo, debe propiciarse la modificación legal reglamentaria necesaria para el canje de permisos de conducir y para la homologación en España de la titulación universitaria obtenida en los países hispanoamericanos, receptores de la emigración canaria. Asimismo, y en consecuencia, habría que propiciar también la celebración de convenios en materia de Seguridad Social como el que actualmente existe con Venezuela.

### 13.3. LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA Y EL COMERCIO CON ÁFRICA

La aplicación en Canarias de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España, exige una interpretación que tenga en cuenta las peculiaridades de la política de extranjería en Canarias y favorezca los intereses generales de la comunidad autónoma. En este sentido, es preciso que el Gobierno de la nación aborde la solución de una serie de problemas que se concretan a continuación:

❶ En el Pleno del Parlamento de Canarias celebrado el día 15 de noviembre de 1995, se aprobó por unanimidad una proposición no de ley, en cuyo apartado 1) "se insta al Gobierno de Canarias a que inste al Gobierno de la nación para que –sin perjuicio del desarrollo reglamentario del art.18.2 de la ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que contempla la creación del Consejo Asesor para la Promoción del Comercio con África Occidental", en cuyo ámbito debe resolverse la problemática de visados a comerciantes africanos– las autoridades consulares españolas en estos países flexibilicen la concesión de visados a los comerciantes africanos que previamente se inscriban en un registro creado al efecto, con los controles de entrada y estancia que se estimen pertinentes o, en su caso, se efectúe en favor de la Secretaría de Estado de Interior o del Delegado del Gobierno en Canarias, la delegación de competencias prevista en la ley y en el Reglamento, en cuya virtud, se puede autorizar la entrada, tránsito o permanencia en territorio español a extranjeros sin la documentación adecuada siempre que medie causa suficiente y con la adopción de las medidas cautelares precisas.

La finalidad de esta Proposición No de Ley era la de recuperar el mercado africano, de especial importancia y tradición en Canarias. Hace veinte años, sólo los intercambios con Mauritania ascendían a setenta mil millones de pesetas, lo cual permitía el florecimiento de pequeñas y medianas empresas que sostenían muchos puestos de trabajo. Las Islas Canarias, como territorio de la Unión Europea más próximo al continente africano, aspiran a convertirse, como lo han sido en los últimos cincuenta años, en el supermercado de África Occidental, lo que contribuiría considerablemente al desarrollo económico de esta zona y a la creación de empleo. La posibilidad de que una reforma del Régimen Específico de Abastecimiento permita la reexportación a África de mercancías subvencionadas, coadyuvará, sin duda, a la consecución de los objetivos anteriores.

❷ Es imprescindible adecuar la aplicación de la normativa de extranjería a los objetivos que la Ley del Régimen Económico y Fiscal persigue. En efecto, dicha ley contempla una serie de incentivos fiscales y financieros para las empresas que quieran instalarse en Canarias (artículos 24 a 27), así como el mandato al Gobierno del Estado y al Gobierno de Canarias (artículo 21) para que coordinen los esfuerzos con el objeto de promocionar al máximo el empleo en las islas. Para facilitar el establecimiento y las inversiones de las empresas que quieran instalarse en Canarias es necesario buscar fórmulas que faciliten la concesión de permisos de trabajo y residencia al personal especializado que precisen para su actividad y que no pueda ser proporcionado por el mercado laboral español, sin perjuicio de la adopción de las medidas cautelares previstas en el acuerdo de Schengen, en la Ley Orgánica 4/2000 y en el Reglamento para su ejecución.

El desarrollo económico y social de Canarias depende en gran medida del establecimiento de empresas en su territorio atraídas por los incentivos fiscales y financieros del Régimen Económico y Fiscal, y por la creación de la Zona Especial Canaria. Parece lógico que al personal especializado que dichas empresas demandan para su operatividad, se les facilite el permiso de trabajo y residencia, siempre que dicho

personal, en número limitado, no pueda ser proporcionado por el INEM, y aquéllas contribuyan eficazmente a la creación de empleo.

A este respecto es necesario, por un lado, flexibilizar la concesión de visados de residencia por parte de la representación diplomática o consular de España en los países de origen de los extranjeros solicitantes, previo cumplimiento de los requisitos que se consideren pertinentes; y por otro, la concesión de exenciones de visado de residencia, para lo cual bastaría con una interpretación adecuada del artículo 49, l) del Reglamento de Extranjería, en el que se contempla como motivo o razón para la exención de visado el supuesto de que la residencia de un extranjero en España sea considerada de interés público, concepto jurídico indeterminado que habría que referir a los intereses generales de Canarias.

Las Cámaras de Comercio de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife están incrementado sus relaciones comerciales con los países de África Occidental, lo que sin duda supone un esfuerzo considerable para posibilitar el desarrollo y la creación de empleo como instrumento imprescindible para paliar los efectos negativos de la inmigración clandestina procedente del continente africano. Este esfuerzo debe ser secundado por la Administración del Estado mediante una política diplomática tendente a facilitar las concesiones y exenciones de visado, en su caso, a los comerciantes africanos que regularmente comercian con Canarias, a cuyo efecto se deben crear consulados en los países de África Occidental en los que actualmente no exista representación diplomática o consular de España.





