

Las políticas de retorno de migrantes del Gobierno valenciano en el contexto de recuperación de la Gran Recesión

Erika Masanet-Ripoll
Anna Giulia Ingellis

Universitat de València. Departament de Sociologia i Antropologia Social
<http://orcid.org/0000-0003-4369-8042>; erika.masanet@uv.es
<http://orcid.org/0000-0002-9432-6487>; giuliana.ingellis@uv.es



© de las autoras

Recepción: 10-10-2023
Aceptación: 05-04-2024
Publicación anticipada: 31-07-2024

Cita recomendada: MASANET-RIPOLL, Erika y INGELLIS, Anna Giulia (2024). «Las políticas de retorno de migrantes del Gobierno valenciano en el contexto de recuperación de la Gran Recesión». *Papers*, en prensa, e3286. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3286>>

Resumen

El artículo presenta un estudio de caso de las políticas de la Generalitat Valenciana orientadas al retorno de migrantes —la Estrategia Valenciana de Retorno y el Plan GenT—, con el propósito de enriquecer el debate teórico actual sobre la migración de retorno y las políticas de emigración. A través del análisis documental, el estudio analiza y compara los distintos elementos que componen estas políticas según la perspectiva analítica de la teoría de la acción propuesta por Subirats (2012). Los resultados del estudio muestran, por un lado, divergencias en ambas iniciativas en cuanto al carácter participado, en la representación social de la persona migrante retornada, en la percepción de la reintegración y en cómo se refleja en las medidas propuestas; mientras que, por otro lado, evidencian similitudes en la consideración del enfoque transnacional en algunos de sus supuestos y en el desarrollo de las mismas, así como en qué medida el retorno es percibido como el final del ciclo migratorio.

Palabras clave: políticas de emigración; migración de retorno; reintegración; transnacionalismo; participación; talento; postcrisis; Comunitat Valenciana

Abstract. *The Valencian government's migrant return policies in the context of recovery from the Great Recession*

This paper is a case study of the migrant return policies of the Generalitat of Valencia – the Valencian Return Strategy and the GenT Plan – which aims to contribute to the current theoretical debate on return migration and emigration policies. Using documentary analysis, the study analyses and compares the different elements that make up these policies, according to the analytical perspective of the theory of action proposed by Subirats (2012). The results of the study on the one hand reveal differences between the two initiatives in terms of their participatory nature, the social characteristics of the migrants being returned, the perceptions of reintegration, and how this is reflected in the proposed measures; and on the other, they demonstrate similarities in their consideration of a transnational approach in some of their assumptions and how they were delivered, as well as in the extent to which return is perceived as the end of the migration cycle.

Keywords: emigration policies; return migration; reintegration; transnationalism; participation; talent; post-crisis; Valencian Community

Sumario

- | | |
|------------------|-----------------------------|
| 1. Introducción | 5. Discusión y conclusiones |
| 2. Marco teórico | Financiación |
| 3. Método | Referencias bibliográficas |
| 4. Resultados | |

1. Introducción

Para hacer frente a los desafíos que plantean las migraciones internacionales contemporáneas, los Estados diseñan un amplio abanico de políticas migratorias, tales como las políticas de promoción migratoria, de retención migratoria, de regulación, de vinculación y de recuperación de emigrantes (retorno, recuperación de recursos cualificados, reconocimiento simbólico, extensión de derechos, entre otros), de incorporación del migrante en la sociedad de destino (integración, regularización, ciudadanía y participación política, etc.) (Padilla y Azevedo, 2017). Si bien las políticas migratorias han estado tradicionalmente más enfocadas hacia la gestión y el control de la inmigración que hacia la emigración, desde los años noventa cada vez son más los gobiernos que incorporan iniciativas (leyes, programas, planes y guías) hacia sus emigrantes y/o los descendientes de sus emigrantes, promocionando su retorno y/o el mantenimiento de sus vínculos con el territorio nacional (Délano y Gamlen, 2015; Ragazzi, 2014).

Con todo, las iniciativas políticas de estímulo al retorno son escasas entre los países emisores occidentales (Boros y Hegedűs, 2016), en comparación con las adoptadas por los países receptores. Entre otras, cabe destacar que los países emisores del sur de Europa, como Portugal, España y Grecia, pusieron en marcha políticas para el retorno de sus migrantes como consecuencia de

la progresiva reactivación de sus economías en los últimos años, especialmente para los que emigraron a raíz de la Gran Recesión (2008-2015).

Así, en el contexto español, la cuestión del retorno de los nuevos emigrantes españoles entró en la agenda académica y política del país. En el ámbito político, tal y como se indica en el segundo párrafo del *Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Retorno a España*¹, el cambio de gobierno en junio de 2018 supuso el impulso de nuevas políticas públicas en relación con la emigración y con el retorno de españoles residentes en el extranjero (Pinho et al., 2022), con foco en las propias personas destinatarias y en sus demandas y necesidades.

A lo largo de la última década, por parte de los gobiernos autonómicos², se ha observado un considerable aumento de iniciativas para mantener los vínculos con sus conciudadanos en el exterior. Si en 2007 eran cinco las comunidades autónomas que disponían de programas y medidas sobre emigración y emigrantes retornados³, en el año 2023 todas las comunidades autónomas contaban con algún tipo de política para favorecer el retorno de sus emigrantes⁴. A todas ellas, tanto en el ámbito estatal como autonómico, se está dedicando una especial atención investigadora en los últimos años (Pasetti, 2017; Rovetta Cortés, 2018; Betrisey, 2020).

La Comunitat Valenciana ha incentivado el retorno de migrantes, primero, a través del Plan GenT (Generació Talent) (Consell, 2017), orientado al apoyo de personas investigadoras con talento, y, posteriormente, con la Estrategia de Retorno a la Comunitat Valenciana (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática de la Generalitat Valenciana, 2023), también denominada Estrategia Valenciana de Retorno. En el primer caso se trata de una serie de medidas importantes para el retorno y la reincorporación de personas investigadoras al sistema científico valenciano, mientras que el segundo constituye una estrategia de retorno que fue codiseñada mediante procesos participativos a lo largo de 2022.

Se hacen indispensables algunas definiciones terminológicas para una mejor comprensión del texto. Aunque las definiciones de programas, planes y medidas sean bastante comunes en la literatura, aquí utilizaremos la definición que adopta Subirats (2012: 192):

Definimos los planes de acción [...] como el conjunto de decisiones consideradas necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (*outputs*) y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de antemano en el Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA).

1. Publicado en el BOE, n.º 77, de 30 de marzo de 2019, sección III, páginas 32994-33085, disponible en <<https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/30/pdfs/BOE-A-2019-4705.pdf>> (última consulta: 24-02-2024).
2. La competencia en materia de retorno es atribuida al Estado y se recoge en la Constitución española. Sin embargo, las comunidades autónomas pueden desarrollar políticas que favorezcan el retorno a sus territorios y que sean complementarias a los recursos y a los programas que ofrece la Administración del Estado a nivel nacional.
3. Andalucía, Asturias, Canarias, Extremadura y Galicia.
4. Disponible en <<https://ir.uv.es/OqTztL3>> (última consulta: 14-08-2023).

Un PPA [...] incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los órganos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública. [...] define en términos jurídicos el mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar un problema público. El PPA contiene pues los objetivos a alcanzar, así como los derechos y obligaciones impuestos a los grupos-objetivo. (Subirats, 2012: 152)

Aunque estas definiciones dejan patentes las diferencias entre *plan* y *programa*, es bastante habitual, sin embargo, que los dos términos se utilicen de forma indistinta en los documentos producidos por los mismos legisladores, como es el caso del Plan GenT. A modo de ejemplo utilizamos el siguiente extracto de la Orden 4/2018, de 7 de marzo, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, con la que se aprueban las bases reguladoras: «El objeto de esta orden es establecer las bases reguladoras de la concesión de subvenciones del Programa para el apoyo a personas investigadoras con talento —Plan GenT—, el cual contribuye al desempeño de algunas de las actuaciones que componen el eje 2 —apoyo a investigadores e investigadoras con talento— del Plan de Generación Talent» (p. 11163). Se trata de una cita textual que vale como ejemplo, entre muchos otros, del uso equivalente y ambivalente de ambas expresiones en los documentos producidos por el legislador. Por tanto, a lo largo del artículo, utilizaremos ambos términos para referirnos al Plan GenT.

