

## A evolución da política de integración de inmigrantes en Galicia no ámbito autonómico e municipal (2005-2015)

La evolución de la política de integración de inmigrantes en Galicia en el ámbito autonómico y municipal (2005-2015)

The evolution of migrants' integration policy in Galicia at the regional and local level (2005-2015)

BELÉN FERNÁNDEZ SUÁREZ

Profesora contratada de Socioloxía  
Equipo de Socioloxía das Migracións Internacionais (ESOMI)  
Universidade da Coruña (Galicia, España)  
belen.fernandez.suarez@udc.es

Recibido: 08/06/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** En Galicia a política autonómica de integración da poboación estranxeira créase a partir dun traballo previo de atención ás persoas emigradas e á emigración galega de retorno. Na etapa comprendida entre 2005 e 2011 prodúcese un desenvolvemento de políticas específicas a nivel autonómico e local que pode definirse como etapa de “institucionalización”. A partir do ano 2011 as prioridades políticas readáptanse debido a dous factores: a crise económica e as súas amplas consecuencias sociais, e ao menor gasto en políticas sociais. Este escenario estará marcado por unha maior complexidade dos fluxos migratorios onde se volven reactivar as saídas migratorias cara ao estranxeiro, sen que isto leve consigo unha resposta política clara en materia de políticas sociais.

**Palabras clave:** políticas; migracións; Administración autonómica; Galicia; integración; inmigración; crise; institucionalización; políticas específicas; política social.

**Resumen:** En Galicia la política autonómica de integración de la población extranjera se crea a partir de un trabajo previo de atención a las personas emigradas y a la emigración gallega de retorno. En la etapa comprendida entre 2005 y 2011 se produce un desarrollo de políticas específicas a nivel autonómico y local que puede definirse como etapa de “institucionalización”. A partir del año 2011 las prioridades políticas se readaptan debido a dos factores: la crisis económica y sus amplias consecuencias sociales, y al menor gasto en políticas sociales. Este escenario estará marcado por una mayor complejidad de los flujos migratorios donde se vuelven a reactivar las salidas migratorias hacia el extranjero, sin que esto lleve aparejada una respuesta política clara en materia de políticas sociales.

**Palabras clave:** políticas; migraciones; Administración autonómica; Galicia; integración; inmigración; crisis; institucionalización; políticas específicas; política social.

**Abstract:** The design of integration policies targeting the immigrant population in Galicia stems from the previous political experience both with the Galician population overseas as well as with Galician returnees. In the period between 2005 and 2011, a development of specific policies at the regional and



local level takes place under a form that can be described as “institutionalization”. Since 2011, political priorities are readjusted due to two factors: the economic crisis and its social consequences, and the lower public spending on social policies. This new scenario is characterized by a greater diversity of migration flows, since emigration is reactivated. However, this has not implied a clear political response in the field of social policies.

**Key words:** policies; migrations; regional administration; Galicia; integration; immigration; crisis; institutionalization; specific policies; social policy.

**Sumario:** 1 Introducción: o peso das políticas para a emigración galega na conceptualización das políticas de integración de inmigrantes. 2 A creación de políticas específicas en materia de inmigración en Galicia: ¿imitación, importación ou emerxencia dun colectivo social? 3 A crise económica e o seu impacto nunha política específica: as políticas de atención á poboación estranxeira en Galicia. 4 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN: O PESO DAS POLÍTICAS PARA A EMIGRACIÓN GALEGA NA CONCEPTUALIZACIÓN DAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

A identidade galega actual está construída por un feito social histórico como é a “emigración” na época contemporánea (Núñez Seixas, 2002: 225-227; Hooper, 2006: 235-247). Trátase dun símbolo recorrente na política galega asociado con termos como raíces, pertenza ou galegitude. A norma que desenvolve a capacidade de autogoberno de Galicia, o Estatuto de autonomía de Galicia, no seu artigo 3.2 e 7.1, recolle os dereitos do colectivo de emigrantes galegos e define o termo “emigrante” como aqueles galegos que “gozan dos dereitos políticos definidos neste Estatuto os cidadáns españois residentes no estranxeiro que tiveran a última veciñanza administrativa en Galicia e acrediten esta condición no correspondente Consulado de España. Gozarán tamén destes dereitos os seus descendentes inscritos como españois, se así o solicitan, na forma que determine a Lei do Estado” (Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia). No artigo 7.1 do Estatuto déixase constancia de que as comunidades galegas no exterior poden pedir o “recoñecemento” da súa “galegitude”, entendendo esta como o “dereito a colaborar e compartir a vida social e cultural do pobo galego”, e deixa claro que unha lei lexislará ese recoñecemento das comunidades galegas (migradas). Esta definición de galegitude manterase no desenvolvemento normativo posterior.

