

# I CONGRESO DE RETO DEMOGRÁFICO DE CANARIAS

**Reto  
Demográfico  
y Cohesión  
Territorial**



# I CONGRESO DE RETO DEMOGRÁFICO DE CANARIAS

## NOMBRE DEL ÁREA TEMÁTICA DE LA COMUNICACIÓN

Eje 1. Dinámicas Demográficas: envejecimiento poblacional y el papel de la juventud en el reto demográfico. Migraciones.

Título de la Comunicación. *El Plan Canario de Inmigración y Convivencia Intercultural: las implicaciones de la política pública de gestión de las migraciones y promoción de la convivencia en relación con el reto demográfico.*

## NOMBRE DEL AUTOR, AUTORA, AUTORES (Máximo 3)

Jennifer Moreno Jorge. Psicóloga y Coordinadora Bloque En lo Individual en el Programa Canarias Convive. [jmoreno@fg.ull.es](mailto:jmoreno@fg.ull.es)

Justo Ayoset Miranda Domínguez. Historiador y Coordinador Bloque En lo Colectivo en el Programa Canarias Convive. [jamiranda@fg.ull.es](mailto:jamiranda@fg.ull.es)

Noemí Juanes Giménez. Antropóloga y Coordinadora del Bloque En las Fronteras en el Programa Canarias Convive. [njuanes@fg.ull.es](mailto:njuanes@fg.ull.es)



## RESUMEN

Las políticas públicas de gestión de las migraciones son determinantes a la hora de acometer el reto demográfico en Canarias y viceversa. Un análisis comparado de la elaboración y el contenido de la *Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial* y del futuro *Plan Canario de Inmigración y Convivencia Intercultural* lleva a identificar paralelismos muy claros en su metodología, sus objetivos y sus propuestas. La gobernanza multinivel, la apuesta por el enfoque comunitario y la participación ciudadana y la búsqueda de la equidad social son principios claves que protagonizan estas políticas públicas de carácter transversal. En conclusión, las migraciones internacionales no son sólo un factor socio-demográfico a tener en cuenta, sino que su gestión político-pública bajo los principios de la convivencia intercultural puede tener efectos positivos en zonas intensamente pobladas o despobladas.

### 1. LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES COMO FACTOR DETERMINANTE DEL RETO DEMOGRÁFICO

La migración internacional ha sido un componente importante de las dinámicas demográficas y espaciales de las dos últimas décadas en España, de manera que más de una décima parte de los residentes ha nacido en el extranjero. En la mayoría de los países del resto de Europa ha ocurrido lo mismo.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) define migrante internacional como “toda persona que cambia de país de residencia habitual”. Esta definición excluye los viajes al exterior “con fines de ocio, vacaciones, visitas a parientes y amigos, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa”.

En líneas generales, las personas migrantes han rejuvenecido las estructuras demográficas de las zonas despobladas en toda la geografía española. Además, han accedido a puestos de trabajo en actividades muy intensivas en mano de obra, como el turismo, la agricultura, la construcción y el servicio doméstico (sobre todo el cuidado a las personas mayores, sustituyendo a las personas autóctonas que habían abandonado esos desempeños laborales o se habían jubilado). Estos nuevos residentes en las pequeñas poblaciones rurales también contribuyen a revitalizar los mercados locales, como consumidores, dada su escasa



movilidad para realizar sus compras en otros lugares, y, en algunos casos, emprendiendo pequeños negocios, además de dinamizar sectores como el de la vivienda.

No obstante, hasta la fecha, solo el *Plan Integral de Política Demográfica* aprobado por el Parlamento de Aragón en 2000 contempla medidas sobre inmigración internacional, no con el objetivo de subsanar la situación crítica de muchas poblaciones que carecían de capacidad para regenerarse demográficamente por sí solas, sino de garantizar derechos y facilitar su bienestar. Sin embargo, esa perspectiva apenas ha sido desarrollada en las más recientes estrategias autonómicas y nacionales. Por ejemplo, la *Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico* del Gobierno de España de 2020, el primer plan de carácter nacional, tampoco considera la migración internacional como un tema relevante al que tener en cuenta, sin dedicarle ni una sola medida específica.

En lo que respecta a Canarias es pertinente, por tanto, analizar la perspectiva, el enfoque y la respuesta de las políticas y estrategias públicas en ámbito autonómico ante esta realidad. Por un lado, el archipiélago es un enclave tricontinental cuya trayectoria migratoria lo convierte en foco de debate social y político sobre la gestión de los flujos migratorios. A su vez, la naturaleza fragmentada de su territorio, compuesto por ocho islas, cada una con particularidades socioeconómicas, ambientales y demográficas, exige políticas que permitan atender los desafíos específicos de cada isla, sin perder de vista la cohesión y el equilibrio territorial en su conjunto. Por su reciente elaboración y su gran interés en ambos casos, la *Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial* (ECan RETOyCOHESIÓN) y el *Plan Canario de Inmigración y Convivencia Intercultural* (en adelante PCICI) son dos casos reseñables.