Por su parte, cuando en el texto se haga referencia a la Estrategia Valenciana de Retorno, se utilizará el término *estrategia*, porque así se refieren los documentos relativos a esta. El motivo por el que se usa esta denominación y no otra (como *programa* o *plan*) es por su carácter flexible y dinámico:

La Estrategia Valenciana de Retorno nace como un documento vivo, flexible y adaptado a la nueva realidad y a las nuevas necesidades que se pongan de manifiesto con su aplicación y desarrollo. Por este motivo se ha articulado como una Estrategia, por el carácter flexible e integrador de esta. (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, 2023: 39)

El propósito principal de este artículo es presentar un estudio de caso de las políticas autonómicas de la Comunitat Valenciana para favorecer el regreso de sus migrantes. Desde la perspectiva analítica de la teoría de la acción (Subirats, 2012), el artículo se propone analizar estas políticas de retorno prestando especial atención al análisis del problema de partida, al proceso de diseño e implementación de la misma, a los actores involucrados, así como a los objetivos y a las actividades previstas.

El enfoque de análisis de las políticas públicas utilizado, inspirado en la «ciencia de la acción», centra su atención en los actores involucrados en todo el ciclo de la política y en sus interacciones, como base que define el modo en que se utilizan los recursos y las reglas institucionales para el desarrollo de las actividades de intervención. La ventaja y la especial adecuación de este enfoque a nuestro propósito analítico consiste en su orientación empírica y en ofrecer

herramientas concretas, y particularmente útiles, para el análisis de una política específica cuando se realiza un análisis comparativo. Las principales referencias del modelo propuesto por Subirats (2012) proceden del institucionalismo centrado en los actores, como el propuesto por Scharpf (1997), y de los trabajos realizados entre 1976 y 1981 bajo la dirección de Mayntz, Sharpf, Kaufmann y Wollmann (Mayntz, 1980 y 1983) (citados en Subirats, 2012).

Además, los resultados obtenidos a partir de este análisis han permitido contestar a nuestras preguntas de investigación derivadas del campo sustantivo al que se orientan estas dos políticas, es decir, las migraciones: ¿Cuál es la concepción de la persona migrante cuyo regreso se quiere favorecer en los planes? ¿Cómo se percibe la reintegración y de qué manera se refleja en las medidas propuestas? ¿Cuál es el papel que tienen las medidas transnacionales en los planes y cuáles son los vínculos transnacionales de la persona migrante que los planes intentan utilizar para favorecer su retorno? ¿El retorno se percibe como el final del ciclo migratorio?

2. Marco teórico

2.1. *La migración de retorno*

En el ámbito de los estudios migratorios, distintas perspectivas teóricas, clásicas y contemporáneas han buscado comprender y explicar las razones que originan el fenómeno de las migraciones de retorno. Entre estas destacan: el enfoque neoclásico, la nueva economía de la migración laboral (NEML), la perspectiva estructural, el transnacionalismo y la teoría de redes sociales (Cassarino, 2004). Desde todas ellas la migración se perfila como aquel fenómeno que se produce cada vez que un ser humano atraviesa aquellas fronteras internacionales (y potenciales territorios) que separan dos Estados nación con intención de establecerse en el segundo de ellos, y el retorno se produce cuando tiene lugar la vuelta al país de origen.

En los enfoques clásicos (neoclásico, NEML y estructural), los cálculos económicos individualizados, la estrategia a nivel familiar para maximizar los ingresos y los recursos, así como las desigualdades globales y regionales entre el centro y la periferia, respectivamente, se utilizaron como variables para explicar la migración y el regreso (Todaro, 1969; Stark, 1991). Por su parte, las perspectivas contemporáneas (transnacionalismo y teoría de redes sociales) han examinado los modos en que las dinámicas familiares, étnicas y de otras redes relacionales favorecen los desplazamientos, tanto de ida como de vuelta, a partir de intercambios de información y recursos (Glick Shiller et al., 1995; Reynolds, 2008). Cabe destacar que estos últimos enfoques han admitido, a diferencia de los primeros, (1) que los retornos no necesariamente tienen un carácter definitivo, sino que pueden ser, simplemente, una fase más de un ciclo migratorio más amplio (Carling y Erdal, 2014), y (2) que los desplazamientos no son solo individuales, sino que pueden adquirir un carácter colectivo y/o intergeneracional (King y Christou, 2011).

A continuación nos detendremos un poco más en el enfoque transnacional, por ser uno de los paradigmas teóricos relativamente consolidados en los estudios migratorios a la luz de las recientes dinámicas migratorias y de retorno, además de la potencialidad que presenta para nuestro análisis. Diversos estudios demuestran las importantes conexiones entre la migración de retorno y el transnacionalismo, incluido el flujo de remesas sociales (Bilgili, 2022) y la transferencia de conocimiento (Mueller, 2022). Tal y como afirma Fernández-Guzmán (2011), durante la primera década del siglo XXI empiezan a surgir los primeros análisis de las redes sociales y los vínculos transnacionales en la migración de retorno (Duval, 2004; Potter et al., 2009), cuyos resultados corroboran que el deseo de retornar está estrechamente ligado a la actividad transnacional (Moran-Taylor y Menjívar, 2005). Es decir, al mantener lazos importantes con el país de origen, previsiblemente las posibilidades de retorno y la facilidad de reinserción de las personas migrantes en el país de origen aumentan. Cabría esperar que, una vez que se lleva a cabo el retorno y la reintegración, el transnacionalismo termine. Sin embargo, como han demostrado King y Christou (2011), las personas retornadas con frecuencia se involucran en el «transnacionalismo inverso», al mantener fuertes vínculos con sus antiguos países de acogida.

Como mencionamos anteriormente, con el transnacionalismo, el retorno no puede considerarse como un movimiento que cierra necesariamente el ciclo migratorio (Cassarino, 2004; Nadler et al., 2016; González-Martín y Pumares, 2021; King y Kuschminder, 2022). A este hecho se une que, en el contexto europeo, hay que considerar las iniciativas de las instituciones supranacionales que promueven la movilidad laboral entre países y que pueden facilitar movimientos migratorios repetidos, incluyendo futuras reemigraciones (Nadler et al., 2016). Por tanto, las iniciativas nacionales y regionales de apoyo al retorno migratorio de los países europeos deben tener en cuenta estos dos importantes factores a la hora de elaborar sus políticas.

Por último, es importante señalar la existencia de una creciente diversidad y heterogeneidad de las personas retornadas y de los procesos de retorno en las últimas décadas (King y Kuschminder, 2022; Kuschminder, 2017, 2022). Esto conduce a una mayor complejidad a la hora de abordar su estudio, que no solo tiene implicaciones teóricas para la investigación académica, sino que también adquiere relevancia para los responsables de la formulación de políticas sobre el retorno (King y Kuschminder, 2022).

2.2. Políticas de emigración

A diferencia de las políticas de inmigración de los Estados receptores que han sido extensamente investigadas, las políticas de emigración (asociadas al Estado emisor) han captado la atención por parte de decisores políticos y de la academia tan solo en las últimas décadas, interés favorecido por las perspectivas del transnacionalismo (Pinho et al., 2022). Así, numerosos Estados de todo el mundo han comenzado a diseñar e implementar políticas para favorecer los vínculos con y el retorno de sus connacionales residiendo en el extranjero

(Délano y Gamlen, 2015; Ragazzi, 2014), de modo que el rol de las políticas orientadas al retorno ha ido creciendo globalmente (Boros y Hegedűs, 2016).