A capacidade de autogoberno en Galicia levou consigo un maior interese por recobrar a súa historia migratoria e pola xeración de políticas propias para esas comunidades galegas no exterior, como sucedeu coa Lei de recoñecemento da galegitude (1983) –modificada no ano 2013– e a creación do Consello de Comunidades Galegas (1987), que estaba formado por entidades de emigrantes galegos no exterior (Núñez Seixas, 2002). A creación deste tipo de políticas deriva de varios factores políticos: a construción dunha narrativa propia derivada da “autonomía” política baseada na autoidentificación (Miguélez-Carballeira, 2014: 248-249), certa política de recoñecemento como colectividade, a cultura da normalización (en relación coa emigración), e tamén un lexítimo interese electoral para lograr os apoios dos emigrantes estranxeiros. Esta combinación provoca a creación dunha serie de políticas específicas e de relatos políticos arredor da emigración. Por comunidade galega enténdese “as entidades sen ánimo de lucro, asentadas fóra de Galicia e constituídas por galegos/as, con personalidade xurídica no territorio en que estean asentadas e que teñan por obxectivo principal as tarefas de protección, instrución ou ocio dos/as galegos/as residentes fóra de Galicia e dos seus descendentes, e/ou o mantemento

*de lazos culturais, sociais ou económicos con Galicia*” (artigo 6 da Lei 7/2013, do 13 de xuño, da galegitude, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 126, do 4 de xullo de 2013).

Máis alá do desenvolvemento normativo e a creación de institucións de participación, debemos destacar a consolidación institucional desta área coa creación da Dirección Xeral para as Relacións coas Comunidades Galegas en 1986<sup>1</sup>, que dependía da Presidencia da Xunta de Galicia, e que en 1990 se converte en Secretaría Xeral, o que supón maior rango administrativo. Desde estas institucións créase un programa de subvencións co fin de soste a actividade asociativa das comunidades galegas e o desenvolvemento de programas culturais nos centros galegos no exterior. A Xunta de Galicia tamén concibiu un programa destinado a facilitar o reencontro entre as persoas migradoras cos seus familiares en Galicia por un período temporal limitado para así alimentar eses lazos comunitarios, culturais e afectivo-familiares (Núñez Seixas, 2002: 235-247; Fernández Souto, 2008). Nestas políticas, o termo “galegitude” era central, pois enzalzaba unha idea de pertenza comunitaria máis alá da distancia espacial e temporal, e entendida como un suxeito político emocional.

A política en materia emigratoria da Xunta de Galicia mantívose desde os albores da Comunidade Autónoma ata a actualidade. Fóronse engadindo actuacións arredor da emigración de retorno e a propia inmigración, desenvolvementos vinculados cos cambios de fluxos migratorios. A nova Lei de galegitude aprobada no ano 2013 sinala no seu artigo 53 que a condición de galego retornado é para aquelas “*persoas galegas e nadas en Galicia que, residindo fóra de España, retornen á Comunidade Autónoma galega*”, ao que hai que engadir que se considerarán galegos retornados tamén os “*cónxuxes ou persoas con unión análoga á conxugal e os fillos das persoas galegas nadas en Galicia con residencia no estranxeiro que, residindo fóra de España, se establezan na Comunidade Autónoma de Galicia*”. Os requisitos para adquirir a condición de galego retornado están regulados pola dita lexislación no seu artigo 54, e son as seguintes: a) ser galego nado en Galicia; b) acreditar ou ter relación filial, conxugal ou similar á conxugal; c) estar en posesión da nacionalidade española e vinculada a un municipio de Galicia no padrón de residentes no exterior antes do retorno; e d) estar empadroado nun municipio da Comunidade Autónoma de Galicia.

