

Artículos / Articles

Análisis multinivel de las agendas territoriales sobre migraciones y desarrollo en regiones periferizadas de España: ¿qué sucede ante un rural más diverso?

Multilevel analysis of territorial agendas on migration and development in peripheralized regions of Spain. What happens in a more diverse rural context?

Keina Espiñeira 

Departamento de Sociología e Ciencias da Comunicación, Universidade da Coruña, España.

keina.espineira@udc.gal

Belen Fernández-Suárez 

Departamento de Sociología e Ciencias da Comunicación, Universidade da Coruña, España.

belen.fernandez.suarez@udc.gal

Recibido / Received: 02/06/2025

Aceptado / Accepted: 28/11/2025



RESUMEN

Los puntos de intersección entre la gobernanza migratoria y las estrategias de desarrollo rural en España han adquirido una atención creciente en un contexto europeo que vincula la revitalización territorial con la gestión de las migraciones y la diversidad. Partiendo de este marco, el artículo examina las implicaciones de estas agendas para las políticas públicas y la gobernanza multinivel. A partir de un análisis del marco regulatorio estatal y de las estrategias autonómicas de Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón, se indaga en las orientaciones que adoptan las distintas escalas institucionales, así como en las fricciones, carencias y desafíos que emergen en su implementación. Mediante una metodología cualitativa y el estudio de diversos municipios, se abordan las dificultades de la acción local en materia de inmigración y desarrollo. El análisis permite valorar cómo se configura el enfoque de la migración desde la perspectiva del desarrollo rural y sugiere la necesidad de avanzar hacia esquemas de gobernanza más inclusivos y participativos, capaces de integrar actores diversos y fortalecer la articulación entre escalas administrativas.

Palabras clave: desarrollo rural, reto demográfico, política migratoria, integración, retorno.

ABSTRACT

The intersection between migration governance and rural development strategies in Spain has gained increasing attention within a European context that links territorial revitalization with the management of migration and diversity. Building on this framework, the article examines the implications of these agendas for public policies and multilevel governance. Drawing on an analysis of the national regulatory framework and the regional strategies of Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, and Aragón, it explores the orientations

*Autor para correspondencia / Corresponding author: Keina Espiñeira, keina.espineira@udc.gal

Sugerencia de cita / Suggested citation: Espiñeira, K., y Fernández-Suárez, B. (2026). Análisis multinivel de las agendas territoriales sobre migraciones y desarrollo en regiones periferizadas de España: ¿qué sucede ante un rural más diverso?. *Revista Española de Sociología*, 35(1), a286. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2026.286>

adopted by different institutional scales, as well as the frictions, gaps, and challenges that emerge during implementation. Using a qualitative methodology and the study of several municipalities, it addresses the difficulties faced by local action in the fields of immigration and development. The analysis assesses how migration is approached from a rural development perspective and suggests the need to move toward more inclusive and participatory governance models capable of integrating diverse actors and strengthening coordination across administrative levels.

Keywords: rural development, demographic challenge, migration policy, integration, return.

INTRODUCCIÓN

La gobernanza de la migración y las estrategias de desarrollo en zonas rurales han ganado en Europa una creciente atención política y académica. Los análisis promovidos por las instituciones europeas identifican las zonas rurales como una parte esencial del modo de vida europeo ([Comisión Europea \[CE\], 2021](#)). En cifras, constituyen el hogar de 137 millones de personas que representan casi el 30% de su población, y cubren más del 80% de su territorio ([CE, 2021, p. 1](#)). La constatación de que existe una multi-causalidad de factores que afecta a los procesos de contracción social y económica de estas regiones, especialmente las periféricas, ha sido abordada mayoritariamente desde perspectivas demográficas ([Natale et al., 2019](#)).

En el caso de los países del sur de Europa, esta perspectiva ha estado marcada por políticas que han puesto claramente el acento en dicha cuestión, como es el caso del estado español y el paquete de medidas desplegadas alrededor de la agenda contra la despoblación y el reto demográfico, particularmente desde 2015 ([Organización Internacional para las Migraciones \[OIM\], 2018; Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico \[CRD\], 2019](#)). Entre las preocupaciones principales, destaca la despoblación vinculada a la erosión de las infraestructuras rurales y la prestación de servicios esenciales, como la atención sanitaria, los servicios sociales y la educación; así como las inquietudes en torno a la posible caída de ingresos, derivada de la reducción de oportunidades de empleo y de las limitaciones en el transporte y la conectividad digital, entre otras.

La gestión de estos desafíos avanza hacia enfoques de gobernanza multinivel en los que las dimensiones de desarrollo social y económico se están entrelazando con nuevas dinámicas migratorias. A la luz del creciente movimiento y asentamiento de personas de origen extranjero en zonas rurales, así como del papel cada vez más importante de estas regiones en el régimen migratorio de la UE, la Comisión Europea se hace eco y lo incorpora a su “Visión a largo plazo para las zonas rurales” ([CE, 2021](#)). Con este giro en la política migratoria hacia el interior, que se solapa con la securitización y la selectividad de la frontera exterior ([Carta et al., 2025](#)), las instituciones europeas convierten al rural periférico en un contexto propicio para la acción política migratoria.

Sobre el texto, la novedad radica en que la resiliencia y prosperidad de estas regiones dependerá de su capacidad para transformarse en comunidades inclusivas y solidarias, promoviendo la igualdad de oportunidades, así como transformándose en “lugares de diversidad” capaces de aprovechar su potencial ([CE, 2021, p. 16](#)). Esta propuesta representa, a priori, un cambio de paradigma con respecto a enfoques previos. En lugar de considerar a las zonas rurales como espacios rezagados o meramente receptores de asistencia, se las posiciona como actores activos del cambio social. El reconocimiento de su potencial local (activos, talentos, saberes) podría implicar una ruptura con las narrativas de déficit que tradicionalmente las ha acompañado. Se propone, en su lugar, un enfoque de desarrollo

endógeno basado en la valorización de los recursos ya existentes, articulados con políticas públicas inclusivas. En esta lógica, la diversidad deja de percibirse en el papel como un factor disruptivo para convertirse en un “recurso estratégico” capaz de enriquecer el capital humano y social de estos territorios, una visión que, en su implementación práctica, exigirá profundos ajustes institucionales y políticos.

Partiendo de este marco, una agenda europea que vincula desarrollo y revitalización rural con la gestión de las migraciones y la diversidad, resulta pertinente examinar sus implicaciones en términos de políticas públicas y gobernanza. Desde esta premisa, el presente análisis se propone examinar hacia dónde se orientan las agendas político-institucionales en España, actualmente marcadas por un enfoque demográfico predominante que refleja lógicas instrumentales en relación con la política migratoria. Se analizará, en particular: qué tipo de políticas se están promoviendo desde los distintos niveles de gobierno (estatal, autonómico y local); qué tensiones y desafíos emergen de su implementación; y qué replanteamientos requieren los estudios migratorios para abordar las especificidades de los contextos rurales.

El estudio realizado comprende los territorios de Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón. Esta selección responde al interés por comprender las políticas que buscan compensar la contracción económica y demográfica en áreas rurales que encajan en categorías de “declive” (*shrinkage*), caracterizadas por tasas de renta inferiores a la media, en las que la creación de empleo, el mantenimiento de determinados servicios o el relevo generacional plantean retos importantes (Bontje y Musterd, 2012; Red Europea de Observación para el Desarrollo Territorial y la Cohesión [ESPON], 2017). En España, la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural sitúa el debate en comarcas con tasas de envejecimiento superiores al 30%, juventud por debajo del 15% y una actividad económica insuficiente para generar empleo estable y de calidad.¹

La metodología empleada es de corte cualitativo, basada en el análisis de documentos políticos y legislativos, así como entrevistas semiestructuradas con actores políticos, administrativos y de la sociedad civil. Se examinan las principales estrategias y planes gubernamentales a nivel estatal y regional, así como los instrumentos políticos de los que se dotan los municipios, evaluando las contradicciones que emergen en la implementación de este marco y su impacto en la reorientación de la política migratoria. Como veremos, este análisis permite valorar el enfoque de la migración desde la perspectiva del desarrollo rural y su impacto para la formulación de esquemas de gobernanza futuros más inclusivos y participativos, que integren actores diversos y favorezcan la articulación entre escalas institucionales.

CENTRAR LAS ÁREAS RURALES EN LOS DEBATES SOBRE MIGRACIÓN: HACIA NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

En el ámbito de los estudios sobre migración, la relación entre migración y desarrollo ha sido ampliamente abordada, evidenciando la estrecha interdependencia entre la movilidad humana y las transformaciones socioeconómicas. En sus inicios, el debate se centró en la pregunta fundamental de si la migración actúa como motor de desarrollo o si es el desarrollo el que impulsa los procesos migratorios (Schuerkens, 2005). Esta interacción, denominada en la literatura como el nexo migración-desarrollo, ha oscilado entre enfoques de carácter optimista y perspectivas más críticas. No obstante, en la evolución de estos debates, han tendido a prevalecer las aproximaciones centradas en las perspectivas de los países receptores, con un énfasis predominante en la dimensión económica del desarrollo, en detrimento de sus componentes sociales y humanos (Frankenhaeuser et al., 2013).