En general, las políticas de promoción de regreso de emigrantes de los países emisores se basan en el presupuesto fundamental de que la persona emigrante es un recurso humano necesario en el país de origen (Pinho et al., 2022). En base a esta premisa, el objetivo de dichas políticas consiste en la recuperación y la reinserción (o reintegración) de las personas migrantes, con la finalidad de aminorar los desequilibrios demográficos, captar la inversión económica o bien los beneficios de los conocimientos y las competencias adquiridos durante su etapa de emigración (Mármora, 2002). En contrapartida, los Estados pueden ofrecerles accesos especiales a derechos o servicios sociales, así como facilitar la representación política en instituciones (Boros y Hegedűs, 2016).

Como afirman De Haas y Vezzoli (2011), los factores estructurales y coyunturales parecen tener más influencia en la emigración o en el regreso que las políticas *per se*. Sin embargo, y de acuerdo con el análisis de Pinho et al. (2022), la concepción participada de las políticas públicas por todos los actores implicados y por la academia puede favorecer iniciativas más exitosas. El estudio de Boros y Hegedűs (2016) también aporta una serie de recomendaciones en relación con este tipo de políticas, entre las cuales destacamos: 1) la necesidad de proporcionar información clara y veraz a los actores sobre la relación entre migración y desarrollo, ofreciendo una visión menos pesimista sobre la emigración, lo que ayudaría a desmitificar la migración y el retorno, al tiempo que sería útil para fortalecer las iniciativas transnacionales en la formulación de políticas; 2) una clara definición de los objetivos y de los grupos destinatarios en los programas de retorno, y 3) la fluidez en los flujos de información entre los diferentes actores implicados.

Por último, hacemos mención a los dos tipos de enfoques establecidos por Boros y Hegedűs (2016) en su estudio sobre diversas políticas relacionadas con la emigración en el ámbito europeo, por su aplicabilidad en nuestro análisis. Se trata del enfoque concentrado y el enfoque integrado, siendo el primero centrado únicamente en cuestiones relacionadas con la migración y el mercado laboral, mientras que el segundo, con una perspectiva más holística y amplia, relaciona la cuestión migratoria con un amplio rango de procesos económicos y sociales, desarrollo urbano y regional, educación, sociedad de la información, etc.

2.3. *Los procesos de reintegración*

Como fenómeno complejo, el retorno constituye otra emigración que plantea las mismas fases que el proceso migratorio, pero en sentido inverso, con posibles costes económicos y personales, y con las dificultades y los desafíos que entraña un nuevo comienzo. En consecuencia, los retos que plantea la reintegración de las personas retornadas tras su regreso son considerables y probablemente mayores que los obstáculos que enfrentaron las personas migrantes para adaptarse en la sociedad de acogida (King y Kuschminder, 2022). En las políticas de retorno de migrantes a sus países de origen, la reintegración social de las personas retornadas constituye un elemento crucial en ellas, ya que sin

una reintegración exitosa el retorno puede ser temporal y las personas pueden emigrar otra vez (Boros y Hegedűs, 2016: 339).

Existe un creciente consenso acerca de la consideración de que la reintegración es un proceso multidimensional, además de tratarse de un procedimiento a largo plazo que implica importantes desafíos (Kuschminder, 2022). Entre las distintas definiciones de reintegración existentes (Cassarino, 2008; IOM, 2004, 2015; Kuschminder, 2017, entre otros), en este texto adoptamos la de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), por adaptarse mejor a nuestro marco de análisis de las políticas de retorno. La OIM propone tres dimensiones de la reintegración: social, económica y cultural (2004) y, más recientemente, ha incorporado la dimensión psicosocial (2015), que se caracteriza por ser una definición inclusiva. Además de esta definición, utilizaremos una de las cuatro dimensiones del enfoque de las estrategias de reintegración de Kuschminder (2017, 2022), concretamente, el acceso a los derechos y a las instituciones en el país de retorno que están a disposición del migrante retornado. Este componente incluye la posición y el estatus que la persona retornada puede alcanzar en el mercado laboral, los derechos de ciudadanía, las instituciones políticas, el sistema educativo y el derecho a la vivienda (Heckmann, 2001).

3. Método

La estrategia metodológica utilizada en el estudio se basa en el análisis documental de los documentos institucionales producidos en el marco del desarrollo de estas dos políticas. Se analizaron fuentes secundarias esencialmente de tipo cualitativo y, en menor medida, de carácter cuantitativo: documentos oficiales accesibles al público (planes, guías, resoluciones, decretos, leyes, etc.), sitios web donde consta información sobre cada uno de los planes y, por último, datos que existen pero que no están publicados (recogidos regularmente para el Plan GenT por las entidades responsables, por ejemplo). En el siguiente cuadro se detalla la información secundaria recogida y analizada.

El enfoque analítico elegido, fundamentado en la teoría de la acción (Subirats, 2012), se ha aplicado en dos sentidos: por un lado, se han utilizado los elementos esenciales de los que se compone una política pública según esta perspectiva (actores, recursos, reglas institucionales y actividades) como herramientas analíticas y, por otro lado, se ha utilizado el ciclo de la política⁵ como hilo narrativo en la presentación de los resultados del análisis realizado. Evidentemente, el distinto estado de actuación en la que se encontraban las dos políticas en el momento de la escritura de este artículo ha determinado los límites del análisis. Así, mientras que la Estrategia Valenciana de Retorno se encontraba en la fase previa a su implementación, el Plan GenT había tenido

5. Es decir, las fases de las que se compone todo el proceso de desarrollo de la misma, desde el surgimiento y la definición del problema hasta la evaluación y la retroalimentación, pasando por la adopción del programa y la implementación de los planes de acción.

Cuadro 1. Datos y documentos utilizados en cada una de las políticas según su carácter cualitativo y cuantitativo

	Plan GenT	Estrategia Valenciana de Retorno
<i>Datos secundarios de carácter cualitativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo de 9 de junio de 2017, del Consell, por el que se aprueba el Plan GenT (Generació Talent) [2017/6178]. — Orden para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del programa Plan GenT (2018, 2020). — Convocatorias anuales publicadas en el DOGV y sus resoluciones respectivas con adjudicaciones y desestimaciones. — Informes o documentos de seguimiento realizadas por las entidades responsables. — Sitios web de la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencias y Sociedad Digital (https://innova.gva.es/es/inicio) y del Plan GenT (https://gentalent.gva.es/es/que-es). 	<ul style="list-style-type: none"> — Documento de la Estrategia de Retorno de las personas valencianas en el exterior a la Comunitat Valenciana. — Documentación de las conclusiones de los tres talleres realizados, así como de las conclusiones y actas de las tres sesiones realizadas durante el proceso participativo. — Resolución de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática por la que se constituye el Foro para el Diseño de la Estrategia de Retorno de las Personas Valencianas en el Exterior a la Comunitat Valenciana (DOGV, núm. 9291, de 04.03.2022). — Sitios web de la Estrategia Valenciana de Retorno (https://retornogva.es/val) y del Consejo de Centros Valencianos en el Exterior (CEVEX) (https://cevex.gva.es/).
<i>Datos secundarios de carácter cuantitativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Estadísticas sobre el perfil sociodemográfico y la procedencia de las personas científicas beneficiarias del Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> — Informe sobre la situación de la población valenciana residente en el extranjero.

Fuente: elaboración propia

ya una primera fase de actuación (2018-2023) y había conseguido los primeros resultados de la puesta en marcha de sus actividades.

En base al enfoque elegido, las categorías de análisis utilizadas para el estudio de estas dos iniciativas de retorno y que han estructurado el apartado de resultados han sido las siguientes: análisis del problema de partida y justificación, diseño y actores, enfoque y objetivos, destinatarios, acciones y medidas, implantación de la Estrategia, ejecución y primeros resultados (para el caso del Plan GenT).