Esta regulación é importante porque dará lugar á petición de prestacións como é o caso do subsidio de desemprego para emigrantes retornados, as axudas de emerxencia para casos de extrema necesidade dos retornados e as pensións asistenciais por ancianidade no exterior (emigrantes) e para emigrantes retornados da Seguridade Social. Tamén a Xunta de Galicia ten en marcha axudas específicas extraordinarias para facer fronte a gastos extraordinarios derivados do seu retorno a Galicia, e subvencións para promover o autoemprego e a actividade emprendedora das persoas galegas retornadas á Comunidade Autónoma de Galicia. En definitiva, existe un apoio económico ao longo de todo o período analizado encamiñado a favorecer ou apoiar o retorno da poboación galega e a súa descendencia. É quizais o fincapé na formación para o emprego, a axuda a través de itinerarios de inserción laboral e a aposta polo autoemprego o que se trasladou en boa medida ao campo da atención á poboación inmigrada.

## 2 A CREACIÓN DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN EN GALICIA: ¿IMITACIÓN, IMPORTACIÓN OU EMERXENCIA DUN COLECTIVO SOCIAL?

Galicia non foi un territorio atractivo para o asentamento de poboación estranxeira no conxunto do Estado español. O maior número de *stock* de poboación estranxeira alcánzase no ano 2012, con 112 mil persoas con nacionalidade estranxeira que representaban apenas un 3% da poboación total. Polo tanto, podemos preguntarnos ¿que fai que o goberno autonómico decida crear unha área específica en materia de políticas de integración da poboación estranxeira?

Posiblemente nos atopemos cunha mestura de motivos: un importante desenvolvemento institucional a nivel estatal deste tipo de políticas derivadas dunha forte presenza inmigratoria e un fluxo de entradas constante no conxunto do Estado, un relativo peso na axenda política tanto do goberno do Estado como de determinadas autonomías que concentraban maior poboación estranxeira e, finalmente, o propio desenvolvemento en Galicia dun conxunto de movementos sociais e actores especializados en intervención con poboación estranxeira que propiciaron que se considerase importante a intervención.

A institucionalización das políticas de integración de inmigrantes pode definirse como o proceso a través do cal se crean e consolidan organismos, políticas, normas e rutinas administrativas para impulsar políticas específicas destinadas a persoas estranxeiras co fin de alcanzar a meta da súa incorporación á sociedade de destino. Podemos conceptualizar a política de integración de inmigrantes como aquelas medidas e instrumentos que deben velar pola correcta inserción da poboación estranxeira na sociedade de recepción, e intervir en cuestións relacionadas coa súa acollida, a información e orientación, solucionar carencias de tipo lingüístico e de coñecementos sobre o funcionamento da sociedade de acollida, fomentar a interacción coa poboación autóctona, evitar calquera tipo de discriminación no trato e, finalmente, potenciar o valor da diversidade cultural que axuda a impulsar a diversidade nas sociedades globais (Vertovec, 2007: 1233-1240; Castel, 2010).

Este tipo de políticas específicas comezan a forxarse en Galicia a través da creación da Consellería de Emigración<sup>2</sup>, que ten unha vixencia curta (2001-2005), e representa a etapa con maior visibilidade orgánica dentro da estrutura administrativa desta área específica na Xunta de Galicia presidida por Manuel Fraga Iribarne, do conservador Partido Popular. A aparición dunha área específica de atención á inmigración prodúcese no ano 2003, coa creación da Dirección Xeral de Apoio á Inmigración, que ten como obxectivo ser un *“centro directivo encargado de executar a política autonómica en materia de inmigración nacional e estranxeira en Galicia”* (Jardiz & Lagares, 2009: 83-88; Fernández Suárez, 2010: 55-60). Posteriormente, este organismo reconvértese en Secretaría Xeral de Emigración e queda adscrita á Presidencia da Xunta (2005-2016).

Se o traballo coa poboación emigrante, e coa emigración, foi constante, podemos dicir que os cambios demográficos tiveron o seu impacto nas políticas públicas. Un dos principais programas postos en marcha pola Consellería de Emigración (2001-2005) foi a creación da Rede Galega de Atención ao Inmigrante e ao Emigrante Retornado, concibida como un *“conxunto coordinado de puntos de atención para os inmigrantes e os emigrantes retornados nos que se lles proporciona información, orientación, asesoramento socio-laboral, así como aloxamento e cobertura das súas necesidades básicas coa finalidade de conseguir unha atención integral a este colectivo dada a súa especial situación de vulnerabilidade”* (Fernández Suárez & Touriño Sánchez, 2006). Estas oficinas municipais asesoraban e daban información tanto a inmigrantes estranxeiros como a