¹ Tres de las regiones analizadas comprenden densidades de población inferior a 30 habitantes/Km2: Castilla-La Mancha 26,23; Castilla y León, 25,42; y Aragón 28,11 hab/Km2 (INE, 2023).

Desde una perspectiva política, el impacto del desarrollo se ha centrado en los beneficios de la migración laboral ([King y Collyer, 2016](#)). Esta orientación ha conducido a una sobredimensión del papel de los mercados laborales en la formulación de políticas. Incluso aquellas propuestas que han promovido una visión más transnacional de la migración, considerando a las personas migradas como agentes de desarrollo ([Faist, 2008](#)), han sido fácilmente absorbidas por una agenda neoliberal global que busca controlar selectivamente la movilidad ([de Haas et al., 2018](#)).

Desde los estudios críticos del desarrollo, [Delgado Wise y Márquez Covarrubias \(2011\)](#) han conceptualizado este proceso como un “intercambio desigual”, en el que los intereses de las economías dominantes se imponen mediante discursos y estrategias de desarrollo. Esta perspectiva cuestiona el optimismo inicial y subraya el papel estructural que cumple la mano de obra migrante en una nueva división internacional del trabajo ([Delgado Wise et al., 2013, p. 435](#)). Al entender la migración como un continuo entre lo forzado y lo voluntario ([Erdal y Oeppen, 2018, p. 984](#)), se revela cómo el desarrollo desigual genera condiciones que favorecen el desplazamiento y la explotación de determinados grupos. En este marco, [Sassen \(2014\)](#) destaca la conexión entre migración y estructuras económicas globales, en las que las personas migrantes son incorporadas como fuerza laboral precaria y fácilmente sustituible.

Parte de los enfoques contemporáneos sobre la migración en áreas rurales continúan reproduciendo conceptualizaciones unilaterales del desarrollo, la movilidad y la propia migración, una tendencia que ha sido objeto de crítica en diversos trabajos ([Kordel et al., 2018; de Lima et al., 2022](#)). A menudo, estas aproximaciones se basan en visiones tradicionales de la gobernanza migratoria y tienden a representar los espacios rurales como territorios estáticos, homogéneos y pasivos, sobrecargados con la gestión migratoria (véase la crítica en [Moralli et al., 2023](#)). Este tipo de representaciones no solo limita la comprensión de las transformaciones sociales en curso, sino que también invisibiliza las prácticas locales de formulación de políticas y el potencial transformador de las propias comunidades rurales, como han problematizado diversos trabajos ([McAreavey y Argent, 2018; Zoomers, 2023](#)). Al mismo tiempo, existe el riesgo de que estos enfoques ignoren las experiencias, trayectorias y contribuciones de las personas migradas en la construcción comunitaria y social.

Frente a las limitaciones señaladas, ha emergido una literatura crítica que busca ampliar la comprensión de las dinámicas migratorias en el ámbito rural desde perspectivas más inclusivas y contextualizadas. Trabajos pioneros como el de [Neal \(2002\)](#) ya advertían sobre la influencia de las representaciones racistas en el diseño de políticas y legislaciones en el medio rural inglés, y sus efectos excluyentes en términos de ciudadanía. En esta misma dirección, se ha consolidado una línea de estudios que examina la emergencia de contextos rurales cada vez más diversos y las formas institucionales y comunitarias de gestionar esta diversidad (véanse [Woods, 2018; Giannetto y van der Maarel, 2024](#); y para el caso español [Sampedro y Camarero, 2018; Domingo et al., 2023](#)).

Asimismo, diversos trabajos han señalado la importancia de incorporar una lectura de género en el análisis de estas dinámicas, en tanto que los proyectos migratorios y los procesos de asentamientos en el medio rural se encuentran atravesados por desigualdades estructurales en el acceso al empleo, los recursos y la participación comunitaria. Las mujeres inmigrantes, en particular, desempeñan un papel central en la sostenibilidad social de estos territorios, aunque sus aportaciones suelen permanecer invisibilizadas en la formulación de políticas ([Bock, 2015; Rye y O'Reilly, 2020; Sampedro, 2022](#)).

Desde los estudios de gobernanza, una parte significativa de la investigación se ha centrado en dos ejes principales: por un lado, el giro local en las políticas de migración, que reconoce el papel activo de los gobiernos locales y otros actores territoriales en la implementación (y reinterpretación) de estas políticas ([Miellet, 2021; Bazurli et al., 2022; Martins y Davino, 2023](#)); y por otro, la necesidad de abordar la gobernanza migratoria desde

enfoques multinivel, concebidos como procesos de articulación entre distintos niveles de gobierno y actores públicos y no gubernamentales, que operan de manera interdependiente pero autónoma, en el marco de redes colaborativas (Adam y Caponio, 2018; Caponio y Jones-Correa, 2017). Esta línea se ha complementado con un creciente interés por las prácticas acogedoras y la conformación de espacios de bienvenida (*welcoming*), que no solo buscan facilitar la recepción de personas migrantes, sino también promover formas más sostenibles y equitativas de convivencia y participación (Ponzo, 2020; Moralli et al., 2023).

Las investigaciones desarrolladas en el contexto español evidencian una tensión entre las políticas que instrumentalizan la migración como respuesta a déficits estructurales -ya sean laborales, demográficos o vinculados a la sostenibilidad del estado del bienestar- y las condiciones legales y socioeconómicas que configuran las trayectorias migratorias y los procesos de arraigo, participación e inclusión en el territorio. Diversos estudios advierten de que la capacidad de estas políticas para revertir dinámicas de contracción resulta limitada (Bayona-i-Carrasco y Gil-Alonso, 2013; Roquer y Blay, 2017). Factores materiales y emocionales, como las condiciones laborales, las posibilidades de movilidad social, los sentimientos de pertenencia o el vínculo comunitario y la participación social, inciden de manera decisiva en los proyectos de vida en estas zonas. En consecuencia, se dan procesos de re-emigración hacia entornos urbanos, percibidos como espacios con mayores niveles de estabilidad y expectativas de futuro (Sampedro y Camarero, 2016; Camarero y Sampedro, 2019).

A partir de este diagnóstico, se constata la necesidad de replantear el modo en que se analizan y gestionan los procesos migratorios en entornos rurales. En esta dirección, comienza a consolidarse un consenso en torno a la importancia de situar a las áreas rurales en el centro del estudio. Esto no solo implicaría aplicar una mirada rural a la migración, reconociendo la historicidad de los movimientos poblacionales en estos territorios y su papel en la conformación de nuevas ruralidades, sino también observar lo rural desde la perspectiva de las migraciones contemporáneas. Es decir, considerando a las personas, con distintos bagajes, sujetos activos que otorgan sentido a las intervenciones políticas y sociales, y que transforman los espacios rurales a través de sus prácticas, vínculos y aspiraciones. Así, Triandafyllidou (2022) destaca que descentrar nuestra comprensión de la gobernanza migratoria requiere prestar atención a esos procesos que emergen desde espacios periféricos, donde la migración no solo tiene lugar, sino que adquiere una relevancia fundamental.

Al mismo tiempo, nuevas propuestas analíticas cuestionan las representaciones dominantes que conciben a las personas migrantes como un recurso para revertir el abandono rural. En esta línea, Zoomers (2023) propone “desmigrantizar” las visiones sobre revitalización territorial, desplazando el foco desde las identidades de origen hacia modelos comunitarios más inclusivos y sostenibles, centrados en el conjunto de la población. Esta perspectiva invita a repensar el desarrollo rural no como un proceso de integración unilateral de quienes llegan, sino como una construcción relacional que involucra a todos los actores del territorio. Con ello, se busca también reducir la presión que se proyecta sobre las personas migrantes, a quienes frecuentemente se les atribuye la responsabilidad de problemas que, en realidad, requieren soluciones políticas y colectivas.

Este enfoque desplaza la atención desde la condición migrante hacia las dinámicas de gobernanza comunitaria, la distribución de recursos y los procesos de inclusión social que configuran la vida cotidiana en estos territorios (Shortall, 2008). Al situar la revitalización como resultado de múltiples interacciones entre actores locales, instituciones y poblaciones diversas, conecta con planteamientos que abogan por superar visiones idílicas del rural y categorías fijas de pertenencia (Shucksmith, 2018). En este sentido, dialoga con las críticas de Castles (2017) y Schinkel (2018) que alertan sobre los riesgos de concebir a las personas migrantes como últimas responsables, proponiendo en cambio analizar las relaciones sociales, la diversidad y la convivencia como elementos centrales del desarrollo territorial.

