

CANARIAS Y LAS POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS (1950-2005)

Josefina Domínguez Mújica

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia trata de ofrecer una reflexión y evaluación de conjunto de las políticas demográficas desarrolladas en España y Canarias en los últimos cincuenta años. Se pretende desvelar el signo de dichas intervenciones, de cuáles se trata y de las peculiaridades que presentan en relación con las distintas cuestiones poblacionales: crecimiento natural, estructuras, procesos migratorios, distribución geográfica... Este trabajo también intenta evaluar la efectividad de las medidas adoptadas, es decir, establece las comparaciones pertinentes entre las tendencias demográficas y la propia evolución de la población. Por último, se plantea en él la cuestión de si los indicadores demográficos que caracterizan al Archipiélago justifican la adopción de ciertas iniciativas de políticas de población propias, tal y como se viene reclamando desde distintas instancias cívicas y gubernativas.

DEFINICIÓN, CONCEPTOS Y MARCO TEÓRICO

Se define como políticas de población el conjunto de medidas que pretenden influir en la tasa de crecimiento, en las estructuras demográficas y en la distribución geográfica de la población. Estas medidas han creado auténticas escuelas de pensamiento y se han planteado intensos debates en los que se discute la racionalidad de las intervenciones en materia de población desde distintos presupuestos éticos.

En la segunda mitad del siglo XX, gracias al auspicio de Naciones Unidas, se desarrollaron grandes convenciones internacionales que trasladaron a un primer plano de actualidad los debates demográficos. Nos referimos a las Conferencias Mundiales de Población, cuya secuencia es la siguiente: Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Roma, 1954), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Belgrado, 1965), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Bucarest, 1974), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Ciudad de México, 1984), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo ICPD+5 (Nueva York, 1999).

En la Conferencia de El Cairo se aprobó un Programa de Acción que ponía el énfasis en la relación integral entre la población y el desarrollo y orientaba las actuaciones en materia demográfica hacia la respuesta a las necesidades de los individuos, en el marco de las normas de derechos humanos universalmente reconocidas. De dicho Plan de Acción se hizo una evaluación en una sesión especial de la Asamblea de Naciones Unidas celebrada en Nueva York, en 1995, la llamada ICPD+5. Sin embargo, esta puesta en común de las características y evolución de la población mundial, así como de la conveniencia de adoptar ciertas políticas demográficas, no ha tenido continuidad en fechas posteriores.

En los albores del siglo XXI, las diferencias entre las poblaciones de los distintos países de la Tierra se siguen acentuando. En el contexto de la globalización, continúan produciéndose grandes desequilibrios en los factores naturales que condicionan la evolución (natalidad y mortalidad), en el ritmo del crecimiento demográfico, en las estructuras y en el comportamiento migratorio. Simultáneamente se mantiene la adopción de medidas de política demográfica que varían en función del grado de desarrollo de los países.

En cuanto al crecimiento natural, en los países desarrollados preocupan las bajas tasas de fecundidad y se desarrolla la llamada política de las dos libertades: se ofrecen amplias facilidades para el control de la natalidad y, al mismo tiempo, se adoptan medidas de ayuda familiar y de fomento de la fecundidad, con la intención de armonizar los derechos individuales, la equidad social y la obligación del Estado de preservar el equilibrio demográfico. Por otra parte, en algunos de los países menos avanzados se siguen aplicando medidas para el control de la natalidad de tipo coercitivo y se combate con dificultad el avance de ciertas enfermedades, como la pandemia de SIDA.

En relación con los movimientos migratorios, los países más ricos desarrollan medidas restrictivas a la inmigración exterior, al mismo tiempo que sus economías se benefician de la aportación que representan los inmigrantes al mercado de trabajo y de sus cotizaciones a la Seguridad Social. En los países menos desarrollados, la incapacidad de controlar los flujos de emigración exterior hace que se produzcan ciertos desequilibrios en sus estructuras demográficas, al mismo tiempo que sus economías se benefician de los ingresos que representan las remesas de los emigrantes. En estos últimos países preocupan los procesos migratorios interiores y, de forma significativa, el crecimiento desmesurado de la población urbana.

Sin embargo, tanto en los primeros como en los segundos, las medidas adoptadas para intentar corregir las tendencias de la movilidad de la población cosechan importantes fracasos y las iniciativas para orientar el crecimiento natural tan sólo ofrecen unos tímidos resultados, imponiéndose la evolución económica y social de los distintos países al diseño de las políticas demográficas.