## 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 inmigratoria 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

242

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 incomprensión 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<sup>a</sup>. 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:

- a Primera, la ordenación del territorio con especial énfasis en los instrumentos jurídico-urbanísticos, en conexión con medidas de fomento.
- b 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 estancamiento. 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.
- c 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.
- d 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.
- e 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.



# ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS



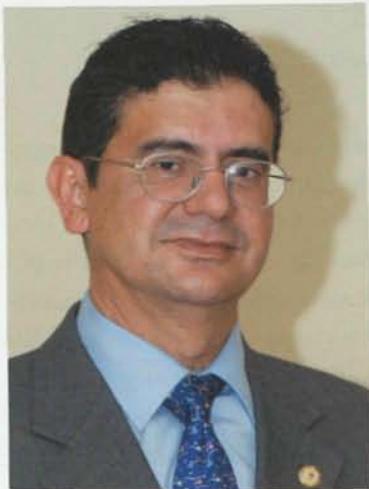
BOC	Boletín Oficial de Canarias
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CNAE-93	Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1993
CNO-94	Clasificación Nacional de Ocupaciones 1994
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa
DE	Desarrollo endógeno
Diario LO	Diario La Opinión
Diario LP	Diario La Provincia
DOGT	Directrices de Ordenación General y del Turismo
DS	Desarrollo sostenible
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
EM	Encuesta de migraciones
EPA	Encuesta de población activa
EPC 96	Encuesta de población de Canarias 1996
EUROSTAT	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GRAFCAN	Cartográfica de Canarias, SA
GRECO	Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España
ha	Hectárea
hab.	Habitantes
ICA	Inmigrantes de otras comunidades autónomas
IE	Inmigrantes del extranjero
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
ISTAC	Instituto Canario de Estadística
km	Kilómetro
LOE	Ley Orgánica de Extranjería
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interior bruto
PMH	Padrón municipal de habitantes
RD	Real Decreto
REF	Régimen Económico Y Fiscal
RIC	Reserva para inversiones en Canarias
SIG	Sistema de información geográfica
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
t	Tonelada
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE15	Unión Europea de los Quince
UPA	Unidad de precios armonizados
v. gr.	Verbigracia
VAB	Valor añadido bruto
VPO	Vivienda de protección oficial



# COMITÉ DE EXPERTOS

- D. MANUEL LOBO CABRERA
- DÑA. MARÍA ASUNCIÓN ASÍN CABRERA
- D. ANDREU DOMINGO VALLS
- DÑA. JOSEFINA DOMÍNGUEZ MÚJICA
- D. JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ CORDÓN
- D. JOSÉ ÁNGEL GIL JURADO
- D. ELIGIO HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ
- D. MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN
- DÑA. ANA MARÍA LÓPEZ SALA
- DÑA. MARGARITA ISABEL RAMOS QUINTANA
- D. JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS
- D. JOSÉ ÁNGEL RODRÍGUEZ MARTÍN
- D. MIGUEL GUERRA GARCÍA DE CELIS
- D. ANIANO HERNÁNDEZ GUERRA
- D. JUAN PEÑA GARCÍA
- D. GONZALO RODRÍGUEZ LÓPEZ
- D. ANA BELÉN SOSA PERDOMO
- D. ROSA RODRÍGUEZ PUENTE

# CONVENCIONES



### D. MANUEL LOBO CABRERA

Presidente del Comité

Rector de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Catedrático de Historia Moderna. Doctor en Filosofía y Letras (Sección Historia) por la Universidad de La Laguna. Ha dirigido numerosas tesis doctorales e impartido diversos cursos de doctorado. Asimismo, ha publicado más de un centenar de artículos y libros. Ha obtenido múltiples premios periodísticos y de investigación. Académico y miembro numerario de academias científicas, de institutos y centros de estudios. Ha sido miembro de jurados de premios en la disciplina de la Historia. Ha presentado más de setenta y dos comunicaciones a congresos y seminarios de carácter científico. Profesor invitado-asociado en la Universidad de París VIII y profesor invitado en la Universidad de Gante.



### DÑA. MARÍA ASUNCIÓN ASÍN CABRERA

Miembro de la subcomisión jurídica

Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad de La Laguna. Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna. Ha investigado sobre los regímenes jurídicos especiales insulares en la Comunidad Europea, con especial consideración del Archipiélago Canario, y ha trabajado en otras líneas de investigación relacionadas con el Derecho Internacional Privado. Autora de diferentes libros y artículos científicos sobre aspectos jurídicos internacionales, la protección jurídica y la adopción de menores extranjeros en la Comunidad Autónoma de Canarias, la imagen de la mujer y el menor en el Derecho de Familia Islámico. Ha participado en diversos proyectos de investigación; ha presentado diferentes comunicaciones y ponencias en congresos, jornadas y centros extranjeros; y ha impartido diversos cursos y seminarios sobre materias de su especialidad.



### D. ANDREU DOMINGO VALLS

Miembro de la subcomisión sociodemográfica

Doctor en Sociología. Subdirector del Centro de Estudios Demográficos (Universidad Autónoma de Barcelona). Director de un proyecto de Investigación + Desarrollo (I+D) en curso sobre procesos migratorios y estructura familiar. Ha realizado diversas publicaciones y documentos científico-técnicos sobre aspectos demográficos y migratorios. Ha dirigido contratos de I+D de especial relevancia en el Centro de Estudios Demográficos sobre migraciones internacionales y población de nacionalidad extranjera. Impartió un curso de doctorado en la Universidad de Luján (Argentina) sobre investigación sociodemográfica en nupcialidad y varios cursos en el departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Fue profesor del Máster en Estudios de la población del Centro de Estudios Demográficos; ha hecho numerosas contribuciones a congresos y ha participado en la organización de actividades de I+D, como el Simposio organizado por la Comisión de Demografía Antropológica de la Internacional Union for Scientific Study of Population (UISSP). Desde 1994 es miembro de este organismo científico.