Es precisamente en esta intersección crítica donde se sitúa la investigación realizada. El objetivo ha sido explorar cómo se articulan los sistemas de gobernanza que configuran tanto los procesos migratorios como el desarrollo rural, entendiendo que ambos campos están interrelacionados y que sus expresiones locales producen resultados diferenciados y experiencias migratorias singulares. Desde esta perspectiva, la gobernanza rural de la migración no se entiende como una mera traslación de marcos estatales, sino como un entramado de prácticas situadas, decisiones institucionales y relaciones entre actores públicos, sociales y comunitarios. En esta línea, sugerimos que los estudios avancen hacia enfoques más atentos a los contextos específicos y a las condiciones que permiten la emergencia de nuevas formas de gobernanza, analizando tanto las dinámicas políticas propias de los territorios rurales como la manera en que la migración y las experiencias migratorias participan en ellas. Con este marco analítico en mente, pasamos ahora a presentar la metodología empleada.

METODOLOGÍA

El estudio analiza las políticas y medidas implementadas en una selección de regiones españolas que buscan compensar procesos de contracción económica y demográfica, y en las cuales las dinámicas migratorias desempeñan un papel importante. La investigación adopta un diseño cualitativo de múltiples casos, combinando análisis documental y entrevistas semiestructuradas con actores institucionales y sociales del ámbito local. Esta estrategia permite examinar de forma integrada la articulación entre las políticas públicas a varios niveles y las experiencias de implementación en diversos territorios.

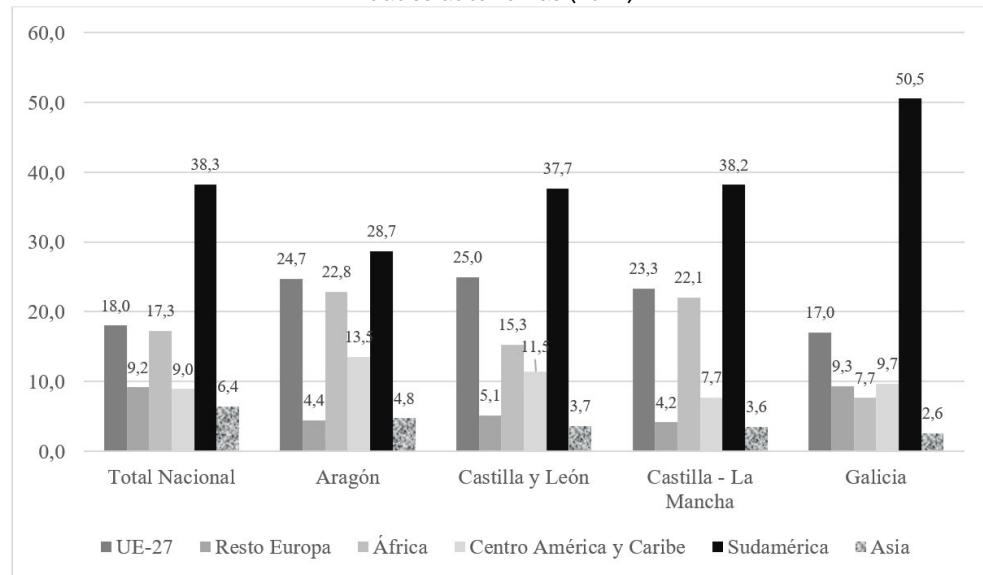
Selección de casos: criterios y justificación

Se seleccionaron cuatro comunidades autónomas: Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón. Todas ellas presentan trayectorias de pérdida poblacional prolongada, un marcado envejecimiento y baja densidad de población, características que las hacen representativas de los retos demográficos en el medio rural. Además, cuentan con iniciativas políticas específicas orientadas a la dinamización rural, el retorno poblacional y la gestión migratoria, lo que permite comparar enfoques institucionales diversos.

Aunque estas autonomías comparten ciertos rasgos estructurales, sus perfiles demográficos muestran diferencias relevantes. Según la Estadística de Población Continua del INE, en 2024 el peso de la población nacida en el extranjero se sitúa cerca del promedio estatal en Aragón (18%), mientras que es menor en Casilla-La Mancha (14%), Castilla y León (11%) y Galicia (11%). Este patrón contrasta con la fuerte concentración de población extranjera en los territorios económicamente más dinámicos del Estado, lo que refuerza desequilibrios demográficos históricos que afectan tanto a población autóctona como migrante². Los colectivos predominantes en los territorios analizados son los originarios de Sudamérica y la UE-27, seguidos por originarios del continente africano con algunas variaciones, como recoge la [figura 1](#).

² En términos residenciales, la inmigración extranjera en España no se distribuye de manera homogénea, se concentra principalmente en cuatro territorios: Cataluña (1,9 millones), Madrid (1,6 millones), Comunidad Valenciana (1,2 millones) y Andalucía (1 millón). Dos de cada tres personas nacidas en el extranjero residen en estas comunidades autónomas, donde se concentran también el 58% de los residentes españoles (INE, Estadística Continua de Población, 2024).

Figura 1. Distribución porcentual de población extranjera según zonas de origen y comunidades autónomas (2024)



Fuente: Estadística Continua de Población 2024, INE.

Para la investigación de campo se seleccionaron municipios con menos de 10.000 habitantes, considerando tres criterios principales: el grado de exposición a la despoblación, el nivel de implementación de políticas migratorias y la diversidad de agentes presentes. En total, se analizaron 11 localidades, entre las cuales se incluyen cuatro municipios con menos de 650 habitantes. Este diseño permite captar de manera más precisa las diferencias en la capacidad local de gestión, la disponibilidad de recursos y la articulación entre los distintos actores institucionales, proporcionando un marco adecuado para el análisis cruzado de las estrategias de integración y de desarrollo rural.

Estrategias de análisis y recolección de datos

Con el objetivo de analizar los enfoques de las políticas públicas implementadas, el primer paso consistió en realizar una revisión sistemática de documentos normativos y estratégicos vinculados al desarrollo rural, la despoblación y las migraciones, tanto a nivel estatal como en cada Comunidad Autónoma. Estos se recogen en la [Tabla 1](#).

Tabla 1. Índice de documentos sobre desarrollo rural con dimensión migratoria

Documento político	Año	Institución
Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural	2007	Gobierno de España
Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020	2014	
Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico	2019	
Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico	2021	
Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón	2014	Gobierno de Aragón
Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación	2017	
Programa Retorno del Talento Joven Aragonés	2019	
Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2022	2014	
Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020	2010	Gobierno de Castilla y León
Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020.	2017	
Medidas actualizadas.		
Medidas de Atracción, Retención y Retorno del Talento	2019	
Programa de Desarrollo Rural Castilla y León 2014-2020	2014	
Estrategia para el desarrollo de zonas con despoblamiento y declive socioeconómico	2016	Gobierno de Castilla-La Mancha
Programa Retorno del Talento	2017	
Programa de Desarrollo Rural Castilla-La Mancha 2014-2020	2014	
Estrategia frente a la Despoblación 2021-2031	2021	
Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha	2021	
Plan de Dinamización Demográfica de Galicia 2013-2016	2013	Xunta de Galicia
Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia	2021	
Estratexia Retorna 2020	2018	
Estratexia Galicia Retorna 2023-2026	2022	
Programa de Desarrollo Rural Galicia 2014-2020	2014	

Fuente: elaboración propia con base en fuentes gubernamentales.

Entre 2020 y 2023 se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores institucionales y sociales vinculados a la gestión de políticas migratorias, servicios locales, desarrollo rural y tejido asociativo³. Esta fase permitió explorar el grado de implementación y adaptación del marco político a escala local, así como las percepciones y experiencias respecto a la aplicación de las medidas y los recursos disponibles. Los perfiles de las entrevistas analizadas para este artículo se detallan en la [Tabla 2](#).

La muestra se construyó buscando diversidad en términos de posición institucional (técnicos municipales, responsables políticos locales, representantes de asociaciones y profesionales del sector social y económico), áreas competenciales (empleo, servicios sociales, impulso económico y coordinación territorial) y experiencia directa con población migrante. Incluye un total de 34 actores, con predominio femenino (21 mujeres frente a 13 hombres), aunque la distribución de roles muestra patrones diferenciados según el sexo. Las mujeres concentran su presencia en perfiles técnicos, incluyendo servicios municipales de empleo y servicios sociales, así como en el tejido asociativo, y algunas alcaldías y gerencias de Grupos de Desarrollo Rural en municipios de tamaño medio. Los hombres, en cambio, predominan en cargos de representación política formal, alcaldías en municipios pequeños y asociaciones empresariales, lo que evidencia un mayor acceso a espacios de decisión institucional y económica.

El análisis cualitativo de las entrevistas se llevó a cabo mediante codificación temática. En una primera fase se definieron categorías centradas en las estrategias y prácticas institucionales dirigidas a la integración de personas de origen migrante. Posteriormente, los datos se organizaron según patrones emergentes y se contrastaron entre municipios y perfiles de entrevistados. Para sistematizar y gestionar la información se utilizó el software de análisis cualitativo Atlas.ti, y la codificación se prolongó hasta alcanzar saturación, entendida como el punto en el que las entrevistas adicionales no aportaban información sustancialmente nueva. Este procedimiento permitió detectar tanto las tendencias generales como las diferencias contextuales en la implementación de políticas y en las experiencias de los actores locales.