LAS POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS EN RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA Y CANARIAS

En los últimos cincuenta años de la historia de España se ha modificado radicalmente el comportamiento vegetativo de la población. Las políticas desarrolladas en esta materia variaron completamente de signo en correspondencia con el restablecimiento de la democracia. En la actualidad, se ha completado la llamada transición demográfica y, con algunas ligeras diferencias, el crecimiento natural de la población española es semejante al de los países desarrollados de su entorno europeo.¹

La política populacionista de la Dictadura

La influencia ideológica del nacionalsocialismo en la España de los años cuarenta y cincuenta determinó la adopción de una política populacionista que se prolongó en el tiempo hasta principios de los años setenta. Esta política vinculaba el crecimiento demográfico a la necesidad de “engrandecer, elevar y fortalecer la patria”. Muy tempranamente, en el año 1938, Francisco Franco había sintetizado estas premisas ideológicas en uno de sus discursos más conocidos: “Cuando hablamos de la España Imperial no soñamos con apoderarnos de

ningún territorio, sino en desarrollar los de nuestra patria, que pueden fácilmente alimentar a cuarenta millones de españoles”.

En sintonía con estos postulados se articuló una política familiar que recogió muchos de los principios de la doctrina nacional católica. En el Fuero de los Españoles, de 1945, se reconocía que el Estado amparaba a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, que el matrimonio era uno e indisoluble y que el Estado protegería especialmente a las familias numerosas. Por otra parte, el Fuero del Trabajo institucionalizaba con el matrimonio una estricta división sexual del trabajo, eliminando cualquier referencia al trabajo fuera del ámbito doméstico de la mujer casada.

Esta ideología pervivió en el tiempo de forma que, a principios de los setenta, según la Ley de 19 de junio de 1971, el apoyo a la política familiar recogía: pagos con ocasión del matrimonio y del nacimiento de los hijos; prestaciones de pago periódico de la Seguridad Social y del Régimen Especial Agrario; aumento de estas cuantías periódicas en función de las categorías de familia numerosa de primera, de segunda y de honor; y premios nacionales y provinciales de la Seguridad Social de natalidad y promoción familiar a matrimonios españoles con mayor número de hijos o que hubieran destacado en la promoción familiar.



Figura I. Diario de Las Palmas, 14 de marzo de 1973.

Además de la atención a la familia numerosa y a la reproducción, se adoptaron medidas en relación con el matrimonio, imposibilitando su disolución mediante el divorcio, y regulando la edad del matrimonio de forma temprana (catorce años para varones y doce para mujeres). Por otra parte, se vetaba el uso de procedimientos anticonceptivos, pues se sancionaba gravemente por el Código Penal la difusión, venta y aun información sobre estos medios así como el aborto. Esta política demográfica estaba claramente orientada por la doctrina católica: Encíclica *Humanae Vitae*, de 1968, discurso del Papa Pablo VI al XII Congreso de Juristas Italianos en 1972, etc.

Con estas premisas, los índices de natalidad se mantuvieron muy elevados hasta bien entrados los setenta. Sin embargo, este alto valor de las tasas no obedece exclusivamente a la política demográfica sino, fundamentalmente, al atraso económico y social de la España de este periodo. Buena prueba de ello es que las tasas comenzaron a disminuir de forma significativa desde los años sesenta, paralelamente al llamado “desarrollismo”. En Canarias, la mayor juventud de la población, un comportamiento migratorio diferenciado y unos mayores niveles de atraso cultural favorecieron que dichas tasas fueran más elevadas que en el promedio del Estado.