### DÑA. JOSEFINA DOMÍNGUEZ MÚJICA

Ponente de la subcomisión sociodemográfica

Licenciada en Filosofía y Letras por la Universidad de La Laguna y Doctora en Geografía por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Es profesora titular de Geografía Humana de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y Decana de la Facultad de Geografía e Historia de dicha universidad. Ha investigado acerca de la inmigración extranjera en Canarias y ha publicado dos libros y numerosos artículos en relación con este fenómeno. Es asidua colaboradora del Grupo de Población de la Asociación de Geógrafos Españoles; ha investigado otros aspectos demográficos y geográficos de Canarias y ha dictado numerosas conferencias al respecto. Dirigió un proyecto de investigación en los años 1999-2000 sobre la inmigración irregular en Canarias.

**D. JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ CORDÓN**

Miembro de la subcomisión sociodemográfica

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de París, demógrafo e investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de cuyo Instituto de Demografía ha sido Director. Ha sido profesor de las Universidades de Argel y Montreal y Director del Servicio de Estadística del Ayuntamiento de Madrid. Ha realizado investigaciones sobre la fecundidad española, métodos de proyecciones demográficas y su aplicación, análisis y proyección de la población activa, análisis de las estructuras familiares y de las políticas de familia y demográficas, que han sido objeto de publicaciones en libros y revistas especializadas. Ha dirigido la elaboración de proyecciones de población y colaborado en varios aspectos del desarrollo y del análisis de las estadísticas demográficas con institutos de estadística de varias Comunidades Autónomas. Es miembro por España, como experto independiente, del Observatorio Europeo sobre la Situación Social, la Demografía y la Familia.

**D. JOSÉ ÁNGEL GIL JURADO**

Miembro de la subcomisión económica

Doctor en Economía. Profesor titular de Economía de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ha sido miembro del Consejo Económico y Social de Canarias y Presidente de la Comisión de Planificación y Desarrollo Regional del Consejo Económico y Social (CES). Ha participado en proyectos de investigación sobre materia económica y mercado de trabajo. Ha participado en congresos nacionales e internacionales con ponencias y comunicaciones. Autor de libros, artículos y colaboraciones en publicaciones de carácter científico y divulgación general. Ha sido miembro del Centro de Investigación Económica y Social (CIES) de La Caja Insular de Ahorros de Canarias.



### D. ELIGIO HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

Ponente de la subcomisión jurídica

Jurista. Magistrado excedente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Ha sido Fiscal General del Estado. En diciembre de 1982 es nombrado Gobernador Civil de Santa Cruz de Tenerife. En julio de 1984 es nombrado Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias y Gobernador Civil de Las Palmas. En noviembre de 1990 es designado por el Senado, Vocal del Consejo General del Poder Judicial. En mayo de 1995 es elegido Diputado Regional hasta 1999, fecha en que abandona la política activa. Abogado en ejercicio de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.



### D. MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN

Miembro de la subcomisión jurídica

Doctor en Derecho. Letrado del Consejo de Estado. Miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Filosofía por la Universidad de Lovaina. Amplió estudios en Oxford, Ginebra, Luxemburgo y París. Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia (1976-1977), intervino en la instrumentación jurídica de la transición política (amnistía, Ley para la Reforma Política y normas electorales). Miembro de la Ponencia redactora de la Constitución (1977-1978). Diputado en el Congreso por Madrid (1976-1993), como miembro, primero, de UCD y después de AP/PP. Concejal del Ayuntamiento de Madrid (1979-1982). Presidente-portavoz del Grupo Parlamentario Centrista (1980-1981) y portavoz del Grupo Parlamentario Popular (1982-1987). Ha ejercido como abogado y consultor internacional y profesado en diversas universidades españolas y extranjeras. Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas desde 1991. Desde el año 2002 preside el Tribunal Constitucional del Principado de Andorra. Autor de varios libros y numerosos artículos académicos sobre derecho público y relaciones internacionales. Gran Cruz de Isabel la Católica y de San Raimundo de Peñafort. Encomienda con placa del Mérito Civil. Orden del Mérito Constitucional. Cruz de San Jordi (Cataluña). Grande Ufficial del Mérito (Italia). Premio Blanquerna y Premio Sabino Arana.



### DÑA. ANA MARÍA LÓPEZ SALA

Miembro de la subcomisión sociodemográfica

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora de Sociología de la Universidad de La Laguna. Fue becaria de investigación en el Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid). Ha sido investigadora contratada del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas (UPCO) y profesora del máster y especialista en inmigración de la UPCO. Desde 1990 ha centrado la mayor parte de sus investigaciones en el análisis de los procesos migratorios. Su línea de investigación en la esfera de las migraciones se centra en el análisis comparado de políticas públicas y en los vínculos con la ciudadanía. Ha participado en diversos proyectos de investigación sobre migraciones financiados por fundaciones privadas y entidades públicas. Es autora de distintas publicaciones en revistas especializadas. Ha visitado distintos centros de investigación sobre migraciones y relaciones étnicas en Holanda, Suecia y Canadá.