4. Resultados

4.1. La Estrategia Valenciana de Retorno

Análisis del problema de partida y justificación

En el apartado de antecedentes del documento de la Estrategia se hace especial mención a la emigración más reciente provocada por la crisis económica de

2008 y dirigida mayoritariamente hacia países europeos. También se hace referencia al desplazamiento de población universitaria valenciana a otras comunidades autónomas españolas con mayores oportunidades laborales en el sector tecnológico y de la innovación, así como a los flujos itinerantes entre distintos destinos dentro de la Unión Europea y protagonizados mayoritariamente por personas jóvenes.

Para diseñar la Estrategia de la manera más eficiente posible, los decisores políticos se propusieron, en primer lugar, conocer la realidad de la emigración valenciana. Con tal finalidad se llevó a cabo el *Informe sobre la situación de la población valenciana residente en el extranjero*, basado en datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), a fecha de enero de 2022, y en una encuesta en línea dirigida a las personas valencianas en el exterior y retornadas, habilitada en marzo de 2022, y en la cual se recogió una muestra de 150 individuos. Entre las conclusiones del informe, destacamos las siguientes:

- Más de la mitad de las personas encuestadas emigraron por motivos laborales (un 55,34%).
- La mayoría de las personas encuestadas desean volver y entre las que se plantean el regreso lo hacen, principalmente, por motivos familiares y añoranza.
- Entre estas personas que se plantean el regreso, encuentran como principales obstáculos la situación laboral y económica de la Comunitat Valenciana.
- La emigración valenciana es heterogénea en cuanto a nivel de formación, profesional, personal y familiar.

Diseño y actores

En 2021 las Cortes Valencianas instó al Gobierno valenciano, mediante la Resolución 414/2021, a elaborar el primer plan de retorno de valencianos y valencianas a la Comunitat Valenciana en la legislatura 2019-2023. Esta atribución fue asignada a la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática y, concretamente, a la Dirección General de Participación Ciudadana.

En dicha Resolución se señalaba la necesidad de crear un foro de debate y reflexión sobre la idea de retorno con la participación de distintos organismos, actores e instituciones, con el cometido, principalmente, de plantear las medidas que facilitarían el retorno en las mejores condiciones y coordinar las acciones transversales implicadas en el regreso (competencias municipales, autonómicas y estatales). Así, el Foro para el Diseño de la Estrategia de Retorno de las Personas Valencianas en el Exterior a la Comunitat Valenciana se constituyó mediante la Resolución de 15 de febrero de 2022 (DOGV, núm. 9291, de 04.03.2022). Se trata de un grupo de trabajo de carácter consultivo y de asesoramiento, donde participan tanto las administraciones autonómicas y provinciales como agentes y actores implicados en el retorno, al tiempo que integra a las personas valencianas residentes en el extranjero a título individual o a través de asociaciones.

El Foro está compuesto por vocales institucionales y sociales. Respecto a los vocales institucionales, y en representación de la Generalitat, «el Foro agrupa a representantes de la Conselleria con competencia en materia de retorno, y de los departamentos competentes en materia de educación, sanidad, justicia, empleo, política migratoria, servicios sociales, reto demográfico y lucha contra la despoblación, economía, estadística, vivienda e innovación. También son vocales institucionales representantes de las tres Diputaciones Provinciales, la Administración local, y el Comité Económico y Social» (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, 2023: 11). Por su parte, las vocalías sociales que integran el Foro son las siguientes:

- Tres de los Centros Valencianos en el Exterior a la Comunitat Valenciana (CEVEX)⁶ más implicados en políticas de retorno: Valencians UK, Espai Valencià a Bèlgica y el CEVEX de Córdoba (Argentina).
- Entidades asociativas del ámbito de la emigración: CEAR y Marea Granate.
- Organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunitat Valenciana: Unión General de Trabajadores-País Valencià, Comisiones Obreras del País Valencià y Confederación Empresarial de la Comunitat Valenciana.
- El Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunitat Valenciana.
- Ciudadanos y ciudadanas expertos en la materia de retorno del ámbito académico, profesional o social.

En relación con los actores sociales, cabe destacar, en primer lugar, la participación activa de las propias personas interesadas —las personas valencianas en el exterior—, en segundo lugar, el papel del sector empresarial y sindical, que es fundamental para la reintegración económica y laboral de las personas retornadas y, por último, la colaboración del ámbito académico o investigador para reforzar la comprensión sobre los complejos procesos de retorno.

El proceso participativo estuvo conformado por tres sesiones y tres talleres que se realizaron a lo largo de la segunda mitad de 2022. En los dos primeros talleres, dinamizados en línea, se abordó la definición de las personas objeto de la Estrategia⁷, así como la formulación de las medidas y las acciones a contemplar en la Estrategia. Además de los talleres, se habilitó un espacio web

6. Los CEVEX están recogidos en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y se encuentran regulados en el Decreto 94/2016, de 22 de julio, del Consell. Actualmente existen 42 centros distribuidos por todo el mundo y su función es el mantenimiento de los vínculos sentimentales, afectivos, sociales y culturales con el pueblo valenciano, así como el fomento del conocimiento de su historia, su lengua propia y su cultura fuera del territorio de la Comunitat. Además, constituyen un instrumento de participación de la ciudadanía valenciana en el exterior y contribuyen a mantener sus relaciones con la Administración valenciana.
7. En el concepto de persona retornada a incluir en la Estrategia se debatió ampliamente a partir de un concepto propuesto resultado de un análisis comparado con otras estrategias de retorno autonómicas.

específico donde la ciudadanía podía hacer aportaciones en cualquier momento en torno a las temáticas tratadas en los talleres.

A lo largo del proceso de diseño de la Estrategia Valenciana de Retorno hubo una coordinación y una comunicación entre la Administración del Estado y la de la Generalitat Valenciana, concretamente, entre la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat, cuyos contactos a nivel técnico posibilitaron el acompañamiento en la evolución de dicho proceso, tal y como se indica en el documento de la Estrategia.

De acuerdo con el documento de la Estrategia, el proceso participativo contó con la participación directa de unas 220 personas valencianas en el exterior y retornadas, además de los agentes institucionales y colectivos sociales. La Estrategia fue presentada a la ciudadanía y a los medios el 24 de febrero de 2023.

Enfoque y objetivos

El objetivo de la Estrategia es facilitar el retorno a la Comunitat Valenciana de las personas valencianas en el exterior que deseen regresar. Y a partir de las aportaciones recogidas a lo largo del proceso participativo, se establecieron una serie de principios inspiradores de la Estrategia que constituyeron la base de las acciones a contemplar en ella (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, 2023: 16-17):

- Poner en valor la experiencia y riqueza cultural y profesional que aporta la persona retornada en la sociedad valenciana, representando una oportunidad colectiva.
- Tener en cuenta la situación de especial vulnerabilidad que presentan las personas valencianas en el exterior y las que retornan, lo que supone eliminar los obstáculos administrativos y materiales para que puedan acceder a las ayudas y programas en igualdad de condiciones que las personas residentes en la Comunitat Valenciana.
- La inclusión, de manera amplia, en la Estrategia de todas las personas valencianas en el exterior para evitar situaciones de discriminación entre ellas, sin distinguir por edad o perfil laboral; también se aplicará a las familias. Además, se incluirán tanto las personas valencianas residentes en el extranjero como las que residen en otras comunidades autónomas de España.
- Garantizar la flexibilidad de la Estrategia en cuanto a la acreditación de los requisitos que se establezcan.
- Asegurar que la Estrategia llegará a sus destinatarios y a sus familias. Para ello se realizarán esfuerzos para dar a conocer y comunicar la Estrategia Valenciana de Retorno y su contenido, a través de la publicidad institucional, los medios de comunicación, las redes sociales y los CEVEX.
- Acompañamiento durante todo el proceso de retorno, que comenzará desde antes del regreso, en el país o lugar de residencia de la persona que retorna, y continuará una vez se regrese durante un tiempo determinado para favorecer su inclusión y la de su familia.

Estos principios que guiaron el plan de actuación de la Estrategia constituirían, en definitiva, el enfoque adoptado por esta y que fue elaborado de manera participada por todos los actores involucrados y la ciudadanía.