Con base en la metodología descrita, a continuación, se presentan los resultados del análisis, estructurados en tres apartados que abordan diferentes escalas analíticas: primero, el análisis de la agenda estatal; a continuación, los planes autonómicos; y finalmente, las percepciones y experiencias de los actores locales.

³ En el marco del proyecto "Welcoming Spaces in Europe: Revitalizing Shrinking Areas by Hosting non-EU Migrants", financiado por el programa Horizonte 2020 de la Unión Europea (H2020-SC6-Migration-2019-870952), se realizó un total de 166 entrevistas en 17 localidades en España.

Tabla 2. Actores locales entrevistados

Código	Perfil	Sexo	Institución	Hab. INE 2023	Localidad
E01	Técnica	Mujer	Ayuntamiento, Servicio de Integración	9.454	Municipio provincia de Lugo
E02	Técnica	Mujer	Ayuntamiento, Servicio de Empleo		
E03	Técnica	Mujer	Ayuntamiento, Centro de Información a la Mujer		
E04	Representante	Mujer	Asociación de personas migradas	5.696	Municipio provincia de Ourense
E05	Técnica	Mujer	Ayuntamiento, Servicio de Empleo		
E06	Gerente	Hombre	Grupo de Desarrollo Rural (GDR)		
E07	Representante	Mujer	Asociación sociocultural	423	Municipio provincia de Soria
E08	Representante	Mujer	Asociación de personas migradas		
E09	Representante	Hombre	Asociación de empresarios		
E10	Representante	Hombre	Partido político	510	Provincia de Soria
E11	Alcalde	Hombre	Ayuntamiento		
E12	Alcalde	Hombre	Ayuntamiento		
E13	Representante	Hombre	Partido político	2.950	Provincia de Soria
E14	Alcaldesa	Mujer	Ayuntamiento		
E15	Gerente	Mujer	Grupo de Desarrollo Rural (GDR)		
E16	Gerente	Mujer	Grupo de Desarrollo Rural (GDR)	3.056	3.778
E17	Alcaldesa	Mujer	Ayuntamiento	89.528	
E18	Técnica	Mujer	Entidad tercer sector	Provincia de Soria	
E19	Técnica	Mujer	Diputación provincial, Servicios Sociales		
E20	Representante	Mujer	Partido político	12.532	Municipio provincia de Teruel
E21	Representante	Hombre	Asociación comarcal de municipios		
E22	Técnica	Mujer	Ayuntamiento, Servicios Sociales		
E23	Gerente	Hombre	Grupo de Desarrollo Rural (GDR)	75	132
E24	Alcalde	Hombre	Ayuntamiento	135.046	Provincia de Teruel
E25	Representante	Mujer	Partido político		
E26	Representante	Hombre	Partido político		
E27	Representante	Mujer	Entidad tercer sector	28.757	Municipio provincia de Guadalajara
E28	Técnica	Mujer	Diputación provincial		
E29	Representante	Mujer	Asociación comarcal de municipios		
E30	Alcalde	Hombre	Ayuntamiento	3.288	Provincia de Guadalajara
E31	Técnica	Mujer	Ayuntamiento, Servicios Sociales		
E32	Representante	Hombre	Partido político		
E33	Técnica	Mujer	Entidad tercer sector	274.598	Provincia de Guadalajara
E34	Técnico	Hombre	Gobierno regional	2.699.424	CCAA Galicia

Fuente: elaboración propia a partir de datos de población INE, 2023.

UNA AGENDA ESTATAL EN TORNO A LA TRIANGULACIÓN ENTRE MIGRACIÓN, DESPOBLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

El marco actual de gobernanza de las migraciones en áreas rurales en España, y su articulación con las estrategias de desarrollo territorial, se estructura en torno a tres ejes principales de intervención (OIM, 2018, p. 81). En primer lugar, la inmigración es concebida y regulada como un recurso para la reactivación económica, con especial énfasis en la generación de empleo y la atracción de nuevos residentes como mecanismos para dinamizar el territorio. En segundo lugar, las políticas se orientan hacia los retos de la cohesión territorial, vinculando la llegada de población migrante con el sostenimiento de servicios públicos esenciales como la sanidad, la educación o el transporte. Por último, se observa la incorporación, incipiente y tardía, de la dimensión de integración e inclusión social. Esta línea se refiere al diseño de políticas destinadas a facilitar la plena incorporación de personas con trayectorias culturales, étnicas y migratorias diversas en los entornos locales.

Las primeras referencias en la normativa estatal aparecen en la *Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural*. Su artículo 32 vincula la inmigración en contextos rurales con la garantía de derechos sociales y laborales básicos, destacando medidas como el acceso a vivienda, sanidad, educación y formación profesional. Asimismo, el artículo 28 propone atención educativa preferente tanto para el alumnado de origen migrante como para el de zonas rurales.

Desde 2015, con la incorporación del reto demográfico como cuestión de Estado, la vinculación entre inmigración y desarrollo rural adquiere mayor relevancia en la agenda pública. En la VI Conferencia de Presidentes, la despoblación se identificó como prioridad, impulsando la creación del Comisionado para el Reto Demográfico (CRD), la actual Secretaría General para el Reto Demográfico, y el diseño de una estrategia política nacional en este ámbito. Pocos meses después, la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) publicó un *Listado de medidas para luchar contra la despoblación*, que conecta directamente inmigración y revitalización rural. Se propusieron planes de acogida e integración, así como programas de subvenciones para entidades locales que colaborasen con ONG e instituciones autonómicas, en línea con el enfoque de protección social de la Ley 45/2007 (FEMP, 2017, p. 19).

La *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, formulada a partir de este proceso (CRD, 2019), incorpora la gestión de la inmigración internacional como área prioritaria. Sin embargo, en lugar de centrarse en la cohesión e inclusión social, como sugerían documentos previos, enfatiza la coordinación con la UE para promover una migración regular, ordenada y territorialmente redistribuida. Este enfoque busca alinear España con el régimen europeo y abre la puerta a modelos de atracción y reasentamiento en zonas rurales periféricas, siguiendo ejemplos como el italiano (Caponio et al., 2021). Al respecto, análisis críticos como el de Sáez Pérez (2021), advierten de que el nuevo marco estratégico muestra una dependencia excesiva de políticas formuladas verticalmente (*top-down*). Esta lógica instrumental tiende a concebir a la población migrante como recurso demográfico o laboral más que como sujeto político o comunitario. De ello se desprende la necesidad de superar un enfoque político instrumentalista y reconocer a las personas como potenciales agentes activos.

Una carencia similar se observa en el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Presidencia del Gobierno de España, 2021), orientado a modernizar la economía tras la crisis del COVID-19. Aunque el Gobierno aprobó 130 medidas específicas para regiones con declive demográfico, solo la medida 7.4 menciona explícitamente la inmigración (Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, 2021, p. 88). En este caso, se incluye, junto con las mujeres, entre los colectivos vulnerables en contextos de explotación laboral y falta de seguridad; una aproximación que es necesaria, aunque en ambos casos parcial, al no considerar su contribución activa.

A mayores de estas limitaciones señaladas, si bien los marcos estratégicos analizados han ido integrando la relación entre desarrollo rural, despoblación y migración, el enfoque adoptado hacia la inmigración todavía muestra importantes contradicciones y carencias. Por un lado, persiste la centralidad del mercado laboral como eje de la movilidad migrante, ahora también asociada al sostenimiento de servicios en territorios de baja densidad, lo que refuerza una lógica eminentemente instrumental y alejada de un enfoque de derechos. Por otro, el diseño institucional continúa operando bajo un modelo de gestión vertical: aunque se promueve la consulta a actores locales y a la sociedad civil, su participación efectiva en la toma de decisiones resulta limitada, dificultando avanzar hacia una gobernanza multinivel. Frente a esto diversos estudios proponen modelos más horizontales, inclusivos y participativos para los contextos rurales (véase [Caponio y Ponzo, 2022](#)).

LAS RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS: PLANES DE DINAMIZACIÓN DEMOGRÁFICA Y APUESTA POR EL RETORNO

Las prioridades políticas en torno al reto demográfico han transformado el enfoque migratorio de los gobiernos regionales. La preocupación por la pérdida de población ocupa, en la actualidad, un lugar central en la formulación de políticas orientadas a atraer nuevos habitantes. Las Comunidades Autónomas examinadas han estado entre las más activas con la aprobación de Planes de Dinamización Demográfica que contienen estas especificidades.