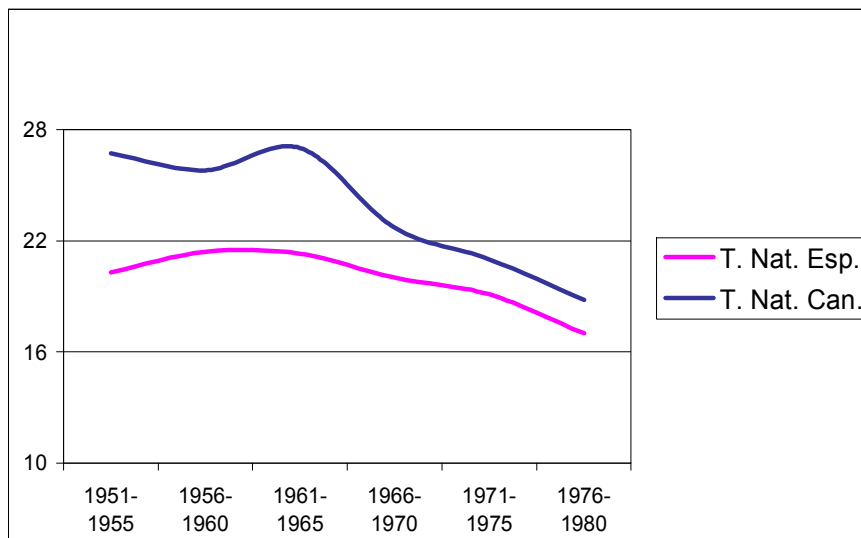


Gráfico I. Evolución comparativa de las tasas brutas de natalidad en tantos por mil en España y Canarias.
Fuente: INE. Elaboración propia.

El restablecimiento democrático y la consolidación de la política de las dos libertades

Desde finales de los setenta, la transición democrática trajo consigo una reforma de la legislación familiar y del Código Civil. En un principio se atendió a la conquista de las libertades individuales y se demoró la alternativa a la política familiar (al considerarse que este era un tema estrechamente relacionado con el Régimen anterior).

En 1978, el principio de no discriminación por razón de sexo se convirtió en mandato constitucional. Dos años después, el Estatuto de los Trabajadores reconoció la igualdad en el trabajo de hombres y mujeres.

Por la Ley 30/1981 se modificó la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determinó el procedimiento en causas de nulidad, separación y divorcio.

Por su parte, la Ley 9/1985 despenalizó el aborto en los supuestos de evitar un grave peligro para la vida o la salud física o psíquica de la embarazada, si el embarazo fuera consecuencia de un hecho constitutivo de delito de violación o si había presunción de graves taras físicas o psíquicas en el feto.

En la etapa de consolidación democrática, ya en los años noventa, se fue reorientando la política familiar con un incremento de las prestaciones. Aumentaron paulatinamente las transferencias directas y las desgravaciones fiscales por motivos familiares.

También se produjo una nueva tendencia en las políticas sociales con la protección al trabajo de la mujer: permisos laborales cada vez más largos para el cuidado de los niños, la mejora del salario de sustitución percibido, o la mayor seguridad en la reincorporación al trabajo. Paralelamente también mejoró la protección a la infancia con, entre otras medidas, la ampliación de la escolarización a edades más tempranas.

El Instituto Nacional de Estadística realizó en el año 1999 una importante Encuesta de Fecundidad que puso de manifiesto que el nivel de estudios, las creencias religiosas y la situación laboral de las mujeres eran determinantes para decidir el número de hijos.

La influencia del nivel de estudios quedó confirmada por el hecho de que las mujeres con estudios superiores tenían una media de 0,7 hijos, mientras que las que no sabían leer ni escribir llegaban a 3,2 hijos por mujer.

La creencia religiosa también influía en la fecundidad. Así, las mujeres con estas creencias, ya fueran católicas practicantes, musulmanas o de otra religión, tenían 1,2 hijos por mujer, mientras que las mujeres no creyentes no llegaban a la media de 1 hijo.

La actividad económica de la mujer determinaba también el número de hijos que decidía tener. Las mujeres estudiantes, que tenían menos edad, eran las de un menor número de hijos. Entre el resto de mujeres, las contratadas temporales eran las de menor fecundidad, solo 0,7 hijos por mujer. Las amas de casa, sin embargo, llegaban a alcanzar casi dos hijos por mujer.

Para el 31% de las mujeres que tenían menos hijos de los deseados, la causa había sido la insuficiencia de recursos económicos, y para el 14% trabajar fuera de casa.

Algunos analistas han considerado que España pertenece a un modelo de Estado de bienestar de tipo ‘mediterráneo’ caracterizado, entre otros rasgos, por el papel esencial que la familia proporciona al bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, se observa una ausencia notable de políticas de carácter universalista dirigidas estrictamente a la protección de la familia, probablemente porque en los últimos años, a pesar del Plan Integral de Apoyo a la Familia del PP, aprobado en 2001, que incluía una serie de medidas para permitir alcanzar un mayor número de hijos, y del programa de Políticas para el Bienestar de las Familias del PSOE de 2002, que centró su atención en el déficit de natalidad, la mayor parte de las acciones han estado dirigidas a reconocer los derechos cívico-políticos a las mujeres. Ello ha supuesto una orientación de las políticas sociales hacia las de igualdad de oportunidades, en detrimento de las que favorecían los derechos de las mujeres relacionados con la maternidad o con lo que ha venido siendo considerado como la “esfera de lo privado”.