Destinatarios

A lo largo del proceso participativo se debatió ampliamente sobre el concepto de persona valenciana retornada a incluir en la Estrategia. Para ello, primero se trabajó en la definición del concepto de persona valenciana en el exterior y, seguidamente y a partir de este, se concretó el de persona valenciana retornada. La propuesta definitiva de los conceptos de persona valenciana en el exterior y de persona valenciana retornada es la siguiente (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, 2023: 19):

1. En materia de retorno, tendrán la consideración de personas valencianas en el exterior:
 - Las personas nacidas en la Comunitat Valenciana que residan fuera de su territorio.
 - La persona española que ha residido un mínimo de 5 años en la Comunitat Valenciana y cuya última vecindad administrativa antes de residir fuera de esta haya sido en la Comunitat Valenciana.
 - También tendrán la consideración de persona valenciana en el exterior los integrantes del grupo familiar⁸ de las personas previstas en los dos puntos anteriores [...].
2. Tendrán la consideración de personas valencianas retornadas las valencianas y valencianos en el exterior que regresen a la Comunitat Valenciana para residir de manera estable.

Por su parte, los requisitos para la consideración de persona valenciana retornada son fundamentalmente dos: «a) Haber residido y trabajado fuera de la Comunitat Valenciana un mínimo de 1 año⁹; y b) se ostentará esta condición durante dos años (la persona causante y su grupo familiar)» (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, 2023: 20).

Por tanto, estos conceptos recogidos en la Estrategia Valenciana de Retorno son amplios e inclusivos, siguiendo uno de los principios inspiradores señalados en el apartado anterior.

Acciones y medidas

Una vez recogidas todas las demandas y consideraciones durante el proceso participativo, las diferentes partes de la Administración valenciana estudiaron cómo incluir a las personas valencianas retornadas en las distintas políticas que llevan a cabo, definiendo un plan de actuación con tres áreas de interven-

8. Cónyuge o pareja y descendencia hasta el segundo grado.

9. Este requisito va en línea con el criterio de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).

ción, diez líneas de actuación y cuarenta acciones o medidas. Las tres áreas de intervención, que constituyen los tres ejes fundamentales de la Estrategia, son las siguientes: 1) información, asesoramiento y seguimiento; 2) formación, empleabilidad y emprendimiento, y 3) inclusión e integración social. Cada área de intervención integra entre 12 y 15 medidas o acciones.

La primera *área de información, asesoramiento y seguimiento* incluye una serie de medidas encaminadas, en primer lugar, a posibilitar y garantizar el acceso a la información para el retorno de las personas en el exterior (habilitar un espacio web con información detallada y actualizada sobre el retorno a la Comunitat Valenciana, establecer fórmulas de colaboración con los CEVEX para hacer llegar la Estrategia a las personas valencianas en el exterior, organizar encuentros geográficos y/o temáticos de personas valencianas en el exterior, etc.); en segundo lugar, se compone de acciones orientadas al acompañamiento integral a la persona valenciana que quiere retornar, iniciando el proceso de acompañamiento en el punto de origen; en tercer lugar, integra medidas de atención específica y especializada en la Comunitat Valenciana a la persona valenciana retornada, como un servicio de seguimiento de la situación personal de las personas y las familias retornadas durante un periodo de tiempo determinado.

Por su parte, el ámbito de formación, empleabilidad y emprendimiento incluye una serie de instrumentos de atracción profesional de la población valenciana en el exterior (servicios de orientación laboral, organización de foros y seminarios web para la interacción entre las personas interesadas en retornar y las empresas valencianas interesadas en contratar, orientación acerca de los programas para la contratación de personal investigador¹⁰, facilitación y agilización del proceso de homologación de titulaciones académicas obtenidas en el exterior, etc.), medidas de promoción del emprendimiento y autoempleo, así como medidas para el reconocimiento de la trayectoria laboral en el exterior.

Por último, entre las acciones del área de inclusión e integración social, podemos mencionar las medidas de acceso a los servicios sanitarios, las disposiciones de apoyo lingüístico para las personas retornadas y sus familias, la atención y el asesoramiento específico para víctimas de violencia de género y para personas mayores, la consideración de las personas valencianas retornadas en las ayudas a la dependencia, así como en la renta valenciana de inclusión en igualdad de condiciones que los residentes, las ayudas económicas para sufragar el retorno a las personas que lo necesiten, la información sobre programas existentes para fijar población en zonas despobladas o en riesgo de despoblación, entre otras.

Debido a la naturaleza de estas acciones, la Estrategia tiene un marcado carácter transversal que involucra a diferentes consellerías con competencias de ejecutar dichas acciones, un total de nueve consellerías. «Además, requiere de la implicación de las Administraciones del ámbito local que tienen competencias a nivel asistencial y otras que pueden facilitar el acceso a los recursos dispo-

10. Como el Plan GenT, que constituye uno de los recursos con los que cuenta la Estrategia.

nibles a las personas valencianas que retornan» (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, 2023: 10).

Si analizamos en detalle las medidas, podemos destacar tres aspectos. En primer lugar, la Estrategia incluye cuatro medidas encaminadas a combatir la despoblación rural en la Comunitat Valenciana a través de la inclusión de las posibles personas retornadas en programas ya existentes de la Generalitat Valenciana sobre esta problemática. En segundo lugar, y a pesar de que la Estrategia no se dirige a un grupo determinado de personas retornadas, sí tiene en cuenta la situación de algunos colectivos específicos que requieren de mayor apoyo a través de medidas dirigidas exclusivamente a estas personas, como jóvenes, personas mayores y mujeres víctimas de violencia de género. Y, en tercer lugar, la Estrategia incorpora dos iniciativas para el fomento de los vínculos transnacionales: la convocatoria de concursos artísticos, literarios y/o de fotografía que reflejen el mantenimiento de los vínculos de las personas valencianas en el exterior con la Comunitat, y la celebración de encuentros de personas valencianas en el exterior en los lugares donde existen centros CEVEX para el fomento de vínculos entre la Administración y las personas valencianas en el exterior y los lazos entre estas últimas.

Implantación de la Estrategia

Según el documento de la Estrategia, esta contemplará inicialmente un periodo de ejecución de cuatro años, dividido en dos fases (2023-2025 y 2025-2027), durante los cuales se llevará a cabo su seguimiento y valoración. El Foro de Retorno será el encargado de realizar el seguimiento y la evaluación, que seguirá activo tras la adopción de la Estrategia y continuará reuniéndose periódicamente para evaluar la efectividad de las medidas y la necesidad de reformular las existentes o la inclusión de otras nuevas. La valoración de dichas medidas será realizada por las propias personas destinatarias, lo que supondrá una mejora continua.

La entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana (Ley 4/2023, de 13 de abril) «insta a los departamentos del Consell a tomar consideración especial a las personas valencianas en el exterior en el diseño y desarrollo de sus acciones y programas, a efecto de facilitar el acceso a los recursos públicos» y así «favorecerles el retorno a la Comunitat Valenciana» (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, 2023: 39). Además, esta ley acompaña el inicio de la implantación de la Estrategia de Retorno a la Comunitat Valenciana.

4.2. El Plan GenT

Análisis del problema de partida y justificación

En el ACUERDO del Consell de 9 de junio de 2017 por el que se aprueba el Plan GenT, se indica que el punto de partida que impulsa el plan es la grave situación que han sufrido los jóvenes durante la crisis económica del perio-

do 2008-2015. El diseño del plan no cuenta con un análisis del problema de partida mediante producción de datos primarios, sino que utiliza fuentes secundarias para analizar su alcance.