emigrantes retornados e, finalmente, a emigrantes nados en Galicia e os seus descendentes que residen actualmente no estranxeiro. Esta rede de oficinas financiada pola Xunta de Galicia creceu en número de nodos desde o ano 2004 ata 2006, implicando desde 10 municipios no ano 2004 (os concellos de Arteixo na Coruña e Xinzo de Limia en Ourense foron pioneiros, xunto con Burela en Lugo, na posta en marcha destas políticas de integración local de inmigrantes) ata chegar aos 100 concellos no seu punto máis álxido no ano 2006, cando se produciu un investimento de 800 mil euros. Loxicamente, o maior esforzo na aplicación de políticas estaba concentrado nos municipios cunha presenza migratoria que presentaban unha máis alta concentración (grandes cidades e áreas metropolitanas) e unha maior alteridade cultural e idiomática (concretamente, presenza de inmigrantes de procedencia marroquí) fronte ao mito do “*bo inmigrante*” ou dos “*migradores etnicamente-afíns*”. Estes estarían asociados no caso español aos inmigrantes latinoamericanos, que serían os que reciben maiores privilexios migratorios –exención de visados– ou cun status que facilita o acceso á nacionalidade española, como sucede cos inmigrantes de países latinoamericanos, o que se xustifica por temas lingüísticos, maior proximidade cultural e mesmo un relación histórica (Bourdieu, 1991: 223; Cook e Viladrich, 2009: 152; Fernández Suárez, 2008: 13-17). En definitiva, a mesma estrutura administrativa destinada á emigración se reutilizou para abordar o retorno e paralelamente a inmigración (Fernández Suárez, 2010).

Nesta etapa tamén se poñen en marcha a Comisión Interdepartamental de Apoio á Inmigración [Decreto 436/2003, do 11 de decembro, *Diario Oficial de Galicia* núm. 246, do 19 de decembro], que é un organismo de coordinación dos distintos departamentos autonómicos para abordar as políticas específicas de atención á poboación estranxeira, e o Observatorio Galego da Inmigración e Loita contra o Racismo e a Xenofobia [Decreto 78/2004, do 2 de abril, *Diario Oficial de Galicia* núm. 78, do 23 de abril], que tiña como meta “*recoller e avaliar información precisa e exacta sobre as características dos emigrantes retornados, os seus descendentes de nacionalidade española e dos estranxeiros en Galicia, así como das actitudes racistas e xenófobas no ámbito da nosa Comunidade Autónoma, co obxecto de deseñar futuros plans e programas de actuación, velando polo seu cumprimento a través da debida coordinación entre os distintos departamentos da Xunta de Galicia*”.

No ano 2005 prodúcese un cambio de goberno político histórico en Galicia. Despois de quince anos do goberno conservador de Manuel Fraga, fundador do principal partido conservador en España, o goberno autonómico pasa a ser liderado por unha coalición bipartita de corte progresista composta por socialistas e nacionalistas. Desde a existencia da institución autonómica en Galicia (1981-2015), só durante sete anos o goberno estivo en mans de alternativas progresistas e nacionalistas (1987-1990, 2005-2009).

A etapa de goberno do presidente socialista Emilio Pérez Touriño (2005-2009) correspóndese coa de maior entrada de inmigrantes ao territorio galego. Neste tempo continúan creándose instrumentos que nos permiten dicir que estamos ante un proceso de consolidación da política de inmigración en Galicia, como é o caso do Consello Galego da Inmigración [Decreto 127/2006, do 27 de xullo, *Diario Oficial de Galicia* núm. 150, do 4 de agosto,], que ten como meta formular propostas de políticas de integración para a inmigración asentada en Galicia e crear un organismo de participación entre a Administración, as entidades do terceiro sector que traballan con poboación inmigrante e as asociacións de inmigrantes. A institucionalización da política de integración pode definirse como un proceso a través do cal unha política pública se consolida na axenda política (dos distintos gobernos), conta cunha presenza estable nos

debates políticos parlamentarios, produciuse unha especialización na xestión e unha posta en marcha deste tipo de programas e medidas e, en definitiva, esténdese a responsabilidade da execución das ditas políticas ao conxunto de administracións públicas e diversos actores sociais especializados (Fernández Suárez, 2015: 7).