En la política de igualdad de oportunidades se incluyen cuatro directrices: la integración de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en todas las políticas, la lucha contra la discriminación entre hombres y mujeres, la conciliación de la vida laboral y familiar, y la facilitación de la reincorporación al trabajo de las mujeres.

En el caso concreto de las políticas familiares, en la actualidad nos encontramos con las de protección económica a la familia y, por otra parte, con las medidas fiscales. Las primeras toman el nombre de prestaciones familiares por hijo a cargo y son cubiertas por el presupuesto de la Seguridad Social. También existen otras prestaciones a favor de hijos a cargo, como los subsidios por natalidad, cantidades pagadas de una vez por cada hijo a partir del tercero, siempre que se demuestre no tener recursos suficientes. Existen además ciertas ayudas

otorgadas en caso de parto múltiple no sujetas a la condición de recursos. Por último, las pensiones (y subsidios) a favor de familiares proporcionan cobertura ante los riesgos económicos derivados de la muerte de un trabajador cabeza de familia. Constituyen una especie de complemento de las pensiones de viudedad y orfandad para garantizar el equilibrio económico de la unidad familiar, con un carácter puramente asistencial.

El Programa de protección a las familias numerosas otorga la condición de tal a aquella con tres hijos o más, lo que da derecho a la exención o reducción de determinadas tasas, por ejemplo, académicas, y a otros beneficios como la reducción de los precios de ciertos servicios públicos o la preferencia a la hora de adjudicación de ciertos derechos a: viviendas de protección pública, plazas en escuelas infantiles, etc.

Entre las medidas fiscales en España tienen un peso extraordinariamente importante las desgravaciones por adquisición de vivienda y las prestaciones por desempleo, verdaderos ejes de la política de apoyo a las familias, en mayor proporción que el conjunto de las prestaciones económicas. Entre estas destacan las desgravaciones por hijo en la declaración del IRPF, desgravaciones que han pasado a efectuarse en la base imponible en lugar de en la cuota íntegra. Los importes de las deducciones por hijos a cargo se han ido actualizando y se ha establecido una paga mensual de 100 euros para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años, así como para los padres viudos o que tengan la guarda y custodia de sus hijos en exclusiva, estando sujeta la percepción de la cuantía total a ciertos requisitos de cotización.

Este nuevo marco legislativo ha coincidido, desde mediados de los noventa, con una elevación tímida pero paulatina de la tasa de fecundidad. Sin embargo, el análisis de esta recuperación nos obliga a vincularla más directamente con el comportamiento reproductivo de la población extranjera inmigrada que con las medidas adoptadas.

En el caso de Canarias llama la atención que los índices hayan caído por debajo del promedio español, todo lo cual reduce también el diferencial en el crecimiento natural, es decir, pese a la juventud de la población canaria y, por tanto, a unas mayores tasas brutas de natalidad y menores de mortalidad, el comportamiento reproductivo ha contribuido a que la tasa de crecimiento vegetativo haya sido de 0,38% en 2001-2004, ligeramente superior al de la española del mismo período (0,14%).

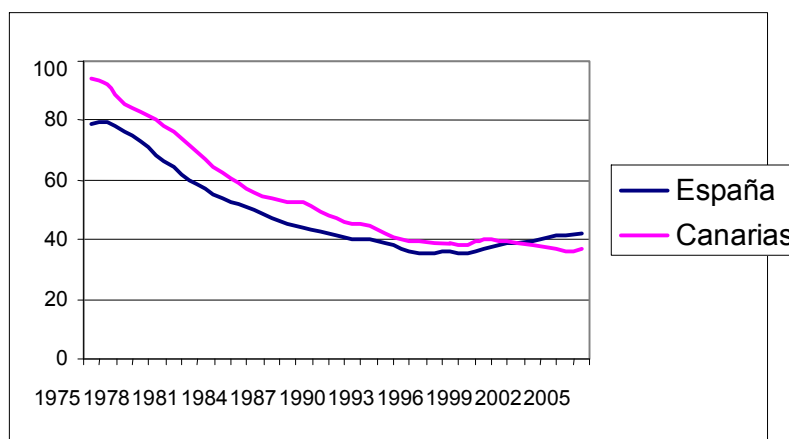


Gráfico II. Evolución comparativa de la tasa global de fecundidad (por mil mujeres).

Fuente: INE. Elaboración propia.