El Informe «Juventud Necesaria» del Consejo de la Juventud de España, señala que en la Comunitat Valenciana, cerca de 22.000 jóvenes tuvieron que emigrar entre 2009 y 2013, y cifra en más de 8.000 millones de euros el coste de la emigración juvenil sobre la economía de la Comunitat Valenciana en los próximos diez años. Dicha cantidad resulta de sumar la inversión que han realizado las administraciones públicas en la educación de las personas jóvenes que emigran al extranjero, de la cual se aprovecharían los países receptores (n.d.r. *brain drain*). A esta cifra, se deben añadir, aunque no sean susceptibles de cuantificación económica, los costes familiares y personales. (Consell, 2017: 24237)

El problema de partida es que la Comunitat Valenciana sufre de una infra-dotación de capital humano que la emigración de científicos ha empeorado. Como se puede leer en el acuerdo:

La necesidad de diseñar este plan de atracción y recuperación del talento investigador resulta evidente si se compara el peso del personal dedicado a actividades de I+D+i en la Comunitat Valenciana con la media nacional (5,75 versus 6,77 personas por cada 1.000 empleadas) y, especialmente, con otras comunidades autónomas (País Vasco 12,86/1000; Madrid 9,88/1000; Cataluña 8,49/1000). (Consell, 2017: 24238-9)

El Plan confirma el interés específico de la sociedad y de los agentes políticos en el retorno de las personas altamente cualificadas que, de alguna manera, se vieron forzadas a dejar el país por los efectos de la Gran Recesión y por su gestión política basada en la austeridad.

Diseño y actores

Si bien en el Acuerdo y en los principales documentos analizados no se pone especial énfasis en el proceso de diseño de la política y, además, no se evidencia un carácter participado en el mismo, en la gestión y gobernanza del Plan sí intervienen diversas entidades públicas, cuya naturaleza pone de manifiesto la multidimensionalidad del fenómeno abarcado. Las entidades incluidas en la gobernanza son las siguientes: Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte; Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo; Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, y centros de investigación adscritos; Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF); Instituto Valenciano de la Juventud (IVAJ); Agencia Valenciana de la Innovación (AVI); Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), y Fundación de la Comunitat Valenciana para el Fomento de Estudios Superiores (FFES).

Sin embargo, el modelo de gestión de esta política, contrariamente a la Estrategia Valenciana de Retorno, no se caracteriza por la coparticipación de

los actores en todo el ciclo de la política, sino en una clara división entre decisores y ejecutores, en que los actores que desarrollan las medidas aplican su correspondiente regulación, como es el caso de universidades y centros de investigación públicos.

Enfoque y objetivos

Como vimos en el primer apartado, el problema de partida es la escasez de personas investigadoras con talento, agravada por la emigración cualificada durante la Gran Recesión. La perspectiva con la que se observa este hecho social es el de la pérdida económica que la emigración, y en especial la cualificada, representa para el territorio de origen. Según el enfoque adoptado por este plan, favorecer la vuelta del talento no es una cuestión patriótica: los valencianos y las valencianas que regresan lo hacen con todo un capital humano acumulado y enriquecido que, sin duda, constituye un activo importante para el sistema productivo y de innovación de la Comunitat Valenciana. Y en una sociedad basada en el conocimiento y en la tecnología, el talento se ha convertido en la principal fuente de riqueza. Leyendo el Acuerdo, se percibe la idea de que prima esta necesidad del territorio de atraer y facilitar el regreso de personal científico sobre el interés en el cuidado de las personas jóvenes emigradas.

La finalidad del Plan GenT es, prioritariamente, la atracción, el retorno y la retención del talento para su incorporación al sistema de investigación y desarrollo de la Comunitat Valenciana y así promover el cambio del modelo económico. Para ello, los objetivos del Plan son, principalmente, tres: 1) elevar el nivel de excelencia del sistema valenciano de investigación, desarrollo e innovación; 2) fomentar la proyección internacional de la actividad investigadora valenciana y su capacidad de captación de fondos europeos, y 3) retener en el sistema valenciano de I+D+i a jóvenes investigadores e investigadoras con proyección internacional, apoyando el inicio y el desarrollo de sus proyectos de investigación.

El programa propone, por tanto, no solo impulsar el retorno de científicos y científicas, revirtiendo así la sangría y la pérdida de talento causada por la última Gran Recesión y los recortes del sistema nacional de investigación, sino también promover acciones de prevención de la emigración altamente calificada a través de medidas de retención de los investigadores y las investigadoras en las instituciones de investigación valencianas o en su tejido productivo orientado a la innovación.

Destinatarios

El Plan GenT está específicamente dirigido a las personas investigadoras con talento que hayan emigrado. Si bien los dos principales tipos de ayudas (CIDE-GENT y CDEIGENT) se dirigen a dos colectivos en principio distintos, sus características prevalentes basadas en la condición de personal de «excelencia» o con «experiencia internacional», respectivamente, propician que los dos colectivos tengan rasgos similares, ya que es difícil de imaginar la excelencia en la ciencia sin un perfil internacional.

En el caso de estas dos ayudas, la intención de favorecer el retorno de personal investigador que había emigrado al extranjero y, por tanto, con un claro perfil internacional, se hace patente en los requisitos que tienen que cumplir las personas solicitantes: en ambos casos no deben tener vinculación previa con centros de la Comunitat Valenciana y se requiere que hayan realizado una o varias estancias en centros de investigación de prestigio internacional fuera de la Comunitat Valenciana que acumulen, como mínimo, un periodo total de tres años en el caso de CIDEAGENT y 2 en el caso de CDEAGENT. Además, se trata de personal con una trayectoria científica consolidada, pidiendo al menos 6 años de experiencia previa para CIDEAGENT y no superior a 6 años en el caso de CDEAGENT.

Acciones y medidas

El Plan GenT cuenta con 14 actuaciones articuladas en cuatro ejes: 1) excelencia investigadora; 2) apoyo a investigadores e investigadoras con talento; 3) apoyo al talento de jóvenes con titulación y al emprendimiento científico e innovador, y 4) fortalecimiento del talento para la inserción laboral de las personas jóvenes. Sin embargo, solamente los dos primeros ejes pueden considerarse como orientados al retorno y a la atracción de talento que procede del extranjero. En el marco de estos dos ejes, el Plan contempla dos tipos de ayudas: 1) CIDEAGENT, destinadas a investigadoras e investigadores doctores de excelencia, y 2) CDEAGENT, dirigidas a doctoras y doctores con experiencia internacional.

Las ayudas del Plan consisten en subvenciones para la contratación de personal investigador con estos perfiles durante un periodo de 48 meses, con una retribución mínima de 53.000 euros brutos anuales, considerada una buena remuneración en comparación con la de personal de investigación de plantilla en las universidades y en los centros de investigación valencianos.

Ejecución y primeros resultados

Hasta la fecha, según los datos ofrecidos por la Conselleria de Innovación, Universidad, Ciencias y Sociedad digital, se han financiado los planes de 130 investigadores e investigadoras GenT, de los cuales 84 se han incorporado al sistema valenciano de investigación, mientras que para el año 2023 se han convocado 38 nuevas plazas. Por otro lado, para ofrecer una idea de la capacidad del programa de atraer efectivamente a científicos y científicas emigrados para favorecer su retorno, se han analizado los datos proporcionados por la Secretaría de Política Científica relativamente a las solicitudes recibidas en la última convocatoria correspondiente a 2023. Para las subvenciones de CIDEAGENT llegaron un total de 41 solicitudes, de las cuales 27 correspondían a personas de nacionalidad española. De estas últimas, solo 11 procedían de centros ubicados en España, mientras que 16 (13 hombres y 3 mujeres) provenían de diversas zonas geográficas: Europa (Alemania, Dinamarca, Suiza, Estonia, Italia, Francia, Portugal y Reino Unido), Asia (Japón, China y Singapur) y América (Ecuador y Estados Unidos). Para las subvenciones de CDEAGENT

se presentaron un total de 35 candidaturas, de las cuales 27 eran de españoles, y entre estas, solo 8 eran de personas procedentes de centros de investigación españoles, mientras que las otras 19 (13 hombres y 6 mujeres) procedían de diversos países, tales como Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, Suecia, Estados Unidos o Israel.