En Aragón, la *Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación* (Decreto 165/2017) considera la acogida esencial para compensar los saldos vegetativos negativos (eje 15). Propone planes de integración, centros de acogida, formación de agentes sociales y un “foro de la inmigración” para abordar la convivencia en comarcas con tasas altas de población extranjera. También resalta medidas en educación, como facilitar la integración escolar, fomentar la multiculturalidad e incluir la enseñanza de la cultura, tradición y lengua materna para evitar la aculturación. Estas acciones se alinean con la *Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón* (Decreto 202/2014), que ya destacaba la importancia de un enfoque inclusivo para lograr que la atracción de nuevas poblaciones sea positiva.

En Castilla-La Mancha, la *Estrategia para el desarrollo de zonas con despoblamiento* (2016) no menciona la inmigración. Es en la *Ley 2/2021 de Medidas frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural* cuando se incorpora, dentro de las medidas contra la discriminación (art. 19). Esta ley establece la *Estrategia Regional frente a la Despoblación* como principal herramienta de planificación y, en su versión 2021-2031, añade como objetivo el fomento de la inclusión social, aunque limitado a planes de integración (A S 3.1.4).

La Junta de Castilla y León lanzó la *Agenda para la población 2010-2020*, reconociendo que las políticas de población deben ser a largo plazo, coherentes, coordinadas y orientadas a objetivos demográficos, enfocándose en jóvenes, familias, inmigrantes y emigrantes, con un enfoque positivo para hacer el territorio atractivo. Esta agenda dio paso a la propuesta de una Ley de Dinamización Demográfica, aún no aprobada, aunque la región cuenta con un Consejo de Dinamización Demográfica. Actualmente, la oposición lidera la demanda de esta ley, y con la entrada del partido político VOX en el gobierno, las medidas demográficas tienen un enfoque natalista y dirigido a familias de origen castellano-leonés.

En Galicia, el *Plan de Dinamización Demográfica 2013-2016* promovió el asentamiento en zonas rurales y costeras no urbanas para facilitar la integración sociolaboral de inmigrantes y retornados, con medidas como cursos de idioma y servicios de asesoramiento. Más

recientemente la Ley 5/2021 de impulso demográfico adopta un enfoque proactivo, aunque las referencias a la inmigración se diluyen bajo la estrategia de “atracción de nueva población”, centrada en fomentar el retorno de personas gallegas y sus descendientes (art. 67). No obstante, se incluyen medidas de inclusión, como programas de bienvenida, integración educativa, acceso a formación y apoyo a la inclusión social, con énfasis en las zonas rurales del interior.

Esta revisión de políticas autonómicas revela un creciente enfoque en programas de retorno dirigidos a personas con nacionalidad española residentes en el extranjero, impulsados también a nivel estatal por la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (CRD, 2019, p. 41) y el *Plan de Retorno a España* (Secretaría de Estado de Migraciones, 2019), que ofrecen ayudas económicas, profesionales y psicosociales. En las regiones analizadas, estas medidas tienen más peso que las dirigidas a la llegada de poblaciones sin vínculos previos con el territorio. Todas las comunidades estudiadas cuentan con un plan de retorno, aunque con distintos niveles de desarrollo.

Un caso destacado es el de la Xunta de Galicia, que a través de la Secretaría Xeral de Emigración gestiona programas para apoyar a las personas nacidas en Galicia y sus descendientes en el extranjero, ofreciendo ayudas económicas a su llegada y primeros meses de asentamiento, en línea con la Ley 5/2021 de impulso demográfico (capítulo V)⁴. Así, la *Estratexia Galicia Retorna 2023-2026* incluye 37 medidas para fomentar el emprendimiento, especialmente en zonas rurales, con ayudas de hasta 8.000 euros por proyecto. En 2022 se registraron 115 proyectos, más del 50% en áreas rurales. Las personas emprendedoras tenían una media de edad de 40 años, e incluían tanto nacidas en Galicia (46%) como descendientes directas de emigrantes (13% nietos y 2% bisnietos) (entrevista administración autonómica, 2023).

El análisis de las estrategias de retorno revela que las administraciones autonómicas priorizan estos programas, incrementando significativamente su financiación. Por ejemplo, el presupuesto de la *Estratexia Galicia Retorna 2023-2026* creció de 15 millones en 2020 a 50 millones, sumando un total de 450 millones con otros incentivos para facilitar el regreso. De manera similar, el programa *Pasaporte de Vuelta* de Castilla y León aumentó su presupuesto un 30% en 2024, alcanzando 520.000 euros, con ayudas mayores para quienes se establecen en municipios rurales de menos de 10.000 habitantes. En 2023, el 52% de los beneficiarios retornaron a zonas rurales, consolidando estas iniciativas como instrumentos clave para el retorno (Consejería de Presidencia Castilla y León, 2024).

En contraste, las políticas orientadas a la integración e inclusión de personas migrantes con otras trayectorias muestran signos de estancamiento y una notable reducción de los recursos disponibles. Diversos estudios han señalado que los marcos de austeridad y competencia institucional establecidos tras la crisis financiera de 2008 generaron un entorno más restrictivo y hostil para la población migrante, afectando directamente la continuidad y financiación de estos servicios (López-Sala, 2013). En este contexto, aunque el Estado impulsó a partir de la Ley 2/2009 una serie de Planes de Integración para guiar la acción política y servir de referencia a otras administraciones, su alcance fue limitado y su vigencia se ha visto progresivamente debilitada. Algunos municipios, incluso de tamaño reducido, desarrollaron iniciativas propias, como el caso de Burela (Lugo), que en 2011 se convirtió en el primer municipio semi-rural de Galicia en adoptar un plan de este tipo. No obstante, la falta de actualización de estos instrumentos y, sobre todo, la drástica caída de la financiación estatal, han vuelto estas políticas prácticamente inoperantes, al dificultar tanto su planificación como su ejecución (Fernández-Suárez, 2018).

⁴ Según datos oficiales, más de medio millón de nacionales de Galicia y sus descendientes residen fuera de España, distribuidos en 147 países, con un 95% concentrado en solo 25 países (entrevista administración autonómica, 2023).

VOCES DESDE LO LOCAL: NECESIDADES PARA LA GESTIÓN DE CONTEXTOS MÁS DIVERSOS

Las políticas de integración y cohesión social han estado, en términos generales, ausentes del centro del debate público en España ([Pinyol-Jiménez, 2023](#)). Esto se acentúa en los contextos rurales, donde apenas se ha desarrollado una reflexión específica sobre la diversidad. Distintos trabajos señalan, entre otros factores, el desajuste derivado de un reparto desigual de responsabilidades, tanto en relación con el marco competencial y los recursos disponibles en los niveles más descentralizados de la administración, como con la falta de coordinación entre las acciones impulsadas desde distintos ámbitos ([Scholten y Penninx, 2016](#)).

Este desequilibrio en la distribución de responsabilidades y recursos genera grandes desafíos para implementar políticas de acogida e inclusión. Aunque la legislación estatal establece el marco general, su ejecución depende principalmente de las Comunidades Autónomas y municipios, que asumen tareas clave sin siempre contar con los medios necesarios. En las zonas rurales, la escasez de recursos técnicos y financieros limita las estrategias de integración, dejando la gestión en manos de los servicios sociales municipales y organizaciones del tercer sector, que enfrentan dificultades por la centralización de recursos en las ciudades.

[Domingo et al. \(2023\)](#) identifican cuatro dimensiones clave de intervención en las prácticas institucionales de integración, cuya tipología es útil para comparar la realidad de las localidades estudiadas. En el primer nivel se encuentran las acciones de acogida, destinadas a facilitar la llegada y adaptación inicial, incluyen desde la provisión de información básica y asesoramiento jurídico, laboral y social, hasta la formación en lengua y competencias profesionales. Los ayuntamientos analizados presentan un grado variable de actividad, aunque las iniciativas de primera acogida son el principal ámbito de intervención. La mayoría de las acciones se orientan a la integración sociolaboral y se gestionan principalmente desde servicios sociales, con atención prioritaria al empleo, educación y salud.

Algunos municipios con mayor trayectoria y recursos han logrado institucionalizar esta atención mediante servicios específicos. Es el caso de Burela, que cuenta con una concejalía dedicada a inmigración, encargada de aplicar las medidas recogidas en su Plan de Integración. En este contexto, el personal administrativo destaca la importancia de la coordinación y el trabajo intradepartamental como factores clave para la eficacia de las acciones implementadas. Aquí es también donde se observa una mayor atención a las cuestiones de género con programas específicos de inserción sociolaboral y asesoramiento para mujeres migrantes, por ejemplo, a través de los Centros de Información a la Mujer (CIM).

En otros municipios, especialmente los de menor tamaño, se han creado nuevas redes de cooperación entre la administración local, agentes socioeconómicos y entidades del tercer sector. El modelo más extendido combina vivienda y empleo, vinculando la disponibilidad de inmuebles con oportunidades laborales en sectores o servicios estratégicos. Un ejemplo son los municipios de Soria que han rehabilitado propiedades municipales y mediado con propietarios privados para ofrecer vivienda a quienes llegan para trabajar en la extracción de resina. La vivienda se ha convertido así en un ámbito prioritario de intervención local, pese a no ocupar un lugar central en las políticas regionales y estatales:

Cogiendo todo lo que nos dan de todos los sitios para rehabilitar las casas de los maestros, compramos una casa vieja, hicimos allí pisos... bueno, pues las seis están ocupadas. Este pueblo sin esas seis casas ahora tendría muchos menos habitantes, porque la familia que lleva el bar ocupa una casa..." (alcaldesa, <650 hab., 2022).