LAS POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA Y CANARIAS

Los cambios más destacados en las políticas demográficas relacionadas con los procesos migratorios se pueden sintetizar en la idea de que, hasta bien avanzados los años setenta, los esfuerzos gubernativos se destinaron a regular la emigración exterior mientras que, desde mediados de los ochenta hasta nuestros días, se han desarrollado distintas leyes y normas en relación con la extranjería y la inmigración.

La atención a la emigración exterior en los años de la Dictadura

Desde 1946 se produjo una paulatina liberalización de la emigración exterior y, pocos años más tarde, comenzó a desarrollarse una política de emigración asistida. En 1956, concretamente, se constituyó el Instituto Español de Emigración. Este organismo recibía la oferta de trabajo de los distintos países (número de trabajadores distribuidos por profesiones) y se encargaba de reclutar a los trabajadores de las listas de demanda de empleo en el extranjero, e informarles sobre las condiciones de trabajo y sus derechos. Los países receptores enviaban observadores que se desplazaban a las provincias españolas para seleccionarlos y el paso final era un examen médico para la obtención de la Cartilla Sanitaria.

La política de la emigración asistida se establecía a partir de acuerdos entre los gobiernos de los países emisor y receptor. Así, por ejemplo, se firmó un acuerdo entre España y la RFA sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en 1960. También se desarrolló un programa de emigración asistida de España a Australia (1958-1963), un convenio de migración entre España y la República Argentina (1960), un convenio sobre migración entre España y Venezuela, para la contratación de trabajadores cualificados (1979), etcétera.

Estos acuerdos se acompañaron de sendas leyes sobre régimen de la emigración, promulgadas en 1962 y 1971. Sin embargo, este cuerpo legislativo no frenó la emigración irregular en este período, una de las vías utilizadas más frecuentemente por los emigrantes cuando trataban de salir de España. Con posterioridad, ya en los países de acogida, solían regular su situación con la solicitud de permisos de estancia y de trabajo.

La dimensión de la emigración exterior en los años cincuenta y sesenta se comprueba en el carácter negativo de los saldos migratorios,² de -743.000 personas en la primera de las décadas mencionadas y de -641.000 personas en la segunda. Estos volúmenes dan idea de la persistencia de las corrientes de salida, situación que se invierte en los años setenta en que el saldo es positivo aunque aún insignificante (41.000), y de forma más llamativa en los ochenta (173.000) y noventa (1.200.000).

En Canarias, las cifras del saldo migratorio nos señalan que la inversión de las corrientes migratorias se produce más tempranamente, en los años sesenta, con el primer desarrollo turístico y el retorno de antiguos emigrantes (16.037). En las décadas posteriores, el saldo se incrementa (65.739 personas en los setenta, 43.870 personas en los ochenta y 219.206 en los noventa) y se alcanza el mayor número de llegadas en los primeros años del siglo XXI.

Saldos migratorios		
Período	España	Canarias
1951-1960	-743.000	-16.339
1961-1970	-641.000	16.037
1971-1980	41.000	65.739
1981-1990	173.000	43.870
1991-2000	1.200.000	219.206

Tabla 1. Fuente: INE. Elaboración propia.

En otro orden de cosas, convendría recordar que los procesos de repatriación de la población española residente en las antiguas colonias, que se produjeron a consecuencia de los procesos de descolonización: Marruecos (1956), Guinea Ecuatorial (1968), Ifni (1969) y Sahara (1975), también originaron un notable incremento de población en ciertas áreas de destino, aunque dicha migración deba ser considerada más acertadamente como un movimiento migratorio interior, dado que se produjo entre ámbitos del propio Estado.

La incorporación a la Unión Europea y la regulación de la extranjería y la inmigración

La incorporación del Reino de España a la Unión Europea obligó a que se promulgara la primera Ley de la etapa constitucional en materia de extranjería en España, concretamente la Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, así como los Reales Decretos 1.099/1986 y 1.119/1986 que la desarrollaron y que dieron lugar a las primeras actuaciones en materia de regularización de inmigrantes indocumentados o de inmigrantes sin los documentos pertinentes para su estancia en España.

Unos años después, distintos indicadores en relación con el incremento de la inmigración irregular favorecieron que el Gobierno adoptara en 1991, tras acuerdo del Consejo de Ministros, una proposición no de ley para la regularización.