## 2. LA ESTRATEGIA CANARIA DE RETO DEMOGRÁFICO Y COHESIÓN TERRITORIAL

La ECan RETOyCOHESIÓN tiene el objetivo de promover un desarrollo equilibrado mediante la cooperación institucional y social, políticas compensatorias para las islas más afectadas, la protección del medio ambiente y la mejora de la competitividad económica y la calidad del empleo. En Canarias, esta problemática adquiere una dimensión particular debido a su fragmentación territorial y condición de región ultraperiférica.



Para afrontar este reto se presenta un doble enfoque adaptado a las particularidades territoriales. Se destinarán acciones tanto para los territorios con alta densidad en áreas urbanas y turísticas como con zonas con estancamiento poblacional o alta despoblación, como las zonas rurales. Todo ello abordado de manera integral mediante una estructura jerárquica y multidimensional, basada en cuatro ámbitos temáticos clave, que representan las principales áreas de intervención para alcanzar los retos demográficos: Patrimonio Natural (Territorio, Paisaje y Biodiversidad), Patrimonio Cultural, Cohesión del Modelo Territorial y Gobernanza y Cohesión Económica y Social.

En su *Documento Resumen*, que se encuentra accesible en la página web de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas del Gobierno de Canarias, existen referencias directas al importante papel de la inmigración en la composición y dinámica poblacional de la actual Canarias. En resumen, se conecta el desarrollo turístico vivido en las islas en el siglo XX con una mayor atracción de inmigración y se afirma que Canarias ha pasado de ser una tierra de emigrantes a consolidarse, desde los años ochenta, como uno de los principales destinos migratorios de España. Se habla de migraciones que presentan una dinámica diversa y en crecimiento, existiendo la inmigración en el archipiélago que procede tanto de otras regiones españolas como de la Unión Europea y de países extracomunitarios, especialmente de América del Sur y del noroeste de África, destacando la llegada de personas en edad laboral. Otro detalle destacable es la mayor parte de los movimientos migratorios se produce dentro del propio archipiélago y entre Canarias y otras comunidades autónomas, seguidos por los flujos intracomunitarios. A la postre, se remarca que a nivel municipal, la población inmigrante tiende a concentrarse en zonas con mayor actividad económica, especialmente en áreas turísticas y capitalinas.

En su *Plan de Acción Ejecutivo* se pueden identificar tres medidas estratégicas de las cuarenta y tres propuestas que nombran directamente las migraciones entre sus acciones:

- La medida treinta y dos denominada *Desarrollo territorial equilibrado y sostenible* incorpora una acción dedicada a integrar la variable migratoria en la planificación y coordinación territorial mediante estudios que analicen su impacto en el crecimiento poblacional, la estructura sociodemográfica, el acceso a recursos y la sostenibilidad de los servicios públicos. Se deberá desarrollar con un enfoque ético y no discriminatorio, considerando el derecho de retorno de personas canarias no



residentes por arraigo familiar y cultural, la excepción para migraciones por razones humanitarias, de refugio o protección internacional o económicas.

- La medida treinta y siete *Apoyo a zonas rurales* se relaciona con la inmigración en su acción dedicada a evaluar el papel de la población migrante en la revitalización de las zonas rurales, analizando su contribución potencial al relevo generacional, la actividad agrícola y ganadera, y el sostenimiento de los servicios básicos, con el fin de elaborar propuestas que promuevan su integración efectiva en entornos rurales con riesgo de despoblación.
- De igual forma, la medida estratégica treinta y nueve con el título *Gobernanza multinivel: seguimiento del reto demográfico y la cohesión territorial* presenta tres acciones: la acción de incluir la variable migratoria en el seguimiento de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial, mediante indicadores que aporten información útil para mejorar la planificación compartida y la sostenibilidad de los servicios públicos; una propuesta de elaborar una guía de recomendaciones para integrar la variable migratoria en la planificación territorial, social y de servicios públicos, dirigida a las administraciones regionales y locales; y, además, realizar campañas de sensibilización ciudadana para impulsar la conciencia sobre los desafíos demográficos y promover la implicación de la sociedad, así como para fomentar la integración/inserción en la sociedad de las personas inmigrantes.

Tras el somero recorrido por su contenido, es fehaciente el interés que suscita en esta estrategia pública lo referente a lo migratorio, sobre todo como variable en la planificación poblacional, como factor económico y como objetivo de integración. Hay que recordar que los datos demográficos evidencian con claridad que las migraciones no constituyen un fenómeno coyuntural, sino estructural. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), a 1 de enero de 2025, la población de Canarias se estima en 2.258.000 habitantes, de los cuales aproximadamente 338.705 son de nacionalidad extranjera, lo que representa cerca del 15% del total del archipiélago.