El segundo eje identificado por Domingo et al. (2023) aborda la transversalización de la perspectiva migratoria en las políticas públicas para adaptar departamentos y servicios municipales. Incluye acciones como la formación del personal técnico en competencias interculturales, servicios multilingües o la revisión de procedimientos administrativos para detectar sesgos o discriminación. En los municipios analizados, este enfoque está escasamente desarrollado, mostrando una brecha respecto a contextos urbanos o administraciones con mayor capacidad institucional. También refleja la prioridad dada a la gestión inmediata, centrada en la atención básica y de acogida, frente a intervenciones a medio y largo plazo. A ello se suma la fragilidad estructural de los recursos humanos y técnicos en los gobiernos locales de zonas rurales. La limitada disponibilidad de personal cualificado, la escasa formación especializada y la falta de acompañamiento institucional desde niveles superiores dificultan la incorporación sostenida de la perspectiva intercultural en la gestión pública. En este contexto, las decisiones se toman, en muchos casos, por imitación o aprendizaje informal entre municipios: “Hablas con otros alcaldes, con amigos de otros pueblos y te lo cuentan, entonces más o menos vamos haciendo lo mismo” (alcalde, <650 hab., 2022).

Domingo et al. (2023) identifican dos ámbitos adicionales de actuación: por un lado, las iniciativas de sensibilización y visibilización de la diversidad; y por otro, aquellas orientadas a la prevención y lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. En los casos estudiados, se valoran positivamente actividades como celebraciones culturales o eventos comunitarios, especialmente cuando contribuyen a fomentar el intercambio y la convivencia vecinal. En varios municipios, las fiestas locales se reconocen como espacios clave de encuentro, donde prácticas gastronómicas, musicales o culturales pueden facilitar la generación de vínculos sociales y conocimiento mutuo. No obstante, también se han señalado riesgos asociados a estas prácticas, como la reproducción de estereotipos o la representación superficial y folclorizada de determinadas comunidades.

En cuanto a las medidas específicas para prevenir la discriminación y combatir el racismo o la xenofobia, el vacío es aún más evidente y no exclusivo del medio rural. Esto plantea desafíos importantes, especialmente en territorios con menor capacidad institucional. En este sentido, será clave observar el impacto de la implementación del *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia 2023–2027*, que enfatiza la necesidad de promover intervenciones estructurales en todos los niveles de la administración.

Junto a las medidas previamente analizadas, el trabajo de campo destaca la importancia de la participación política y comunitaria para generar espacios más inclusivos e igualitarios. Un factor limitante en este ámbito, con efectos negativos, es la restricción de los derechos políticos de las personas migrantes, que en España no tienen reconocida la participación electoral, salvo en los casos de acuerdos bilaterales de reciprocidad con determinados países de origen. No obstante, a nivel municipal se han documentado experiencias significativas de representación, con personas de origen migrante que han accedido a cargos electos. Aunque son casos puntuales, su presencia tiene un valor simbólico importante y puede ayudar a ampliar los marcos de referencia sobre la diversidad en la esfera institucional.

Fuera del ámbito electoral, la participación en la vida local adopta formas diversas que son valoradas por su contribución a la cohesión social y a la creación de comunidades inclusivas. Entre las más comunes se encuentran los concejos ciudadanos, consultas vecinales, trabajos comunitarios y la creación de asociaciones locales. En municipios pequeños (<650 habitantes), algunos gobiernos locales asumen un papel activo en fomentar estas dinámicas. En Arenillas (Soria), por ejemplo, el ayuntamiento promueve espacios de deliberación abiertos y respalda iniciativas vecinales, como los presupuestos participativos. Las asociaciones de vecinos juegan un papel clave, impulsando acciones colectivas, desde el mantenimiento de espacios públicos

hasta la rehabilitación de infraestructuras locales. Igualmente, iniciativas de entidades sociales, como los huertos comunitarios o la biblioteca intercultural en Molina de Aragón (Guadalajara), demuestran cómo generar dinámicas participativas amplias y transversales en su composición.

En particular, sobresalen aquellas localidades que han desarrollado un tejido asociativo sólido, incluso en contextos de escasez de recursos. Para algunos actores, la conciencia compartida de vulnerabilidad territorial ha favorecido la organización colectiva: “La gente, tanto fuera como dentro de los municipios, ha interiorizado que lo tenemos difícil, y eso nos ha hecho hacer más equipo [...] es la defensa de nuestro municipio para que se mantenga” (alcalde, <650 hab., 2021). Esta percepción se asocia también a una mayor capacidad para generar vínculos solidarios y estructuras participativas adaptadas a las particularidades del entorno: “Quizás, si hubiéramos sido una de esas ciudades [...] que hubiera tenido mucho crecimiento, quizás este tipo de asociaciones no habría surgido” (administración, <10.000 hab., 2021).

No obstante, la participación directa de personas migrantes continúa siendo un desafío. En la mayoría de los casos observados, su implicación se produce de forma mediada a través de su vínculo con entidades sociales que ofrecen servicios y actividades, y en las que suelen adoptar un rol más cercano al de usuarias que al de liderazgo. Entre las barreras señaladas, destacan las dificultades asociadas a la sobrecarga de trabajo, tanto en el ámbito laboral como en el doméstico y reproductivo, lo que limita las posibilidades de participación en los espacios comunitarios. Esta limitación se acentúa en el caso de las mujeres migrantes, cuya doble carga laboral y de cuidados restringe aún más su implicación en espacios de representación y participación, reproduciendo desigualdades de género ya presentes en el medio rural.

Por otro lado, en localidades de mayor tamaño y con comunidades extranjeras más consolidadas, se identifican condiciones más favorables para el liderazgo de asociaciones. Es el caso de municipios como Burela (Lugo), con población procedente de más de 40 nacionalidades. Estas asociaciones impulsadas desde las propias comunidades migrantes cumplen múltiples funciones: ofrecen asesoramiento legal y laboral, desarrollan actividades con fines socioculturales y operan como espacios de socialización e intercambio. Además, representan un canal para participar en la vida pública, permitiendo a sus miembros articular demandas y visibilizarse colectivamente. En las entrevistas esto se valora positivamente en términos de desarrollo local; no obstante, también se encuentran casos en los que la irrupción de nuevos actores genera suspicacias: “A veces hay una falta de apoyo porque no entienden nuestra forma de ver la participación, ¿no? Y no solo nuestra participación, sino promoverla a todos los niveles” (asociación migrante, <10.000 hab., 2020).

A medida que aumenta la distancia institucional respecto al ámbito local, crece también la desafección política, alimentada por la falta de canales efectivos para influir en las decisiones y por la percepción de que estas se toman desde niveles administrativos alejados de la realidad territorial. Los alcaldes coinciden en que las administraciones supralocales rara vez incorporan las prioridades de los municipios pequeños y que la participación de profesionales y vecinos en la elaboración de planes sigue siendo marginal, lo que alimenta la sensación de que “las administraciones, salvo la local, no tienen en cuenta a los habitantes de los pueblos para nada” (alcalde, <650 hab., 2021).

Esta falta de inclusión se percibe como un síntoma de un diseño de políticas excesivamente centralizado y urbanocéntrico: “todas las políticas, normas e instrumentos se diseñan desde las grandes ciudades, con un desconocimiento profundísimo de la realidad del medio rural” (GDR, <650 hab., 2021). Esta desconexión refuerza la sensación de abandono y genera críticas hacia las estrategias de revitalización, consideradas por algunos como iniciativas marcadas por el “desconocimiento” y la “burocratización”. Esto alimenta la percepción de que los grandes compromisos públicos, como la lucha contra la despoblación, funcionan más como

declaraciones retóricas que como acciones efectivas: “en las investiduras siempre dicen: ‘Vamos a trabajar para combatir la despoblación’, pero no sirve de nada; llevo leyendo lo mismo treinta años” (alcalde, <650 hab., 2021).

Las políticas dirigidas a combatir la despoblación en el medio rural suelen enfrentar críticas recurrentes respecto a su enfoque jerárquico y centralizado. La abundancia de planes estratégicos, en muchas ocasiones, no se traduce en acciones efectivas sobre el terreno: “Iniciativas hay muchísimas, el problema son las prácticas, ¿no? Porque aquí la gente ya está un poco harta de que les hagan planes estratégicos. Los planes estratégicos realmente sirven para poco” (GDR, <10.000 hab., 2020). Esta percepción es compartida por representantes de asociaciones comarciales, quienes resaltan la proliferación de comisiones y medidas sin aplicación práctica, cuestionando su efectividad real: “Aquí, nuestro gobierno autonómico ha adoptado 380 medidas para corregir la despoblación. ¡380 medidas! ¿Me puedes decir tú, ahora, cuántas se han puesto en marcha?” (Asociación comarcal de municipios <30.000 hab., 2021).