En 1996 vio la luz un Real Decreto, el 155/1996 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que dio lugar a un nuevo proceso de regularización y a la institución de los contingentes de permisos de trabajo. La presión inmigratoria hizo insuficientes las medidas y pocos años después se promulgó una nueva Ley Orgánica, la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, retocada ese mismo año por la Ley Orgánica 8/2000. Dos Reales Decretos acompañaron la promulgación de estas leyes y dieron paso a sendos procesos de regularización, el 239/2000 retocado por el de 16 de febrero de 2001, que incluía un procedimiento para revisión de expedientes, es decir, para el reexamen de solicitudes denegadas y, por último, el Reglamento de 1 de agosto de 2001, para la reagrupación familiar o por motivos humanitarios o de arraigo, que sumó al proceso de regularización de 2000 un nuevo proceso, el de 2001.

Finalmente, el Real Decreto 2.393/2004 dio pie a un proceso de normalización que se desarrolló entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005, la última de las actuaciones en materia de regularizaciones adoptada por el Gobierno.

Esta cuantiosa actividad legislativa ha intentado dar respuesta a la intensidad de la presión inmigratoria que se ha venido produciendo en los últimos años.

También se han adoptado medidas para el fomento de la inmigración regular mediante la firma de una serie de convenios entre el gobierno de España y el de algunos otros países, con la intención de dar un trato preferente en la concesión de permisos a ciertos ciudadanos por medio de los contingentes. Hasta el año 2005 se habían firmado dichos convenios con Bulgaria, Polonia, Rumanía, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Marruecos. Otras veces, el objeto de los acuerdos ha sido el de garantizar la repatriación de los inmigrantes que han arribado de forma irregular (Mauritania, Senegal...).

Por otra parte, se han modificado algunas de las condiciones históricas de ingreso en el Estado español para los ciudadanos de ciertos países latinoamericanos, ya que se ha ido regulando la exigencia de visado a su llegada a España (por ejemplo, para Colombia desde febrero de 2002 y para Ecuador desde octubre de 2003). En un sentido opuesto ha actuado la modificación del Código Civil del año 2001, que ha permitido la recuperación de la nacionalidad española para emigrantes españoles y descendientes que la perdieron, lo que ha facilitado, en consecuencia, el incremento de la inmigración de ciertos orígenes (cubanos, venezolanos...).

Otros procesos y actuaciones que se han desarrollado en los últimos años y que vuelven aún más complejo el panorama de la inmigración son los que tienen que ver con la política de asilo y refugio y la concesión de permisos al amparo de estas figuras legislativas, los acuerdos de Schengen para la libre circulación de personas entre países de la Unión Europea, el incremento de la movilidad estudiantil y la propia política de ampliación de la Unión hasta la Europa de los veinticinco en 2004.

En otro orden de cosas podríamos clasificar las dotaciones presupuestarias que financian las actuaciones de atención asistencial a los inmigrantes en situación irregular, funciones que desarrollan fundamentalmente Organizaciones No Gubernamentales y, por último, las medidas para el control de las fronteras exteriores en las que se combinan labores policiales y humanitarias, orientadas también hacia los flujos de inmigración irregular, sobre todo, los de carácter marítimo.

No obstante, pese al volumen y complejidad de las medidas adoptadas, los éxitos de esta política han sido limitados y se hace necesario un proyecto de atención a la inmigración más completo que exige, por otra parte, el diseño de una actuación supranacional en el ámbito de la Unión Europea.

LAS ACTUACIONES PROPIAS DE CANARIAS EN MATERIA DE POLÍTICA DEMOGRÁFICA

La actividad legislativa propia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia demográfica ha sido escasa. No hemos apreciado ningún tipo de iniciativa en cuanto al crecimiento natural de la población o a las estructuras. En el caso de la movilidad, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma deja un cierto espacio para la adopción de medidas propias en materia de extranjería. Concretamente, el artículo 36 del Estatuto de Autonomía de Canarias recoge que “la Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime convenientes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias”, lo que podría permitir la negociación de unas condiciones particulares a este

respecto. Sin embargo, no ha dado pie, hasta la fecha, a ningún tipo de desarrollo normativo tendente a regular o gestionar de forma diferenciada los flujos migratorios.

Las iniciativas que se han desarrollado en relación con la movilidad se han concentrado en la adopción de un conjunto de medidas que tienen que ver con la atención a los emigrantes canarios, para los que se han dotado ayudas en destino o subvenciones para apoyar el retorno y se han establecido también procedimientos para atender a la movilidad interinsular.

La atención a la emigración y a la emigración de retorno

En el primer caso podemos citar la Orden de 29 de agosto de 2000 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones públicas mediante programas de actuación en favor de los emigrantes canarios (BOE, 14 de septiembre de 2000).