### DÑA. MARGARITA ISABEL RAMOS QUINTANA

Miembro de la subcomisión jurídica

Catedrática de Derecho del Trabajo de la Universidad de La Laguna. Ha investigado sobre diferentes áreas: inmigración, extranjería y derecho social comunitario y sobre derechos y contratos laborales. Autora de diferentes libros y artículos científicos sobre trabajadores extranjeros en España y Canarias. Ha elaborado proyectos de investigación subvencionados, tales como: "La residencia y el trabajo de los extranjeros y comunitarios en la Comunidad Autónoma de Canarias". Ha participado en congresos internacionales y ha impartido cursos de extensión universitaria, conferencias, cursos y seminarios sobre inmigración en Canarias y Europa. Los cargos académicos que ha desempeñado son, entre otros, Secretaria y Vice-decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna.



**D. JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS**

Miembro de la subcomisión económica

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna. Presidente del Consejo Económico y Social de Canarias. Estancia en el centro Institute On Education and Economics de la Columbia University en 1999. Ha publicado diversos libros y artículos sobre políticas de empleo, relaciones laborales y de economía regional. Ha participado en varios proyectos de investigación en materia económica, sindical y del mercado de trabajo. Ha participado en comités y representaciones internacionales vinculados con la Unión Europea y América Central. Ha presentado múltiples ponencias y comunicaciones en congresos. Ha sido Vicerrector de Planificación Económica de la Universidad de La Laguna (1993-1994).



**D. JOSÉ ÁNGEL RODRÍGUEZ MARTÍN**

Miembro de la subcomisión económica

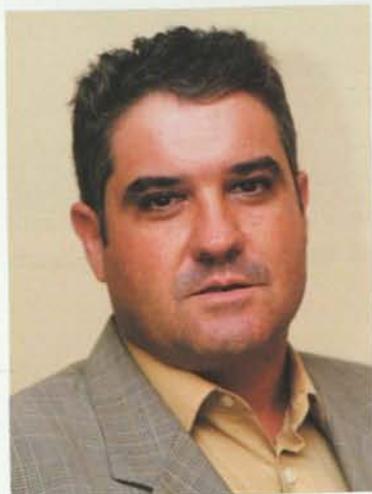
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido miembro del Centro de Investigación Económica y Social (CIES), Consejo Económico y Social de Canarias (CES) y Sociedad para el Desarrollo Industrial de Canarias (SODICAN). Ha trabajado académicamente en líneas de investigación relacionadas con la economía de Canarias, economías insulares y estrategias en mercados pequeños ante procesos de globalización. Ha ocupado diversos cargos académicos en la Universidad de La Laguna. Ha sido asesor en diversos proyectos e informes relacionados con sectores, espacios e iniciativas económicas del desarrollo económico en Canarias.



### D. MIGUEL GUERRA GARCÍA DE CELIS

Miembro de la unidad de apoyo

Sociólogo del Gabinete del Presidente del Gobierno de Canarias. Técnico estadístico y profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Consejero de Radiotelevisión Canaria y miembro del Consejo Económico y Social de Canarias (CES). Ha sido coordinador y secretario del Comité Científico del Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa (ICEC). Ha sido director del área de Estadísticas Demográficas y Sociales del Instituto Canario de Estadística (ISTAC). Ha trabajado como investigador principal en proyectos demográficos, sociológicos y educativos, y director en programas públicos de carácter social. Ha sido ponente en múltiples congresos científicos en materia sociológica y demográfica. Fue socio fundador y director del Equipo de Estudios e Investigaciones Canarias (EDEIC). Fue miembro colaborador del Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Canarias (CIES). Ha sido presidente de la Asociación Canaria de Sociología y miembro de la Federación de Asociaciones de Sociología de España (FASSE).



### D. ANIANO HERNÁNDEZ GUERRA

Secretario del Comité

Sociólogo. Estadístico. Profesor de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ha sido Jefe de Servicio del Instituto Canario de Estadística (ISTAC). Profesor de Máster y cursos de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y de la Escuela de Sanidad y Servicios Sociales de Canarias (ESSSCAN). Ha sido co-director técnico de la Estadística de Condiciones Sociales de la Población Canaria 2001. Ha sido miembro de la Comisión V del Diagnóstico del Sistema Educativo de España 1997, del Ministerio de Educación y Ciencia. Designado por el Gobierno de Canarias como Director Técnico del Censo de Población de Canarias de 1996.



**D. JUAN PEÑA GARCÍA**

Miembro de la unidad de apoyo

Documentalista. Responsable de Documentación y Publicaciones del Consejo Económico y Social de Canarias (CES) desde 1994. Documentalista de EDEI Consultores S.A. (1979-1984). Documentalista del Centro de Estadística y Documentación de Canarias (CEDOC) (1985-1990). Responsable de la Unidad de Difusión del Instituto Canario de Estadística (ISTAC) (1991-1993). Es socio de la Sociedad Española de Documentación e Información Científica (SEDIC).