Esta desconexión responde, en parte, a una visión del medio rural entendida desde una posición de dependencia respecto a los centros urbanos, donde se asume la condición de “zona deprimida” como un estado natural, cuando en realidad, como enfatiza otro agente local, “yo no estoy nada deprimido” y subraya la importancia de valorar no solo la cantidad de población, sino la calidad del tejido social y la capacidad de acción colectiva:

Estamos bien, somos dinámicos, hay tejido... podemos hacer cosas. Y yo creo que con la obsesión por replicar lo urbano en el medio rural estamos perdiendo algunos valores intrínsecos del medio rural, que yo creo que son claves, ¿no? Es decir, el sentido de pertenencia, el sentido de comunidad, el sentido de que yo participo de las decisiones (GDR, <650 hab., 2021).

En contraste con el enfoque desarrollista predominante en las políticas de revitalización rural, emergen voces locales que plantean una estrategia basada en el mantenimiento y la resistencia, rechazando la idea de un crecimiento forzado o inmediato. La intención no es repoblar a cualquier costo, sino reconocer que ciertas zonas están destinadas a un proceso natural de despoblación que debe ser comprendido y gestionado con realismo, mediante una ordenación territorial adecuada: “Es que sería hasta contraproducente repoblar zonas que, per se, van a estar despobladas; y no pasa nada, hay que entenderlo... Nadie ha elaborado un plan de ordenación del territorio real” (representante político, provincia <150.000 hab., 2021).

CONCLUSIONES

En este artículo hemos explorado el debate político institucional y gubernamental que se está dando en España sobre el papel que juega la gestión de la inmigración en zonas rurales periféricas, bajo una agenda estatal y europea que cruza políticas de desarrollo socioeconómico interno, al tiempo que perfila un régimen de gobernanza de las migraciones más sofisticado en el que las dimensiones interior y exterior no sólo se complementan, sino que, en conjunto, se vuelven más selectivas y funcionales. A nivel discursivo, la UE apunta hacia lo que podría parecer una nueva agenda de enfoque más cohesionador, que se propone como metas la creación de comunidades rurales más resilientes y diversas. Sin embargo, sobre terreno, resulta difícil encontrar cambios en esta dirección, y esto se debe a un inmovilismo tácito y funcional que afecta tanto al diseño de estas políticas, impidiendo su evolución hacia enfoques más inclusivos, como a las fases de ejecución e implementación de estas.

A lo largo del estudio, y a partir del caso del estado español, con una selección de localidades en Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón, se han analizado tres cuestiones centrales que ayudan a avanzar en la agenda política y de investigación académica sobre la materia.

En primer lugar, a partir del análisis político de las medidas adoptadas en distintas escalas administrativas, se constata la necesidad de avanzar hacia modelos descentralizadores que permitan enfoques de gobernanza multinivel que posibiliten por un lado dotar de mayores recursos y competencias a distintas escalas de la administración pública, así como fortalecer el poder de enfoques de abajo-arriba que incidan sobre el diseño mismo de las medidas y políticas a adoptar. Los hallazgos que emanan del análisis de las políticas locales reflejan la tensión entre el diseño centralizado de las políticas y las realidades diversas del mundo rural, donde la gestión de la migración se sostiene por el compromiso de los gobiernos locales y el tercer sector, pese a la fragilidad institucional y la escasez de recursos.

Las estrategias de acogida muestran avances desiguales. Si bien las iniciativas articuladas en torno al mercado de trabajo y a las necesidades sociales que de él se derivan -como la vivienda, la educación o los servicios sociales- concentran el grueso de la intervención pública, los ámbitos de actuación relacionados con la transversalización de la diversidad, la lucha contra la discriminación y la participación efectiva de las personas migrantes siguen estando escasamente desarrollados. Esta situación pone en cuestión el carácter inclusivo de los planes y programas políticos que se están adoptando en los entornos rurales para acompañar y gestionar contextos cada vez más diversos. Asimismo, la desconexión entre administraciones alimenta la desafección y el escepticismo hacia planes estratégicos percibidos como alejados de las urgencias cotidianas, y abre el debate sobre la necesidad de reformular la agenda política desde una perspectiva más participativa e inclusiva.

En segundo lugar, se destaca que las especificidades de lo rural y las condiciones de contracción (*shrinking*) generan una toma de conciencia entre los actores locales. Esto se traduce en reivindicaciones que superan el relato del declive demográfico, van más allá apuntando a metas relacionadas con la autosuficiencia, el bienestar social y la sostenibilidad a largo plazo. En la mayoría de los municipios se observa una ausencia de participación por parte de personas de origen o descendencia migrante, no obstante, en contextos con procesos migratorios más largos se da un mayor dinamismo e interlocución. Esta cuestión pone de relieve la importancia de la participación e implicación de las personas que habitan el territorio para la creación de vínculos de pertenencia y para incorporar en las agendas políticas cuestiones que atañen más directamente a la convivencia y la diversidad. En este sentido, cabe señalar que una mirada más atenta a las relaciones de género en el ámbito rural podría enriquecer este análisis, permitiendo observar cómo las políticas migratorias y de desarrollo impactan de forma diferenciada a hombres y mujeres; y cómo las mujeres migrantes desempeñan un papel clave, aunque a menudo invisibilizado, en la sostenibilidad económica, social y comunitaria de estos territorios.

En tercer lugar, este análisis resalta la necesidad de avanzar en los enfoques utilizados para estudiar los procesos de migración internacional en zonas rurales. Aunque la emergencia de estas cuestiones ha impulsado la producción de conocimiento sobre estos procesos en los últimos años, sigue siendo necesario replantear el enfoque predominante, que considera a la población migrante de manera utilitaria y como un capital demográfico. Es crucial, por tanto, orientarse hacia enfoques más inclusivos que reconozcan la agencia activa de las personas y las comunidades locales, con el objetivo de descentrar y desmigrantizar los estudios en esta área.

DECLARACIÓN SOBRE EL USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

El presente artículo ha sido elaborado íntegramente por sus autoras sin la utilización de herramientas de inteligencia artificial generativa en ninguna de las fases de su desarrollo. Todas las ideas, análisis y formulaciones incluidas en el manuscrito son fruto del trabajo directo de las autoras, quienes asumen plena responsabilidad por su contenido.

FINANCIACIÓN

Esta publicación se ha desarrollado con el apoyo financiero del programa de investigación Horizonte 2020, financiado por la Unión Europea: “Investing in Welcoming Spaces in Europe: Revitalising Shrinking Areas by Hosting Non-EU Migrants” (H2020-SC6-Migration-2019-870952).

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a las investigadoras Leticia Santaballa Santos y Paula Alonso Pardo por facilitarnos información derivada de parte de las entrevistas realizadas en el marco del proyecto “Investing in Welcoming Spaces in Europe: Revitalising Shrinking Areas by Hosting Non-EU Migrants” (H2020-SC6-Migration-2019-870952). El resto de las entrevistas fueron realizadas directamente por las autoras. La integración de ambos conjuntos de datos contribuyó a completar y fortalecer el análisis de este estudio.

REFERENCIAS

- Adam, I., y Caponio, T. (2018). Research on the multi-level governance of migration and migrant integration. Reversed pyramids. En A. Weinar, S. Bonjour, y L. Zhyznomirska (Eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 26-37). Routledge.
- Bayona-i-Carrasco, J., y Gil-Alonso, F. (2013). Is Foreign Immigration the Solution to Rural Depopulation? The Case of Catalonia (1996–2009). *Sociología Ruralis*, 53(1), 26-51. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2012.00577.x>
- Bazurli, R., Caponio, T., y de Graauw, E. (2022). Between a rock and a hard place: mayors, migration challenges and multilevel political dynamics, *Territory, Politics, Governance*, 10(3), 297-305. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2046633>
- Bock, B. B. (2015). Gender mainstreaming and rural development policy: The trivialisation of rural gender issues. *Gender, Place & Culture*, 22(5), 731-745. <https://doi.org/10.1080/0966369X.2013.879105>
- Bontje, M., y Musterd, S. (2012). Understanding shrinkage in European regions. *Built Environment*, 38(2), 153-161. <https://doi.org/10.2148/benv.38.2.153>
- Camarero, L., y Sampedro, R. (2019). Transnational rurality and depopulation: Recession and settle down in rural Castilla y León. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 59-82. <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.04>