Se trata de dos ámbitos de actuación. Por una parte se hallan las ayudas en destino que tramita la Viceconsejería de Emigración del Gobierno de Canarias a personas que tuvieran la última residencia administrativa en Canarias, que residan fuera de España y que se encuentren en estado de necesidad. En el año 2005 se concedieron 2.748.023 euros. Por países, se entregaron en Venezuela 4.848 ayudas; a Cuba fueron 972 ayudas; en Argentina se otorgaron 345; en Uruguay 54; en Brasil 21; en Colombia 2; y en Ecuador, Perú, Estados Unidos, Reino Unido y Holanda una en cada uno.

Por otra parte, se ha habilitado otro tipo de ayudas, ayudas en origen, para aquellos canarios o descendientes que presenten la baja consular y que no lleven residiendo en Canarias más de dieciocho meses. Además, deben hallarse en supuestos de situación de precariedad, problemas graves de salud y han de justificar gastos extraordinarios derivados del retorno.

También, como apoyo a esta modalidad de inmigración, el Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008 establece entre otros colectivos con condiciones preferenciales de acceso a la vivienda protegida el de los emigrantes retornados.

En otro orden de intervenciones podríamos situar ciertas iniciativas de las corporaciones locales. Nos referimos a los programas de hermanamiento desarrollados por algunos municipios con otras localidades allende los mares, con respecto a las que existen ciertos vínculos históricos. Este tipo de actuaciones difunden el conocimiento de Canarias y fomentan, indirectamente, los lazos migratorios.

Las actuaciones para el fomento de la movilidad interinsular

Entre estas actuaciones destacan las ayudas y subvenciones al transporte interinsular para los residentes en la Comunidad Autónoma, así como las concedidas a los estudiantes, fundamentalmente a los universitarios, para evitar que el haber nacido fuera de la isla en la que se imparten los estudios superiores les impida cursarlos. En esta misma línea de actuación, la de facilitar el desplazamiento entre las islas, parece trabajar el Gobierno en su proyecto del “Eje Transinsular de Transportes”, por el que pretende dar un enfoque integrador a las infraestructuras de transportes que haga posible la cohesión e integración interinsular.

Por otra parte, entre las iniciativas gubernativas más recientes destaca también la incorporación a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los años 2004 y 2005 de

este supuesto: “Los contribuyentes que trasladen su residencia habitual desde la Isla en la que éste figurare a cualquiera de las demás islas del Archipiélago para realizar una actividad laboral por cuenta ajena o una actividad económica, siempre que permanezcan en la isla de destino durante el año en que se produzca el traslado y los tres siguientes, podrán practicar una deducción de 300 euros en la cuota íntegra autonómica...”

Finalmente, el Consejo Económico y Social de Canarias ha venido recomendando el fomento de la movilidad geográfica como objetivo transversal en las políticas públicas. En este sentido, este organismo elaboró en el año 2004 un dictamen favorable a la incorporación de parámetros relacionados con la movilidad geográfica en la declaración de municipios de preferente localización de viviendas protegidas del Plan de Vivienda 2005-2008, sin embargo dicho Plan no incorporó esta sugerencia.

En síntesis, resulta difícil evaluar el efecto del apoyo a la movilidad con tan escasas iniciativas, así como los resultados de la política de atención al retorno, una política de orientación asistencial que intenta paliar las dificultades de ciertos colectivos de antiguos emigrantes, por lo general, personas de avanzada edad sin garantías de protección social. Al margen de estas iniciativas no se ha desarrollado ningún tipo de política demográfica específica en Canarias, pese a las declaraciones referentes a la necesidad de frenar el crecimiento demográfico por inmigración y a la posibilidad de regular el asentamiento de población extranjera al margen de la política estatal.

CONCLUSIONES

No se aprecia una importante relación de causa-efecto entre las políticas de población y los comportamientos demográficos. Por lo general, las políticas de población suelen adoptarse con cierto retraso con respecto a los fenómenos demográficos, y su capacidad para reorientar las tendencias se muestra limitada.

En España y Canarias, la evolución económica y social condiciona más los comportamientos demográficos que las propias políticas de población; por esa razón, las actuaciones demográficas de mayor impacto suelen ser las de carácter transversal.

En el momento actual se perfila una profundización en la llamada política de las dos libertades. Las iniciativas en relación con el crecimiento natural van a seguir marcadas por las políticas de igualdad, de empleo y de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, políticas que pueden favorecer el incremento de la fecundidad, siendo el encarecimiento de la vivienda y el desempleo otros de los factores cuya corrección se hace necesaria si se quiere lograr ese objetivo.