**D. GONZALO RODRÍGUEZ LÓPEZ**

Miembro de la unidad de apoyo

Sociólogo. Estadístico. Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor del Máster Internacional de Turismo en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Técnico del Gabinete del Presidente del Gobierno de Canarias. Codirector del Sociobarómetro de Canarias. Ha colaborado unas veces y dirigido otras numerosos estudios cualitativos y cuantitativos en las áreas sociales (sanitaria, educativa, realidad social, electoral) y económicas (planificación económica, industrial y comercial, estudios de aplicación publicitaria, etc.). Ha impartido diversos cursos sobre metodología de la investigación social, estadística teórica y aplicada e investigación de mercados.



**DÑA. ANA BELÉN SOSA PERDOMO**

Unidad de apoyo

Maestra de Educación Primaria y licenciada en Pedagogía. Ha sido becaria del Instituto Canario de Estadística y del Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa. Ha trabajado como técnico en el Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM) y como maestra para la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Colaboradora de la Dirección General del Gabinete del Presidente, ha realizado tareas de procesamiento de datos y elaboración de informes para el Comité de Expertos.



**DÑA. ROSA RODRÍGUEZ PUENTE**

Unidad de apoyo

Administrativa de la Dirección General del Gabinete del Presidente, se ha encargado de los asuntos administrativos del Comité de Expertos, así como de tareas informáticas de la documentación y de los informes elaborados por este Comité.

### ESTUDIO DE LA ACTIVIDAD ENZIMÁTICA DE LA AMILASA SALIVAR EN EL NIÑO

El presente estudio tiene como objetivo determinar la actividad enzimática de la amilasa salivatoria en niños de diferentes edades. Se realizó un estudio de tipo cuantitativo, en el que se midió la actividad de la amilasa salivatoria en niños de 1, 2, 3, 4 y 5 años de edad. Los resultados muestran que la actividad enzimática aumenta con la edad, lo que indica un desarrollo normal de la función digestiva.



### LA ACTIVIDAD ENZIMÁTICA DE LA AMILASA SALIVAR EN EL NIÑO

Este estudio se realizó con el fin de determinar la actividad enzimática de la amilasa salivatoria en niños de diferentes edades. Se utilizó un método de medición de la actividad enzimática que consiste en medir la cantidad de almidón que es hidrolizado por la amilasa salivatoria en un tiempo determinado. Los resultados muestran que la actividad enzimática aumenta con la edad, lo que indica un desarrollo normal de la función digestiva.



# ÍNDICES



## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	7
1. BASES PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS .....	15
1.1. Territorio, población e insularidad .....	17
1.1.1. El reconocimiento del hecho diferencial insular .....	17
1.1.2. La población y el espacio insular .....	17
1.2. Algunos elementos conceptuales previos .....	21
1.2.1. Movilidad, migraciones y población .....	21
1.2.2. Migrantes, extranjeros y otros .....	22
1.2.3. Sobre la visibilidad estadística y la visibilidad social .....	23
1.3. El problema de las fuentes estadísticas .....	24
1.3.1. Introducción .....	24
1.3.2. La estadística de variaciones residenciales .....	26
1.3.3. Los censos de población y viviendas .....	27
1.3.4. El padrón municipal .....	29
1.3.5. La Encuesta de población de Canarias 1996 .....	30
1.3.6. La Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001 .....	31
1.3.7. Fuentes menores .....	31
1.3.8. A modo de conclusiones .....	32
1.4. Tipología de la inmigración en Canarias .....	33
2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBLACIÓN CANARIA .....	37
2.1. Introducción .....	39
2.2. El crecimiento vegetativo: nacimientos y defunciones .....	40
2.3. El crecimiento migratorio: emigración e inmigración .....	42
2.3.1. Las migraciones interiores o nacionales .....	43
2.3.2. Las migraciones exteriores .....	44
2.4. El peso de la inmigración en el crecimiento de la población canaria .....	45
3. TENDENCIAS RECIENTES DE LAS MIGRACIONES EN CANARIAS .....	47
3.1. El creciente protagonismo de las migraciones internacionales .....	49
3.1.1. Aceleración y crecimiento relativo .....	49
3.1.2. Diversificación de los orígenes y las nacionalidades .....	51
3.1.3. El cambio de la estructura por sexo y edad: el asentamiento .....	52
3.2. La inmigración irregular .....	56
3.2.1. Flujos y procesos de regularización .....	56
3.2.2. Problemas de atención y acogida .....	57
3.2.3. Procedencias de la inmigración irregular .....	58
3.2.4. Características demográficas de la inmigración irregular .....	59
4. EFECTOS DEMOGRÁFICOS DEL PROCESO MIGRATORIO EN CANARIAS .....	63
4.1. Los efectos sobre el equilibrio territorial .....	65
4.2. Los efectos de las migraciones sobre las estructuras del hogar .....	71