- Caponio, T., Donatiello, D., y Ponzo, I. (2021). Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas. *Territory, Politics, Governance*, 10(3), 407-425. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1995479>
- Caponio, T., y Jones-Correa, M. (2017). Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 1995-2010. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>
- Caponio, T., y Ponzo, I. (2022). Conclusion. Multilevel governance between centralisation and local agency. En T. Caponio, e I. Ponzo (Eds.), *Coping with Migrants and Refugees Multilevel Governance across the EU* (pp. 219-230). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003129950-10>
- Carta, C., Zardo, F., y Sguazzini, M. (2025). Beyond the Internal-External Policy Divide: How the EU Communicates on Migration. *Geopolitics*, 1-30. <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2480375>
- Castles, S. (2017). Migration policies are problematic – because they are about migration. *Ethnic and Racial Studies*, 40(9), 1538-1543. <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1308532>
- Comisión Europea [CE]. (2021). *A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*. Brussels, COM/2021/345final. European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345>
- Consejería de Presidencia Castilla y León (2024). *Orden por la que se convoca el programa de ayudas «Pasaporte de vuelta»*. Boletín Oficial de Castilla y León, n.º 90, Disp. 009.
- Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico [CRD] (2019). *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Directrices generales*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Gobierno de España.
- de Haas, H., Natter, K. y Vezzoli, S. (2018). Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies. *International Migration Review*, 52(2), 324-367. <https://doi.org/10.1111/imre.12288>
- de Lima, P., Leach, B., Radford, D. y Arora-Jonsson, S. (2022). Editorial: The Well-being of International Migrants in Rural Areas: Bridging the Migration-Development Nexus. *Frontiers in Sociology*, 7, 1-5. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2022.870810>
- Delgado Wise, R., y Márquez Covarrubias, H. (2011). The Dialectic between Uneven Development and Forced Migration: Toward a Political Economy Framework. En T. Faist, M. Fauser, y P. Kivistö (Eds.), *The Migration-Development Nexus: Transnational Perspective* (pp. 57-82). Palgrave Macmillan.
- Delgado Wise, R., Márquez Covarrubias, H., y Puentes, R. (2013). Reframing the Debate on Migration, Development and Human Rights: Migration, Development, and Human Rights. *Population, Space and Place*, 19(4), 430-443. <https://doi.org/10.1002/psp.1783>
- Domingo, A., Pinyol-Jiménez, G., y Bayona-i-Carrasco, J. (2023). La diversidad de orígenes entre lo urbano y lo rural: discurso, políticas y análisis demoespacial en España. *Migraciones*, 59, 1-25. <https://doi.org/10.14422/mig.2023.023>
- Erdal, M. B., y Oeppen, C. (2018). Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 981-998. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1384149>

- Faist, T. (2008). Migrants as transnational development agents: An inquiry into the newest round of the migration–development nexus. *Population, Space and Place*, 14(1), 21-42. <https://doi.org/10.1002/psp.471>
- Federación Española de Municipios y Provincias [FEMP]. (2017). *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Documento de Acción, Comisión de Despoblación.
- Fernández-Suárez, B. (2018). *¿Quién gobierna? Políticas públicas e integración de inmigrantes en España*. INAP y Tirant lo Blanch.
- Frankenhaeuser, M., Noack, M., Bacchi, A., Keijzer, N., Klavert, H., y Knoll, A. (2013). *Migration and development policies and practices: A mapping study of eleven European countries and the European Commission*. ICMPD, ECDPM.
- Giannetto, L., y van der Maarel, S. (2024). Invisibility and (dis)Integration: Examining the meaning of migrant inclusion in everyday lived experience in rural areas. *Social Inclusion*, 12, 7771. <https://doi.org/10.17645/si.7771>
- King, R., y Collyer, M. (2016). Migration and Development Framework and Its Links to Integration. En B. Garcés-Mascareñas, y R. Penninx (Eds.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* (pp. 167-188). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_10
- Kordel, S., Weidinger, T., y Jelen, I. (2018). *Processes of Immigration in Rural Europe: The Status Quo, Implications and Development Strategies*. Cambridge Scholars Publishing.
- López-Sala, A. (2013). Managing uncertainty: Immigration policies in Spain during economic recession (2008–2011). *Migraciones Internacionales*, 7(2), 39-69. <https://doi.org/10.17428/rmi.v7i25.694>
- Martins, J. R., y Davino, C. (2023). Local Migration Governance in European Shrinking Areas: a German and an Italian Case. *Journal of International Migration and Integration*, 24(5), 863-888. <https://doi.org/10.1007/s12134-023-01029-5>
- McAreavey, R., y Argent, N. (2018). New immigration destinations (NID) unravelling the challenges and opportunities for migrants and for host communities. *Journal of Rural Studies*, 64, 148-152. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.09.006>
- Miellet, S. (2021). Burden, benefit, gift or duty? Dutch mayors' framing of the multilevel governance of asylum in rural localities and cities in Zeeland. *Territory, Politics, Governance*, 10(3), 426-444. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1999314>
- Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (2021). *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico*. Gobierno de España. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-528327.pdf
- Moralli, M., Pachocka, M. y Leung, M.W. (2023). "Welcoming Spaces": Migration and New Communities in Marginalised Regions. *Journal of International Migration and Integration*, 24(5), 823-838. <https://doi.org/10.1007/s12134-023-01092-y>
- Natale, F., Kalantaryan, S., Scipioni, M., Alessandrini, A., y Pasa, A. (2019). *Migration in EU Rural Areas* (EUR 29779 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/544298>
- Neal, S. (2002). Rural landscapes, representations and racism: examining multicultural citizenship and policy-making in the English countryside. *Ethnic and Racial Studies*, 25(3), 442-461. <https://doi.org/10.1080/01419870020036701c>

- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2018). *Situación de la población inmigrante en las zonas rurales españolas y su contribución al desarrollo rural*. OIM-España.
- Red Europea de Observación para el Desarrollo Territorial y la Cohesión [ESPON] (2017) *Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*. ESPON. <https://archive.espon.eu/rural-shrinking>
- Pinyol-Jiménez, G. (2023). *Personas migrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida* [Documento de Trabajo n.º 224]. Laboratorio de alternativas.
- Ponzo, I. (2020). *How to turn rural Europe into a welcoming space for migrants*. Istituto Affari Internazionali Commentaries, (20), 89.
- Presidencia del Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, transformación y resiliencia*. Ministerio de Presidencia, Gobierno de España.
- Roquer, S., y Blay, J. (2017). Evolución demográfica e inmigración extranjera en las zonas rurales españolas: del boom a la crisis. En J. D. Sempere Souvannavong, E. Cutillas Orgilés, y V. Gozálvez Pérez (Coords.), *La población en España: 40 años de cambio (1975-2015)* (pp. 157-180). Universidad de Alicante.
- Rye, J. F., y O'Reilly, K. (2020). Introduction: International labour migration to Europe's rural regions. En J. F. Rye, y K. O'Reilly (Eds.), *International Labour Migration to Europe's Rural Regions* (pp. 1-18). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003022367-1>
- Sáez Pérez, L. A. (2021). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *Ager*, (33), 7-34. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.18>
- Sampedro, R. (2022). Género y repoblación rural. Mujeres autóctonas e inmigrantes en la España interior. *Mediterráneo Económico*, 35, 181-197.
- Sampedro, R. y Camarero, L. (2016). Inmigrantes, estrategias familiares y arraigo: las lecciones de la crisis en las áreas rurales. *Migraciones*, 40, 3-31. <https://doi.org/10.14422/mig.i40y2016.008>
- Sampedro, R. y Camarero, L. (2018). Foreign immigrants in depopulated rural areas: Local social services and the construction of welcoming communities. *Social Inclusion*, 6(3), 337-346. <https://doi.org/10.17645/si.v6i3.1530>
- Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and complexity in the global economy*. Harvard University Press.
- Schinkel, W. (2018). Against 'immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6, 31. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0095-1>
- Scholten, P., y Penninx, R. (2016). The Multilevel Governance of Migration and Integration. En B. Garcés-Mascareñas, y R. Penninx (Eds.), *Integration Processes and Policies in Europe. IMISCOE Research Series*, Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_6
- Schuerkens, U. (2005). Transnational Migrations and Social Transformations: A Theoretical Perspective. *Current Sociology*, 53(4), 535-553. <https://doi.org/10.1177/0011392105052714>
- Secretaría de Estado de Migraciones (2019). *Plan de Retorno a España*. Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones, Gobierno de España.

- Shortall, S. (2008). Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences. *Journal of Rural Studies*, 24(4), 450-457. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.01.001>
- Shucksmith, M. (2018). Re-imagining the rural: From rural idyll to Good Countryside. *Journal of Rural Studies*, 59, 163-172. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.07.019>
- Triandafyllidou, A. (2022). Decentering the Study of Migration Governance: A Radical View. *Geopolitics*, 27(3), 811-825. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1839052>
- Woods, M. (2018). Precarious rural cosmopolitanism: Negotiating globalization, migration and diversity in Irish small towns. *Journal of Rural Studies*, 64, 164-176. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.03.014>
- Zoomers, A. (2023). Epilogue: Chicken or Egg? The Role of Newcomer Migrants in the Revitalization of 'Left-Behind' Areas. *Journal of International Migration and Integration*, 24(5), 1001-1011. <https://doi.org/10.1007/s12134-023-01084-y>