### 3. EL PLAN CANARIO DE INMIGRACIÓN Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL

El archipiélago enfrenta un envejecimiento progresivo de la población, una baja tasa de natalidad, la salida de jóvenes cualificados y un desequilibrio territorial que afecta



especialmente a las islas no capitalinas y a los entornos rurales. En este escenario la inmigración adquiere una importancia crucial, no sólo como factor de compensación demográfica, sino como elemento dinamizador del desarrollo económico, social y cultural.

El *Plan Canario de Inmigración y Convivencia Intercultural* se define como una propuesta estratégica que se ha elaborado fruto de un proceso de construcción participado, respetando en todas sus fases las premisas más elementales del enfoque comunitario, de las que se destacan, entre otras, fomentar la intervención del conjunto de la comunidad canaria, generar espacios de encuentro y trabajo compartido, así como propiciar la socialización de los resultados obtenidos. Todo este proceso se ha fundamentado teniendo en cuenta tres ejes estructurales y vertebradores, que garantizan un contexto de viabilidad jurídica, normativa y aspiracional: el marco competencial de las administraciones públicas, el enfoque de derechos humanos y la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030.

En relación a los retos planteados, el *PCICI* contiene una serie de medidas con cuyo desarrollo se les puede hacer frente, relacionadas con el fomento de la inserción laboral y el desarrollo formativo en igualdad de condiciones de la juventud migrante en Canarias.

Para las personas migrantes en edad escolar, el *PCICI* contempla medidas con las que se pretende igualar las condiciones de acceso al sistema educativo, independientemente de su origen. Una de las principales barreras a las que se enfrenta el nuevo alumnado migrante es el idioma, por lo que se incluye una medida para habilitar un servicio extraescolar de refuerzo idiomático para el alumnado no hispanohablante en enseñanzas obligatorias así como para sus familias. Además, se incluye el establecimiento de un protocolo de escolarización para el nuevo alumnado migrante en centros educativos, y la habilitación de un servicio telemático gratuito de atención y orientación escolar y académica para personas migrantes no escolarizadas. Con estas medidas se contribuye a generar un acceso igualitario de la juventud migrante al sistema educativo, primer paso antes de acceder al mundo laboral y poder contribuir al desarrollo económico del archipiélago.

En cuanto a su inserción laboral, el *PCICI* plantea dos medidas relacionadas con la juventud extutelada. Por un lado, establecer un programa de incentivos dirigido a aquellas empresas que les contraten, algo que puede contribuir al desarrollo económico de las empresas locales y, por otro lado, el desarrollo de itinerarios formativos duales de inserción laboral



obligatoria en ocupaciones de alta demanda. El hecho de orientar la formación dual a aquellas ocupaciones más demandadas puede hacer frente a la necesidad de potenciar o recuperar determinadas ocupaciones en el entorno rural. Se considera necesario mencionar que estas formaciones no estarán orientadas únicamente a las ocupaciones presentes en los entornos rurales para no influir en la zona de residencia donde la juventud migrante desee establecerse o en su desarrollo profesional. También, de cara a generar igualdad de condiciones a la hora de acceder al mundo laboral, se trabaja para que las personas migrantes en proceso de regularización administrativa puedan acceder a la oferta y a los servicios de asesoramiento que ofrece el Servicio Canario de Empleo.

En conclusión, con el desarrollo de estas medidas se fomenta, por un lado, el acceso de la juventud migrante al sistema educativo en igualdad de condiciones contribuyendo a su desarrollo formativo, y por otro lado, el acceso al mercado laboral, sobre todo en aquellas ocupaciones de alta demanda. Todo ello contribuye a la reducción del envejecimiento de la población en Canarias, al aumento de la población en entornos rurales y la mejora del desarrollo económico de dichos entornos.

#### **4. LA NECESIDAD DE UNA GOBERNANZA MULTINIVEL Y LA GARANTÍA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES**

A pesar de las especificidades escudriñadas en el recorrido por ambas políticas públicas canarias, existen dos claves que las unen y sirven como nexo entre la gestión de las migraciones y la convivencia intercultural y el reto demográfico.

La primera de ellas tiene que ver con un principio de la democracia participativa y a su vez un fin, en ocasiones utópico, que es la gobernanza multinivel. Tanto la ECan RETOyCOHESIÓN como el PCICI apuestan por modelos de gobernanza innovadores, participativos y que cuenten con la mayor cantidad de actores posibles. La Estrategia entona un canto a la transparencia y a la integración de una colaboración de las instituciones públicas en todos sus niveles, agentes sociales, sociedad civil y universidades, a la vez que incluye un ámbito de gobernanza, cohesión económica y social orientado a la cooperación institucional y la participación ciudadana.