Nesta época tamén se aprobou o I Plan Galego de Cidadanía, Convivencia e Integración (2008-2011), que era un instrumento que servía para planificar as políticas destinadas á poboación estranxeira en Galicia. A cuestión máis relevante nesta fase en temas de política estatal e o seu impacto no eido autonómico e local foi a creación a nivel central do Fondo de Apoio á Acolida e Integración dos Inmigrantes (FAAIIRE), así como o reforzo educativo destes do Ministerio de Traballo e Inmigración –financiado na súa gran maioría polo Fondo Europeo de Integración (FEI)–, que obrigaba as comunidades autónomas a realizar achegas. A Xunta de Galicia destinou a municipios e centros educativos un total de 33 millóns de euros, procedentes deste fondo e de achegas propias, a programas de atención á poboación estranxeira na etapa comprendida entre 2005 e 2011. Isto supuxo un forte impulso ás medidas de apoio á incorporación e atención da poboación estranxeira en Galicia.

Na etapa comprendida entre os anos 2009 e 2016 atopámonos de novo cun goberno conservador á fronte da Xunta de Galicia, e nunha situación de forte recorte de gasto social derivada pola prioridade económica de rebaixar a débeda pública e cumprir co obxectivo de déficit público marcado desde a Unión Europea, o que provocou que a gran maioría de políticas sectoriais (igualdade de xénero, migracións, xuventude, etc.) fosen reducidas á súa mínima expresión orzamentaria, loxicamente, xunto con fortes minguas noutras áreas de servizos básicos. Na área de inmigración este descenso no investimento pódese ver no orzamento que manexa a Secretaría Xeral de Emigración, que pasa a ser de 20,7 millóns en 2009 a 7,3 millóns en 2016.

Neste período (2009-2015) mantense a Secretaría Xeral de Emigración, que depende de Presidencia da Xunta de Galicia, pero a novidade é que desaparece a área especializada en temas de inmigración, que volve ser unha competencia compartida co departamento de Política Social, e a prioridade é a emigración e o retorno, aínda que se mantén o financiamento de programas de atención ás persoas inmigrantes con fondos autonómicos. Neste ciclo as principais novidades son a nova Lei da galeguidade (Lei 7/2013, do 13 de xuño) e a aprobación do Plan Integral de Emigración (2014-2016), ambas as dúas dirixidas a garantir o dereito das comunidades galegas no exterior a compartir a vida social, cultural e económica da Comunidade Autónoma de Galicia, asistir a aquelas persoas emigrantes en situación de risco ou exclusión social, apoiar as comunidades galegas no exterior e a súa representación no Consello de Comunidades Galegas, protexer o patrimonio histórico, cultural e documental da galeguidade e, finalmente, fortalecer a proxección exterior da *“economía, cultura e valores sociais do pobo galego no exterior a través das comunidades e entidades galegas asentadas fóra de Galicia”* (Secretaría Xeral de Emigración, 2014).

### 3 A CRISE ECONÓMICA E O SEU IMPACTO NUNHA POLÍTICA ESPECÍFICA: AS POLÍTICAS DE ATENCIÓN Á POBOACIÓN ESTRANXEIRA EN GALICIA

Neste apartado centrarémonos en analizar como descendieron os recursos económicos para as políticas de integración da poboación estranxeira e cal foi o seu impacto nos distintos actores. Tamén sinalaremos como o desenvolvemento institucional doutros tempos se reduciu a aqueles aspectos concretos de intervencións derivadas da propia lexislación en materia de estranxeiría, como sucede co desenvolvemento a nivel autonómico do informe sobre o esforzo de integración da poboación estranxeira (Orde do 10 de novembro de 2015, publicada no *Diario Oficial de Galicia* núm. 225, do 25 de novembro de 2015).

O descenso do investimento público en políticas sociais por parte da Xunta de Galicia provocou unha baixada constante no investimento realizado nas políticas específicas de atención ás migracións, concretamente no orzamento da Secretaría Xeral de Emigración, que na etapa entre 2005 e 2016 chegou a reducirse un 107%, pasando de 17 millóns en 2005 aos escasos 8 millóns actuais.

Táboa 1: Orzamento da Consellería de Emigración/Secretaría Xeral de Emigración da Xunta de Galicia por tipo de gasto (2005-2016)