5. Discusión y conclusiones

El estudio de estas dos iniciativas gubernativas autonómicas para incentivar el retorno, realizado a la luz de las categorías analíticas propuestas por Subirats (2012), ha permitido estudiar y comparar las dos políticas, así como responder a las preguntas iniciales de investigación enmarcadas en los debates teóricos actuales sobre migración de retorno, políticas de emigración y procesos de reintegración.

El análisis comparado de las dos políticas permite resaltar una gran diferencia en relación con el carácter participado (o no) de estas y que impacta, de algún modo, en los distintos elementos analizados. En el caso de la Estrategia Valenciana de Retorno no solo el proceso de diseño ha sido participativo —con la implicación de los diversos actores institucionales y sociales, y de la propia ciudadanía—, sino que se prevé que así lo sea a lo largo de todo el ciclo de la política (una clara muestra de ello es que el Foro continuará activo después de su implantación y durante su desarrollo, con el fin de realizar el seguimiento y la evaluación). La atribución de la competencia de la Estrategia a la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática ya evidenciaba el interés de los agentes políticos en otorgar una concepción participada a la Estrategia. El diseño participativo ha vertebrado todo su proceso y su contenido, desde el enfoque y sus principios inspiradores, los destinatarios, hasta las acciones y medidas, lo que ha conseguido responder a las demandas y a las necesidades reales para que el proceso de retorno se lleve a cabo en las mejores condiciones posibles. Todo ello parece augurar que la Estrategia se convertirá en una iniciativa de retorno exitosa. Por otro lado, a pesar de que el diseño del Plan GenT no ha sido participativo, su gestión y gobernanza sí ha implicado la intervención de diversas entidades públicas, cuya intención es promover la transformación del modelo productivo a través de la contratación del talento en el sistema de investigación valenciano. Sus resultados, basados en la incorporación de un número importante de investigadores al sistema valenciano de investigación, también evidencian el carácter exitoso que ha tenido el Plan.

A continuación, pasaremos a responder cada una de las preguntas de investigación. En relación con la primera pregunta relativa a cuál es la concepción de la persona migrante cuyo regreso se quiere favorecer, la Estrategia Valenciana de Retorno ha tenido en cuenta la complejidad y la heterogeneidad de los procesos de retorno y de las personas retornadas, ambos aspectos evidenciados por King y Kuschminder (2022), y que se constata claramente en la concepción del migrante que aparece en la Estrategia. Así, la definición

del concepto de persona valenciana retornada se caracteriza por ser amplia e inclusiva, ya que no distingue por edad, nivel educativo o perfil profesional, de tal forma que no va dirigido preferentemente a jóvenes con elevada cualificación; además, también incluye al grupo familiar de las personas retornadas. Este último elemento incluyente deja entrever la visión de que la migración no solo es individual, sino que también es colectiva y/o intergeneracional, tal y como apuntan el enfoque del transnacionalismo y el de las redes sociales. Asimismo, otros dos aspectos innovadores e inclusivos del concepto residen, en primer lugar, en el hecho de que no se ciñe solamente a las personas migrantes internacionales, sino también a aquellas que residen en otras comunidades autónomas (migrantes internos) y, en segundo lugar, en que prima la última vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana más que el lugar de nacimiento. Por su parte, el Plan GenT está dirigido exclusivamente a la captación de talento y personal científico, incluyendo medidas importantes para la atracción, el retorno y la reincorporación laboral de investigadores e investigadoras, en especial jóvenes, al sistema científico valenciano. Por ello, constituye un importante programa de *brain gain* a nivel autonómico orientado a un grupo de emigrantes residentes en el extranjero con características muy específicas y de elevada cualificación. La idea de persona retornada que transmite, por tanto, gira completamente alrededor del capital humano que aporta y de su función para el enriquecimiento del sistema científico local. En este sentido, no se aprecia en los documentos casi ninguna valoración referida a la persona dentro de su contexto social y en una perspectiva holística.

En cuanto a la percepción de la reintegración y de qué manera se refleja en las medidas propuestas, la Estrategia Valenciana de Retorno incluye medidas que apoyan la reintegración de la persona migrante retornada en la sociedad de origen desde una perspectiva amplia e integral, considerando la reintegración como un proceso multidimensional (IOM, 2004, 2015; Kuschminder, 2017, 2022): incorpora acciones económicas (educación, trabajo y empleo, ayudas económicas); del ámbito social y cultural (sanidad, cultura e integración, vivienda, violencia de género, juventud, personas mayores), y psicosociales (información, acompañamiento y seguimiento), además de acceso a los derechos. Por todo ello, la Estrategia adopta un enfoque integrado de las políticas de emigración (Boros y Hegedús, 2016), en que se vincula la migración y el retorno con un conjunto más amplio de procesos de índole económico, social, cultural, de desarrollo regional, en referencia a la sociedad de la información, etc. El objetivo de lograr una reintegración de la persona retornada en las mejores condiciones posibles, basada en este enfoque multidimensional, puede favorecer el asentamiento y arraigo en el lugar de retorno y reducir, así, las posibilidades de reemigración, promoviendo que el retorno sea definitivo. Contrariamente, por las medidas que incluye, el Plan GenT adquiere un enfoque concentrado (Boros y Hegedús, 2016), centrado únicamente en la dimensión profesional, es decir, en la reincorporación laboral de este colectivo altamente cualificado, sin tener en cuenta la multidimensionalidad del proceso de rein-

tegración, ni tampoco el apoyo al grupo familiar de las personas retornadas. Por tanto, las científicas y los científicos emigrados, cuyo retorno se quiere favorecer en el ámbito del Plan GenT, figuran como un recurso estratégico para la transformación del tejido productivo valenciano, más que como ciudadanos y ciudadanas con derecho a regresar.

La tercera pregunta versa sobre el papel que desempeñan las medidas transnacionales en las políticas analizadas y sobre cuáles son los vínculos transnacionales de la persona migrante que estas iniciativas intentan utilizar para favorecer su retorno. En el caso de la Estrategia Valenciana de Retorno, la adopción de una visión menos pesimista sobre la emigración y más equilibrada sobre esta realidad y la del retorno se refleja en el impulso dado a las medidas transnacionales para el mantenimiento de los vínculos con las comunidades de personas valencianas residentes en el extranjero, donde los CEVEX adquieren un papel fundamental en el mantenimiento de estos vínculos transnacionales. En el marco del Plan GenT, aunque no incluye medidas transnacionales, la existencia de lazos académicos entre las personas científicas emigradas y aquellas que desempeñan su labor en los centros y en las universidades de acogida es imprescindible para que se lleve a cabo el retorno, ya que las candidaturas para las ayudas del programa deben ir acompañadas necesariamente de un grupo de investigación de acogida en una universidad o en un centro de investigación en la Comunitat Valenciana. Por tanto, la existencia de un espacio transnacional de actuación en la comunidad científica se torna crucial para este plan. Pero no solamente la existencia de estos vínculos transnacionales con el país de origen facilita la adscripción a dicho plan y, por ende, el retorno, sino que los proyectos financiados promueven el «transnacionalismo inverso», a través del mantenimiento de los vínculos creados con los antiguos centros de investigación en los países de acogida y que se transforman en un recurso para el sistema científico autonómico.

Por último, nos preguntamos si el retorno, en el ámbito de estas políticas, se percibe como el final del ciclo migratorio, cuestión también estrechamente vinculada al enfoque transnacional. En ambas iniciativas, la percepción acerca de la migración de retorno como un movimiento que no necesariamente tiene que ser definitivo, está latente en ellas, sobre todo en la Estrategia Valenciana de Retorno —en su planteamiento y justificación se tienen en cuenta las dinámicas migratorias recientes, concretamente, la movilidad laboral entre países europeos que puede facilitar futuras reemigraciones, además de que incluye medidas para el fomento de los vínculos transnacionales—. A pesar de esta consideración, la finalidad de dichas políticas, y obviamente el motivo de que se hayan creado, es promover el retorno de la manera más favorable y estable posible, además de reducir las posibilidades de reemigración.