Por otra parte, en cuanto a los procesos migratorios, la consolidación de las desigualdades económicas entre los distintos países de la Tierra en la era de la globalización aumenta la presión inmigratoria desde los países menos desarrollados. Como reacción ante esa presión es probable que se produzca un endurecimiento de las políticas migratorias de Europa y que ello dilate el necesario debate en cuanto a la contradicción que representa la libre circulación de capitales y la cada vez más difícil libre circulación de mano de obra.

Por último, se hace difícil predecir las iniciativas legislativas que se adoptarán en Canarias, aunque se reclaman mayores competencias en materia de extranjería en el borrador del nuevo Estatuto de Autonomía, una vía compleja si se tiene en cuenta que el Archipiélago necesita de

una atención especial de la política exterior española a tenor de su situación ultraperiférica en la Unión Europea.³

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, D. y DÍEZ, L. (coord.). *La regulación de la inmigración en Europa*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2005, Colección de Estudios Sociales, nº 17.
- COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS. *Informe sobre Población e Inmigración en Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, Gobierno de Canarias, 2002.
- BERNARDI, F. y REQUENA, M. “La caída de la fecundidad y el déficit de natalidad en España”, Madrid, Federación Española de Sociología, *Revista Española de Sociología*, nº 3, 2003, pp. 29-49.
- DEL CAMPO FERNÁNDEZ, S. *Análisis de la población de España*, Ariel, 1972.
- DEL CAMPO FERNÁNDEZ, S. *La política demográfica en España*, Cuadernos para el Diálogo, 1974.
- DOMÍNGUEZ MUJICA, J., GUERRA TALAVERA, R. y DÍAZ HERNÁNDEZ, R. “La inmigración irregular a través de los procesos de regularización: el caso de Canarias”, Pamplona, Comunicación presentada al *X Congreso de la Población Española*, 2006.
- IGLESIAS DE USSEL, J. y MEIL LANDWERLIN, G. *La política familiar en España*, Ariel, 2001.
- MÁRMORA, L. *International Migration Policies and Programmes*, Génova, International Organization for Migration, 1999.
- NADAL i OLLER, J. *La población española (siglos XVI a XX)*, Ariel, 1973.
- PAZOS MORÁN, M. y PÉREZ BARBOSA, T. “Política familiar, imposición efectiva e incentivos al trabajo en la reforma de la imposición sobre la renta personal de 2003 en España”, Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo* [en línea], 2004.
http://www.ief.es/Publicaciones/PapelesDeTrabajo/pt2004_16.pdf (Ref. de 02-10-2006).
- SALIDO CORTÉS, O. “La participación laboral de las mujeres: un reto para el bienestar social”, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, *Documentos de trabajo* [en línea], 2006.
<http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0609.pdf> (Ref. de 02-10-2006).
- SANDELL, R. “En busca de una inmigración regular en España”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *ARI nº 64/2005* [en línea], 2005.
http://www.icam.es/docs/ficheros/200501130005_6_1.pdf (Ref. de 02-10-2006).

FUENTES

- Encuesta de fecundidad (1999). Instituto Nacional de Estadística.
Movimiento Natural de Población (1941-2005). Instituto Nacional de Estadística.
Censos de Población y Vivienda (1940-2001). Instituto Nacional de Estadística.

NOTAS

- ¹ Unas tasas de fecundidad y de natalidad más bajas que las que se alcanzan en muchos otros países europeos determinan un menor índice en el crecimiento vegetativo de la población.
- ² Para evitar trabajar exclusivamente con las cifras de emigración asistida, resulta más adecuado deducir la dimensión de la emigración estimando la diferencia entre el crecimiento vegetativo y el crecimiento real que arrojan los datos censales, lo que nos permite conocer el saldo migratorio. Este procedimiento es el que se ha seguido para hallar los datos mencionados aunque se ha de tener en cuenta que los saldos, como su nombre indica, no dan el número de emigrantes sino tan solo la diferencia entre emigrantes e inmigrantes. Los datos negativos señalan, por tanto, que predomina la emigración sobre la inmigración, y los positivos que prevalece la inmigración.
- ³ Una cierta evidencia de la dificultad de gestionar la inmigración en solitario es la de la complejidad que está representando en el año 2006 la atención a los inmigrados menores no acompañados, atención que descansa en las competencias del Gobierno de Canarias.