| Consellería de Emigración (2005)   Secretaría Xeral de Emigración (2006-2016) | Capítulo 1.<br>Gastos de persoal | Capítulo 2.<br>Gastos de bens correntes e servizos | Capítulo 4.<br>Transferencias correntes | Capítulo 6.<br>Investimentos reais | Capítulo 7.<br>Transferencias de capital | Total      |
|---|----------------------------------|--|---|------------------------------------|--|------------|
| 2005  | 2.510.639                        | 2.993.384  | 7.553.633                               | 1.428.990                          | 2.754.733                                | 17.241.379 |
| 2006  | 2.284.100                        | 3.176.000  | 8.123.600                               | 1.459.000                          | 2.884.700                                | 17.927.400 |
| 2007  | 2.337.500                        | 3.231.700  | 8.530.600                               | 1.402.000                          | 3.041.700                                | 18.543.500 |
| 2008  | 2.571.600                        | 3.238.400  | 9.927.600                               | 1.401.900                          | 3.041.700                                | 20.181.300 |
| 2009  | 2.625.000                        | 2.940.400  | 11.106.300                              | 1.264.500                          | 2.761.900                                | 20.698.200 |
| 2010  | 2.443.000                        | 2.555.000  | 10.761.000                              | 881.000                            | 2.071.000                                | 18.710.000 |
| 2011  | 2.190.000                        | 2.334.000  | 6.324.000                               | 473.000                            | 1.385.000                                | 12.706.000 |
| 2012  | 2.160.000                        | 2.334.000  | 5.852.000                               | 453.000                            | 962.000                                  | 11.761.000 |
| 2013  | 1.678.000                        | 1.956.000  | 4.459.000                               | 109.000                            | 705.000                                  | 8.906.000  |
| 2014  | 1.569.000                        | 1.906.000  | 3.844.000                               | 40.000                             | 660.000                                  | 8.019.000  |
| 2015  | 1.487.000                        | 1.993.000  | 3.729.000                               | 40.000                             | 534.000                                  | 7.783.000  |
| 2016  | 1.503.000                        | 1.993.000  | 4.129.000                               | 70.000                             | 614.000                                  | 8.309.000  |

Fonte: Orzamentos da Xunta de Galicia. Consellería de Facenda (Xunta de Galicia).

Os programas de atención social á inmigración trasladáronse á Dirección Xeral de Inclusión Social da Consellería de Traballo e Benestar Social no ano 2013 [a competencia de inmigración a través do Decreto 42/2013 do 13 de febreiro pasa a estar na Consellería de Traballo e Benestar Social], e desde o ano 2015 pasan á Dirección Xeral de Familia e Inclusión, e o seu servizo de Inmigración na Consellería de Política Social. Desde esta Administración enténdese que, para

que as persoas migradoras acaden a plena inclusión, cómpre *“desenvolver unha acollida de carácter integral: cobertura das súas necesidades básicas, impartición de cursos de idiomas, accións informativas e de asesoramento legal de carácter xeral e especializado en materia de estranxeiría, e accións encamiñadas á integración das persoas inmigrantes no mercado de traballo, en especial daquelas persoas en situación de vulnerabilidade”*<sup>3</sup>. Desde o ano 2014 órzanse 514 mil euros para programas de servizos sociais destinados ás persoas inmigrantes, cifra que se repite no ano 2015 e que neste ano 2016, segundo os datos da Consellería de Facenda, crecerían a 1,1 millóns de euros. Basicamente con estes fondos finánciáanse dous tipos de actores sociais e políticos que executan as políticas de atención ás migracións: entidades sen ánimo de lucro<sup>4</sup> e municipios<sup>5</sup>.

As entidades sen ánimo de lucro adaptan as súas propostas a unha serie de tipos de programas que reciben subvencións: alfabetización e aprendizaxe das linguas oficiais na Comunidade Autónoma (principalmente do español) e cursos de esforzo de integración para persoas estranxeiras; ofertan cursos de formación e asesoramento laboral e itinerarios de inserción penalizada e, finalmente, asesoramento xurídico para persoas estranxeiras. Se tomamos os datos da resolución da subvención específica da Xunta de Galicia no ano 2015, veremos como sete entidades sen ánimo de lucro reciben o 66% do total do orzamento (Fundación Amigos de Galicia, Fundación Juan Soñador a través de Teranga Coruña e Ourense, ONG Viraventos, Cáritas de Tui-Vigo, ONG Mestura, Ecos do Sur e Cáritas de Lugo). O menor gasto social orixinou unha mortalidade nalgunhas entidades especializadas en atención á poboación estranxeira, e tamén certa concentración na profesionalización nunhas poucas entidades de apoio a poboación estranxeira. Entre as superviventes temos as organizacións máis xeneralistas no apoio á exclusión social, como é Cáritas, outras entidades do terceiro sector que traballan varios temas e entre eles contan cunha sección importante de intervención co colectivo migrador, como é o caso da Fundación Juan Soñador, e, finalmente, entidades especializadas principalmente na atención ás migracións, como sucede con Ecos do Sur. Algo que resulta evidente se analizamos estas sete entidades é que a súa distribución territorial é moi desigual, concentrándose unha boa parte delas na cidade da Coruña.