4.3. Estructuras demográficas y mercado de trabajo .....	74
4.3.1. Introducción .....	74
4.3.2. Estructuras demográficas subyacentes .....	76
4.3.3. La oferta de trabajo: estructuras y comportamientos .....	81
4.3.4. Oferta y demanda: el futuro posible .....	83
5. MODELO ECONÓMICO CANARIO E INMIGRACIÓN .....	87
5.1. Planteamiento general .....	89
5.1.1. Modelo económico e inmigración: nuestros límites al "efecto llamada" .....	92
5.2. Las estrategias territoriales del modelo económico canario: una reflexión general y el papel estratégico de las DOGT .....	98
5.2.1. Sobre la estrategia de desarrollo sostenible en el modelo canario .....	101
5.3. Las Directrices de Ordenación General y del Turismo (DOGT): su influencia en la sostenibilidad social y la inmigración .....	105
5.3.1. Las DOGT y la inmigración .....	107
5.3.2. Preparando el modelo estratégicamente .....	110
5.4. A modo de conclusión .....	111
6. TERRITORIO E INMIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA .....	115
6.1. Introducción .....	117
6.2. La movilidad en el territorio .....	118
6.3. La ocupación territorial y la cuestión del suelo en Canarias .....	120
6.3.1. Poblamiento y territorio en Canarias .....	122
6.3.2. La ocupación residencial en Canarias .....	124
6.3.3. Otras ocupaciones territoriales .....	126
6.3.4. Dinámica edificatoria .....	127
6.3.5. Autoconstrucción y segunda residencia: una breve nota .....	129
6.4. La condición fronteriza de Canarias .....	131
6.5. Territorio y externalidades en Canarias .....	132
6.6. La inmigración y el territorio canario: una recapitulación final .....	135
7. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR .....	141
7.1. Algunas orientaciones teóricas .....	143
7.2. La hipótesis del crecimiento económico y la población de 16 y más años .....	148
7.3. ¿Depende en alguna medida la población en edad de trabajar del ciclo económico? ...	150
7.4. ¿Es posible establecer una relación causal entre ciclo económico, población ocupada, oferta de trabajo y población en edad de trabajar? .....	153
7.4.1. La relación entre el ciclo económico y la población ocupada .....	153
7.4.2. La relación entre población ocupada y oferta de trabajo .....	157
7.4.3. Relaciones entre población activa y población en edad de trabajar .....	159
7.4.4. Cerrando el círculo: crecimiento económico, población en edad de trabajar, oferta de trabajo, empleo y paro .....	161
7.5. ¿La inmigración depende del crecimiento económico, la ocupación y la tasa de paro? ...	164
7.5.1. Relación entre el crecimiento económico y el saldo migratorio de las Islas Canarias con el resto de las regiones españolas. (Variación anual del PIB y saldo migratorio = inmigración-emigración) .....	167

7.6. A modo de conclusiones: modelo de relaciones laborales y migración .....	170
8. IMPACTO SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	177
9. LA TRANSICIÓN MIGRATORIA ESPAÑOLA Y SUS EFECTOS EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	183
9.1. El fenómeno migratorio como "nuevo objeto" de las políticas públicas .....	185
9.2. Las esferas de la intervención en materia de inmigración .....	187
9.3. La política de integración social de los inmigrantes .....	190
9.4. La política de inmigración en Canarias: la aparición de las acciones integradoras .....	191
9.5. ¿Hacia una política común de inmigración? .....	194
10. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS RESPECTO A LA INMIGRACIÓN Y RESIDENCIA .....	195
10.1. Diferencialidad, estanqueidad, pactismo .....	197
10.2. Vías de ampliación competencial .....	201
10.3. Conclusiones .....	205
11. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y SUS IMPLICACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO COMUNITARIO ESPECIAL DE CANARIAS .....	207
11.1. Antecedentes .....	209
11.2. El derecho de la Unión Europea en materia de libre circulación de personas .....	210
11.3. Marco jurídico de la integración de Canarias en la Unión Europea .....	212
11.4. Posibilidades jurídicas del establecimiento de medidas específicas con incidencia en la aplicación de disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de personas ...	215
12. DIMENSIÓN LABORAL Y SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS .....	219
12.1. Reformas, contrarreformas y anuncio de inminentes cambios en el régimen jurídico de la extranjería y la inmigración .....	221
12.2. Perfil social y laboral de los movimientos migratorios actuales .....	223
12.3. Irregularidad de la población inmigrante .....	224
12.3.1. Autorizaciones de residencia y permisos de trabajo: condición indispensable para una legalidad fácilmente vulnerable .....	224
12.3.2. Autorizaciones de residencia y permisos de trabajo: una vinculación perturbadora .....	225
12.3.3. Irregularidad derivada del sistema: el contingente anual .....	227
12.3.4. Irregularidad derivada de la aplicación del sistema: los procesos de regularización .....	229
13. RETORNO DE LOS EMIGRANTES CANARIOS Y SUS DESCENDIENTES. APLICACIÓN DE LA LEY DE EXTRANJERÍA AL COMERCIO CON ÁFRICA .....	231
13.1. Introducción .....	233
13.2. Problemas que plantean las recientes leyes de modificación del Código Civil .....	233
13.3. La legislación de extranjería y el comercio con África .....	235

14. CONCLUSIONES .....	237
ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	251
COMITÉ DE EXPERTOS .....	255

## ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS

### Capítulo 1. BASES PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS

Tabla 1. Población de las regiones insulares de la Unión Europea, 1999 .....	18
Tabla 2. Densidad de la población por islas en 2002 .....	19
Tabla 3. Cifras de población de Canarias según Padrón y Censo por islas, 2001-2002 .....	27
Tabla 4. Características socioeconómicas de Canarias por tipo de inmigrantes, 2001 .....	34
Gráfico 0. Densidades de población insulares. Canarias, 2001 .....	19
Gráfico 1. Población de las islas ultraperiféricas de la UE, 1996 y 2001 (miles) .....	20