Financiación

Esta investigación ha sido posible gracias al proyecto «Integración y retorno de la “nueva emigración española”»: un análisis comparativo de las comu-

nidades españolas en Reino Unido y Francia» (PID2019-105041RA-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (MCIN/AEI/10.13039/501100011003).

Referencias bibliográficas

- BETRISEY NADALI, Débora (2020). «La movilidad de los mejores: Políticas migratorias para jóvenes y nuevos saberes de estado en el contexto español». *Migraciones Internacionales*, 11.
<<https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.1986>>
- BILGILI, Özge (2022). «Return and transnationalism». En: KING, Russell y KUSCHMINDER, Katie (ed.). *The handbook of return migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 38-52.
<<https://doi.org/10.4337/9781839100055.00011>>
- BOROS, Lajos y HEGEDŰS, Gábor (2016). «European national policies aimed at stimulating return migration». En: NADLER, Robert; KOVÁCS, Zoltán; GLORIUS, Birgit y LANG, Thilo (eds.). *Return Migration and Regional Development in Europe Mobility Against the Stream* [eBook]. Palgrave Macmillan, 333-357.
- CARLING, Jørgen y ERDAL, Marta Bivand (2014). «Return migration and transnationalism: How are the two connected?». *International Migration*, 52(6), 2-12.
<<https://doi.org/10.1111/imig.12180>>
- CASSARINO, Jean-Pierre (2004). «Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited». *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253-279.
- (2008). *Return Migrants to the Maghreb: Reintegration and Development Challenges*. San Domenico di Fiesole: European University Institute (EUI). Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- CONSELLERIA DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA, COOPERACIÓN Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. GENERALITAT VALENCIANA (2023). *Estrategia de Retorno de las Personas Valencianas en el exterior a la Comunitat Valenciana: Una estrategia codiseñada con la ciudadanía y con todos los agentes implicados en el proceso de retorno a la Comunitat Valenciana*. <<https://ir.uv.es/wB6JQav>>.
- DE HAAS, Hein y VEZZOLI, Simona (2011). *Leaving Matters: The Nature, Evolution and Effects of Emigration Policies*. DEMIG Project Paper 4. Oxford: International Migration Institute. University of Oxford.
- DÉLANO, Alexandra y GAMLEN, Alan (2015). «Comparing and Theorizing State-Diaspora relations». *Political Geography*, 41, 43-53.
<<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.05.005>>
- DUVAL, David Timothy (2004). «Linking return visits and return migration among Commonwealth Eastern Caribbean migrants in Toronto». *Global Networks*, 4(1), 51-67.
<<https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2004.00080.x>>
- FERNÁNDEZ-GUZMÁN, Eduardo (2011). «Revisión bibliográfica sobre la migración de retorno». *Norteamérica*, 6(1), 35-68.
- GLICK SCHILLER, Nina; BASCH, Linda y BLANC-SZANTON, Cristina (1995). «From immigrant to transmigrant: Theorizing transnational migration». *Anthropology Quarterly*, 68(1), 48-63.

- GONZÁLEZ-MARTÍN, Beatriz y PUMARES, Pablo (2021). «De vuelta a casa: El retorno de los jóvenes españoles desde Europa». *Revista Española de Sociología*, 30(4), a73.
<<https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.73>>
- HECKMANN, Friedrich (2001). *Effectiveness of National Integration Strategies Towards Second Generation Youth in a Comparative European Perspective*. Bruselas: European Commission. Final Report.
- IOM (2004). *Glossary on Migration*. Ginebra: International Organization for Migration. <<https://ir.uv.es/af0ZM2R>>.
- (2015). *Reintegration: Effective Approaches*. Ginebra: International Organization for Migration. <<https://ir.uv.es/MdLW0T6>>.
- KING, Russell y CHRISTOU, Anastasia (2011). «Of counter-diaspora and reverse transnationalism: Return mobilities to and from the ancestral homeland». *Mobilities*, 6(4), 451-466.
<<https://doi.org/10.1080/17450101.2011.603941>>
- KING, Russell y KUSCHMINDER, Katie (eds.) (2022). *Handbook of return migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- KUSCHMINDER, Katie (2017). *Reintegration Strategies: Conceptualizing How Return Migrants Reintegrate*. Cham: Palgrave Macmillan.
- (2022). «Reintegration Strategies». En: KING, Russell y KUSCHMINDER, Katie (ed.). *The handbook of return migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 200-211.
- MÁRMORA, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM-Paidós.
- MAYNTZ, Renate (1980). *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Königstein im Taunus: Athenäum.
- (1983). *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MORAN-TAYLOR, Michelle y MENJÍVAR, Cecilia (2005). «Unpacking longings to return: Guatemalans and Salvadorans in Phoenix, Arizona». *International Migration*, 43(4), 91-121.
<<https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2005.00334.x>>
- MUELLER, Charlotte (2022). «Diaspora return and knowledge transfer». En: KING, Russell y KUSCHMINDER, Katie (ed.). *The handbook of return migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 331-343.
- NADLER, Robert; LANG, Thilo; GLORIUS, Birgit y KOVÁCS, Zoltán (2016). «Conclusions: Current and future perspectives on return migration and regional development in Europe». En: NADLER, Robert; KOVÁCS, Zoltán; GLORIUS, Birgit y LANG, Thilo (eds.). *Return Migration and Regional Development in Europe: Mobility Against the Stream* [eBook]. Palgrave Macmillan, 359-376.
- PADILLA, Beatriz y AZEVEDO, Joana (2017). «Introdução». En: PADILLA, Beatriz; AZEVEDO, Joana y FRANÇA, Thais (org.). *Migrações internacionais e políticas públicas portuguesas*. Lisboa: Mundos Sociais, 1-5.
- PASETTI, Francesco (2017). «Living in the Past, Leaving in the Present: Emigration and Diaspora Policies in Spain». En: WEINAR, Agnieszka (ed.). *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*. Nueva York: Springer, 187-203.
- PINHO, Filipa; MARQUES, José Carlos y GÓIS, Pedro (2022). «Portugal e Espanha, países para regressar: Uma análise comparativa de políticas de recuperação de emigrantes». *Cidades, Comunidades e Territórios*, 44, 104-120.
<<https://doi.org/10.15847/cct.26508>>

- POTTER, Robert B.; CONWAY, Dennis y ST. BERNARD, Godfrey (2009). «Transnationalism personified: Young returning Trinidadians in their own words». *Journal of Economic and Human Geography*, 100(1), 101-113. <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2008.00473.x>>
- RAGAZZI, Francesco (2014). «A comparative analysis of diaspora policies». *Political Geography*, 41(1), 74-89. <<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2013.12.004>>
- REYNOLDS, Tracey (2008). *Ties that Bind: Families, Social Capital and Caribbean Second-Generation Return Migration*. Sussex Migration Working Paper, 46. Brighton: University of Sussex.
- ROVETTA CORTÉS, Ana Irene (2018). «No me toca el corazón: Examinando las políticas para la diáspora en Galicia y Véneto». *Papers: Revista de Sociología*, 103(3), 395-421. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.2434>>
- SCHARPF, Fritz W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- STARK, Oded (1991). *The Migration of labor*. Cambridge: Basil Blackwell.
- SUBIRATS, Joan et al. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- TODARO, Michael P. (1969). «A model of labor migration and urban unemployment in less-developed countries». *The American Economic Review*, 59, 138-148.

Normativas y textos legislativos consultados

- CONSELL (2017). «ACUERDO de 9 de junio de 2017, del Consell, por el que se aprueba el Plan GenT (Generació Talent)». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 8080 (10 de julio). <<https://ir.uv.es/PbsgN2n>>.
- CONSELLERIA DE INNOVACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIAS Y SOCIEDAD DIGITAL. *Bases reguladoras para la concesión de subvenciones del programa-Plan GenT* (2018, 2020). <<https://ir.uv.es/vYo8spo>>.
- *Resolución convocatoria subvenciones del programa para el apoyo a personas investigadoras con talento – Plan GenT* (2019, 2020, 2021, 2022).