En relación coa subvención outorgada aos concellos pola Xunta de Galicia para desenvolver políticas a nivel local, debemos sinalar que se reduciu o número de municipios que manteñen programas de atención ás persoas inmigrantes. Considerando a concesión de axudas do ano 2015, serían 19 municipios os que reparten entres si un total de 393 mil euros, existindo unha gran variabilidade nas axudas, desde un máximo de 50.000 euros para o caso da cidade de Ourense ata un mínimo de menos de 2.000 euros para o municipio do Barco de Valdeorras (Ourense). Este número reducido deriva do requisito de que o concello debe superar o 2,5% da poboación inmigrante extracomunitaria e contar cun mínimo de máis de 100 persoas estranxeiras extracomunitarias; de non cumprir con estes requisitos, deberá ter como mínimo empadroados máis de mil inmigrantes extracomunitarios. Tamén este tipo de axudas marcan a senda dos programas a financiar, concretamente, accións de asesoramento técnico especializado e apoio ás persoas inmigradas no relativo a trámites derivados da lei de estranxeiría, e por outro lado programas de integración e inclusión socio-laboral (reforzo educativo para alumnado inmigrante, cursos de aprendizaxe nas linguas oficiais para adultos, cursos para acreditar o esforzo de integración, intervención social a través de itinerarios de inclusión social, formación en alfabetización dixital, etc.). A evidencia empírica atopada realizando traballo de campo en distintos municipios de Galicia<sup>6</sup> sinala unha importante dependencia de fondos autonómicos para



o mantemento destes programas e, loxicamente, unha adaptación dos programas ás directrices que aparecen implícitas nas bases da convocatoria de axudas.

Táboa 2: Concesión de subvencións a corporacións locais para a inclusión social da poboación inmigrante en Galicia (2015)

| Axuda 2015             | Asesoramento xurídico | Programas de integración e inclusión socio-laboral | Total   | % total |
|------------------------|-----------------------|--|---------|---------|
| Ourense                | 25.000                | 25.000   | 50.000  | 12,7    |
| Burela                 | 24.644                | 8.109  | 32.753  | 8,3     |
| Viveiro                | 20.000                | 10.000   | 30.000  | 7,6     |
| Xinzo de Limia         | 16.498                | 10.605   | 27.104  | 6,9     |
| Vilaboa                | 5.900                 | 19.120   | 25.020  | 6,4     |
| Vigo                   | 25.000                |  | 25.000  | 6,3     |
| A Coruña               | 25.000                |  | 25.000  | 6,3     |
| O Carballiño           | 8.000                 | 14.440   | 22.440  | 5,7     |
| Lalín                  | 22.145                |  | 22.145  | 5,6     |
| Lugo                   | 15.600                | 6.386  | 21.986  | 5,6     |
| Ames                   | 5.000                 | 16.050   | 21.050  | 5,3     |
| Santiago de Compostela | 20.000                |  | 20.000  | 5,1     |
| Verín                  | 6.500                 | 11.250   | 17.750  | 4,5     |
| Marín                  | 4.050                 | 13.200   | 17.250  | 4,4     |
| Arteixo                | 13.465                |  | 13.465  | 3,4     |
| Ribeira                | 7.300                 | 2.800  | 10.100  | 2,6     |
| Consortio das Mariñas  | -                     | 8.000  | 8.000   | 2,0     |
| Ferrol                 | 3.000                 |  | 3.000   | 0,8     |
| O Barco de Valdeorras  | -                     | 1.913  | 1.913   | 0,5     |
| Total                  | 247.102               | 146.873  | 393.976 | 100,0   |

Fonte: *Diario Oficial de Galicia*, núm. 74, do 19 de abril de 2016

[[http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001\\_gl.html](http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001_gl.html)]

Durante a crise económica foron tamén as asociacións de inmigrantes as grandes damnificadas; con estruturas débiles e pouca bagaxe desde a súa constitución, a retirada de subvencións deixou en evidencia a súa debilidade. Non obstante, nas investigacións mencionadas realizouse un censo de asociacións de inmigrantes en Galicia que chegou a contabilizar un total de 179 entidades creadas na súa gran maioría, un 52%, na etapa de maior chegada de fluxos migratorios (2000-2009), sendo as máis numerosas as compostas por nacionais latinoamericanos, que representan un 44% destas, seguidas das africanas, que son o 34% das entidades de inmigrantes. Neste sentido, vemos como existe unha maior tendencia á creación de asociacións propias daqueles colectivos nacionais con tradición comunitaria ou cunha forte sociedade civil

organizada nos seus respectivos países de destino, ao que hai que sumar a importancia derivada do contexto de oportunidades que ofrecía agruparse na sociedade de destino.