### Capítulo 2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBLACIÓN CANARIA

Tabla 5. Tasas de crecimiento vegetativo por comunidades autónomas de España, 1970-2000 (%) ..	40
Tabla 6. Saldos migratorios e impactos en las distintas comunidades autónomas de España, 1996-2001 .....	43
Tabla 7. Componentes de la tasa de crecimiento de la población canaria, 1999 .....	46
Gráfico 2. Evolución de la población y de la economía de Canarias, 1996-2001 .....	39
Gráfico 3. Pirámides de población de Canarias, 1991, 1996 y 2000 .....	41
Gráfico 4. Extranjeros residentes en Canarias, 1992-2001 .....	45

### Capítulo 3. TENDENCIAS RECIENTES DE LAS MIGRACIONES EN CANARIAS

Gráfico 5. Inmigrantes a la comunidad canaria por nacionalidad, 1988-2001 .....	49
Gráfico 6. Inmigración, emigración y saldo migratorio de Canarias con el resto de España, 1988-2001 .....	50
Gráfico 7. Inmigración de nacionalidad extranjera a Canarias por grandes conjuntos continentales, 1988-2001 .....	51
Gráfico 8. Distribución porcentual de la población extranjera con permiso de residencia en España por Comunidades autónomas y grandes grupos continentales, 2001 .....	53
Gráfico 9. Distribución porcentual de las 15 primeras nacionalidades con permiso de residencia en Canarias, a 31 de diciembre de 2001 .....	53
Gráfico 10. Pirámides de población de la Unión Europea y resto de nacionalidades, 2000 .....	54
Gráfico 11. Pirámides de población de los ciudadanos alemanes, británicos, marroquíes y colombianos Empadronados en Canarias, 2000 .....	55

### Capítulo 4. EFECTOS DEMOGRÁFICOS DEL PROCESO MIGRATORIO EN CANARIAS

Tabla 8. Distribución en intervalos de los extranjeros según la media y la dispersión en Canarias, 1996 .....	65
Tabla 9. Hogares en Canarias donde residen personas de nacionalidad extranjera por tipo de hogar, 2001 .....	72

Tabla 10. Proyección de la estructura por edades de la población de Canarias, 1996-2011 (%) ...	76
Tabla 11. Proyección de la estructura por edades de la población de Canarias, 1996-2011 (%) ...	78
Tabla 12. Estructura por edades de la población de Canarias y de la población extranjera en Canarias, 2000 .....	79
Tabla 13. Estructura por edades de la población de Canarias y de la inmigración reciente a Canarias, 2001 .....	80
Tabla 14. Proyección de la población activa y del empleo de Canarias en varios escenarios, 1997-2001 y proyección 2002-2011 (Hombres) .....	84
Tabla 15. Proyección de la población activa y del empleo de Canarias en varios escenarios, 1997-2001 y proyección 2002-2011 (Mujeres) .....	84
Gráfico 12. Predominio de latinoamericanos y europeos comunitarios en relación con los residentes extranjeros por municipio en Canarias, 2000 .....	67
Gráfico 13. Proporción de extranjeros en relación con la población municipal canaria, 2000 .....	69
Gráfico 14. Tasa de variación de la población municipal de Canarias, 1996-2001 .....	69
Gráfico 15. Tasa de variación de la población extranjera municipal de Canarias, 1996-2001 .....	70
Gráfico 16. Población residente en Canarias por tipo de hogar y nacionalidad, 2001 .....	73
Gráfico 17. Envejecimiento demográfico de Canarias, Proyección 1996-2011 .....	77
Gráfico 18. Envejecimiento de la población en edad de trabajar de Canarias, Proyección 1996-2011 .....	78
Gráfico 19. Estructura por edades de la población de Canarias y de la población extranjera en Canarias, 2000 .....	80
Gráfico 20. Tasas de actividad masculinas en Canarias por edad, 1977-1997 .....	82
Gráfico 21. Tasas de actividad femeninas en Canarias por edad, 1977-1997 y dos escenarios de proyección, 2011 .....	82
Gráfico 22. Proyección de la población activa de Canarias por sexo, 2002-2011 .....	85

## Capítulo 5. MODELO ECONÓMICO CANARIO E INMIGRACIÓN

Esquema 1. Modelo económico de Canarias .....	95
Esquema 2. Campo de tensiones y procesos de regulación e integración .....	96

## Capítulo 6. TERRITORIO E INMIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA

Tabla 16. Matriz de impactos cruzados entre las migraciones y las estructuras E, S y T .....	138
Tabla 17. Ecuaciones relevantes de las relaciones e impactos migratorios .....	139

## Capítulo 7. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR

Tabla 18. Valores de $\beta$ .....	161
Tabla 19. Insuficiencia en el crecimiento del PIB en Canarias, 1992-2001 .....	164
Tabla 20. Tasa de paro e ingresos medios/mes en Canarias, 2001 (pesetas) .....	171