El *PCICI* incorpora un modelo de gobernanza innovador diseñado para responder a la necesidad de coordinación entre múltiples actores y entre sus ámbitos de actuación se encuentra la Participación Social de las personas migrantes con sus respectivas medidas. Este modelo incorpora tres órganos interdependientes: un órgano directivo liderado por la Dirección General de Servicios Sociales e Inmigración del Gobierno de Canarias, encargado de la definición estratégica y de garantizar la coherencia política del *PCICI*; una Secretaría Técnica de gestión y coordinación con funciones de seguimiento operativo, articulación interdepartamental y evaluación del cumplimiento de medidas; y un órgano consultivo, el Foro Canario de la Inmigración, que integra entidades sociales, colectivos migrantes, administraciones públicas y actores comunitarios. Este esquema busca garantizar tanto la coordinación interinstitucional como la participación de la sociedad civil. Supone, además, un avance respecto a modelos previos, al consolidar mecanismos estables de interlocución y seguimiento. Además, la transversalidad del *PCICI* refuerza este modelo de gobernanza con nueve consejerías y veintiséis direcciones generales que participan activamente en el desarrollo de las medidas, junto a cabildos insulares, ayuntamientos y organizaciones sociales.

La segunda clave es la equidad social y de derechos. La ECan **RETOyCOHESIÓN**, especialmente a través de su eje de *Gobernanza y cohesión económica y social* incide en la importancia del fomento de políticas para impulsar la economía local, mejorar la calidad de vida y promover la equidad social, ya que cuanto mayor accesibilidad, conectividad y recursos eficaces tengan las zonas poco pobladas mayor población activa atraerá. Son derechos que deben ser garantizados como ciudadanía y residente de un lugar.

La Lucha contra la discriminación, en el contexto del *Plan Canario de Inmigración y Convivencia Intercultural*, es un ámbito que se enmarca en el conjunto de derechos colectivos que conforman los pilares de la integración y la cohesión social, también nombrada en acciones y ejes de la Estrategia. La materia de Lucha contra la discriminación se orienta a las situaciones en las que una persona no puede disfrutar de sus derechos fundamentales, u otros derechos legales en condiciones de igualdad con otras personas, debido a una distinción que se establece en la política, la ley o el trato aplicados. Por consiguiente, cabe señalar la definición de igualdad de trato como el derecho de todas las personas a recibir un tratamiento idéntico ante la ley, sumado a la igualdad de oportunidades, lo que implica la



adopción de políticas que equilibren posturas de desventaja social de ciertos grupos sobre los que recaen prejuicios arraigados. Las medidas que tratan de extender la equidad social a las personas migrantes están dirigidas a la homogeneización del empadronamiento municipal en toda Canarias, la formación de personal público y toda la sociedad canaria en torno a la discriminación y antirrumores, al establecimiento de una comunicación periodística no discriminatoria o al establecimiento de servicios regionales de interpretación idiomática o servicios municipales de mediación intercultural.

Por último, las migraciones internacionales en Canarias se erigen como un factor determinante en lo referido al reto demográfico y, en adición, las políticas públicas autonómicas de gestión de las migraciones y la convivencia intercultural bien ejecutadas pueden ser catalizadoras de soluciones y cambios muy positivos tanto en municipios y zonas despobladas como intensamente pobladas. Es más, los principios de corresponsabilidad, colaboración interadministrativa y participación abierta, muy ligados a las tesis de la convivencia intercultural, ya son utilizados y serán muy útiles en la futura estrategia política y pública para atender al reto demográfico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Conejos, A., Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2022): «Políticas y estrategias de acogida e integración de personas de origen extranjero en el medio rural aragonés», *ICE Revista de Economía*, 928, pp. 167-192.

Gobierno de Canarias y Universidad de La Laguna (2024). *Plan Canario de Inmigración y Convivencia Intercultural 2024-2027*. Canarias Convive.

Giménez, C. (2005). *Convivencia: Concepto, política y estrategias*. Documento de trabajo, Universidad Autónoma de Madrid.

Organización Internacional para las Migraciones (2019) «Glosario de la OIM sobre Migración». *Derecho internacional sobre Migración*, 34.



Viceconsejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias y GESPLAN Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A. *Documento Resumen. Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial.* Gobierno de Canarias.

Viceconsejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias y GESPLAN Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A. *Plan de Acción Ejecutivo de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial.* Gobierno de Canarias.







**Reto  
Demográfico  
y Cohesión  
Territorial**



Estrategia  
Canaria



Gesplan



Gobierno  
de Canarias

100 años