Tabla 21. Nivel de estudios de los ocupados en Canarias, 2001 .....	172
Tabla 22. Población de 16 y más años por grupos de edad y tasa de ocupación en Canarias, 2001 .....	173
Tabla 23. Empleos ocupados por nativos, inmigrantes de otras CCAA y del extranjero por actividades económicas en Canarias, 2001 .....	173
Tabla 24. Ocupados por actividad económica en Canarias, 2001 (% sobre el total de ocupados) ...	174
Tabla 25. Ocupaciones en Canarias, 2001 (% de cada ocupación) .....	174
Tabla 26. Ocupaciones en Canarias, 2001 (% sobre el total de empleos) .....	175
Tabla 27. Situación profesional en Canarias, 2001 (%) .....	175
Tabla 28. Situación profesional en Canarias, 2001 (% sobre el total de empleos) .....	175
Tabla 29. Número de horas de trabajo a la semana en Canarias, 2001 (%) .....	176
Gráfico 23. Crecimiento económico de Canarias, 1980-2001 (tasas anuales de variación del PIB real) .....	151
Gráfico 24. Crecimiento económico y empleo de Canarias, 1980-2001 (tasas anuales de variación del PIB y la población ocupada) .....	154
Gráfico 25. Productividad aparente del factor trabajo de Canarias, 1980-2001 (variación anual de PIB/población ocupada) .....	156
Gráfico 26. Intensidad de empleo en el crecimiento económico de Canarias, 1980-2001 .....	156
Gráfico 27. Población ocupada y oferta de trabajo en Canarias, 1980-2001 (tasa de variación anual) .....	158
Gráfico 28. Población activa y ocupada de mujeres en Canarias, 1980-2001 (tasa de variación anual) .....	158
Gráfico 29. Relación entre población activa y población en edad de trabajar en Canarias, 1980-2001 (tasa de variación anual) .....	159
Gráfico 30. Relación entre población activa y población en edad de trabajar en Canarias (Mujeres), 1980-2001 (tasa de variación anual) .....	160
Gráfico 31. Relación entre población activa y población en edad de trabajar en Canarias (Hombres), 1980-2001 (tasa de variación anual) .....	160
Gráfico 32. Ley de Okun en Canarias, 1981-2001 .....	162
Gráfico 33. Tasas de paro friccional, estructural y cíclico de Canarias, 1994-2001 .....	163
Gráfico 34. Diferencia de las cohortes de jóvenes y población real de 16 y más años de Canarias, 1991-2002 .....	165
Gráfico 35. Relación entre el crecimiento económico y el saldo migratorio de Canarias con las regiones españolas (variación anual del PIB y saldo migratorio) .....	166
Gráfico 36. Relación entre PIB per cápita de las regiones españolas y saldo migratorio con Canarias, 1995-1997 y 1997-1999 (PIB per cápita en relación con la media de la UE y saldo medio migratorio) .....	166
Gráfico 37. Inmigración y emigración en Canarias, 1988-2001 .....	167
Gráfico 38. Cambio en la población de 16 y más años y saldo migratorio de 16 y más años en Canarias, 1991-2000 .....	168
Gráfico 39. Saldo migratorio de 16 y más años y población activa en Canarias, 1991-2000 (% del saldo migratorio sobre la población activa) .....	168
Gráfico 40. Regresión de la tasa de paro y la inmigración, 1988-2000 .....	169
Gráfico 41. Indicador de la protección del empleo. Reformas españolas respecto de la OCDE, 1999 .....	171
Esquema 3. Las relaciones causales entre crecimiento económico y población de 16 y más años ....	149

Capítulo 9. LA TRANSICIÓN MIGRATORIA ESPAÑOLA Y SUS EFECTOS EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esquema 4. Las esferas de intervención en la política de inmigración ..... 188  
 Esquema 5. Instrumentos de la regulación de los flujos y de la integración de los inmigrantes .... 189  
 Esquema 6. La integración de los inmigrantes ..... 189

El Comité de Lectura de este Boletín de Información de la Universidad de Zaragoza, en su sesión de 18 de mayo de 2011, ha acordado que el contenido del presente Boletín de Información de la Universidad de Zaragoza sea el siguiente:

#### PRESENTE

Manuel Lobo (2011)

#### PRÓXIMOS

- Antonio José Gallego
- Andrés Domercq (2011)
- Carolina Domercq (2011)
- José Antonio Domercq (2011)
- José Ángel del Moral
- Pablo Domercq (2011)
- Alfonso Domercq y Rodríguez de Domercq
- José María Domercq (2011)
- María José Domercq (2011)
- José Luis Domercq (2011)
- José Ángel Domercq (2011)

#### UNIDADES DE ALTO

- Manuel Lobo, Carlos de Tena
- José Domercq
- Carolina Domercq (2011)

#### ACTIVIDADES

Manuel Lobo (2011)

Para mayor información, ver el presente Boletín de Información de la Universidad de Zaragoza.

Comité de Lectura de este Boletín de Información de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lobo (2011)

Pablo Domercq (2011)

Manuel Lobo (2011)

ESTUDIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA Y SUS DIFERENCIAS  
EN EL MUNDO DE LAS LENGUAS VASCAS

Este estudio se refiere a la lengua española y sus diferencias en el mundo de las lenguas vascas. El autor, un lingüista vasco, analiza la evolución de la lengua española en el País Vasco y su relación con las lenguas vascas. El estudio se divide en tres partes: la primera trata de la historia de la lengua española en el País Vasco; la segunda trata de la influencia de las lenguas vascas en la lengua española; y la tercera trata de la influencia de la lengua española en las lenguas vascas.

INSTITUTO VASCO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

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](mailto:aniano.hernandezguerra@gobiernodecanarias.org)

Web: [www.gobiernodecanarias.org/comite](http://www.gobiernodecanarias.org/comite)

Edita: Gobierno de Canarias

Diseño y realización: RED. Comunicación Gráfica

Depósito Legal: GC-303-2003

I.S.B.N.: 84-688-1998-0