Finalmente, os tempos en que as migracións alcanzaron o rango de consellaría quedaron ancorados no pasado do esplendor *desarrollista* da autonomía. A área de competencias do Servizo de Inmigración da Dirección Xeral de Familia e Inclusión quedou reducida a unha serie de funcións básicas: a) elaboración, seguimento e avaliación dos plans e programas relacionados coa inmigración; b) a execución de accións dirixidas á integración social dos inmigrantes; c) a formación, información e asesoramento ás persoas inmigrantes; d) a xestión administrativa e a xustificación de axudas e subvencións a favor das persoas inmigrantes; e) a coordinación dos puntos de información ás persoas inmigrantes nas diferentes administracións ou entidades colaboradoras, e f) todos aqueles asuntos ou materias que pola súa natureza análoga lle sexan encomendados.

Esta estrutura máis feble encargada da xestión da inmigración, sumada ao feito do seu cambio desde Presidencia á Consellería de Política Social, fai que parte da bagaxe en canto á posta en marcha de políticas de integración de inmigrantes se espallase, o que sempre implica un novo comezo (administrativo) en parte. Isto orixina que a nosa autonomía fose unha das últimas en legislar cal era o procedemento para a emisión do informe sobre o esforzo de integración que vén derivado como competencia desde a aprobación do regulamento da Lei orgánica 4/2000 sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros no ano 2011 (Orde do 10 de novembro de 2015, publicada no DOG núm. 225, do 25 de novembro de 2015). O informe de integración autonómico é un documento que lles serve ás persoas estranxeiras para se incorporaren nos procesos de renovación das autorizacións de residencia temporal non lucrativa, de residencia temporal por reagrupamento familiar, de residencia temporal e traballo por conta allea e residencia temporal e traballo por conta propia, especialmente en caso de non poderen acreditar algúns dos requisitos previstos para estas renovacións. Para lograr este informe, a persoa estranxeira debe ter participado en accións formativas co fin de coñecer os valores constitucionais españois e os estatutarios da Comunidade Autónoma galega, igual que os da Unión Europea, os dereitos humanos, as liberdades públicas, a democracia, a tolerancia e a igualdade entre homes e mulleres, así como a aprendizaxe das linguas oficiais de Galicia, sendo os estes cursos impartidos por entidades privadas ou públicas. Tamén se consideran valorables os cursos de formación para o emprego e a participación en programas de inclusión socio-laboral. Loxicamente, se vemos estes requisitos, podémoslos cruzar cos programas subvencionados e decatáronos de que as prioridades están asociadas co propio marco competencial, e en boa medida estamos a falar de actuacións pagadas con fondos europeos na súa gran parte.

A redución do gasto público asociado a un proceso macro de exclusión social tivo un forte impacto sobre as políticas públicas específicas, que viron minguado o seu desenvolvemento institucional e encollidas as súas actuacións á mínima expresión. Os actores políticos e sociais que implementaban as políticas concentráronse en menos casos, apenas vinte municipios con medidas concretas de integración da poboación estranxeira, a concentración dos programas en menos de dez entidades de apoio a inmigrantes e a redución do volume de asociacións de inmigrantes en Galicia. O peso dos programas de atención aos emigrantes retornados e ás comunidades galegas migradoras foron unha fonte de coñecemento previo importante para abordar a política de chegada de poboación estranxeira. As políticas adoitan ir dous pasos máis atrás dos feitos sociais, e a día de hoxe aínda non temos unhas medidas dirixidas á nova emigración

galega cara ao estranxeiro; tardarán, pero chegarán, e a experiencia será un importante lugar ao que acudir para deseñar, planificar e implementar.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Castel, R. 2010. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cook-Martín, D., e Viladrich, A. 2009 "The Problem with Similarity: Ethnic-Affinity Migrants in Spain", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35: 1, 151-170. doi: 10.1080/13691830802489309.
- Fernández Souto, A. B. 2008 "Las acciones comunicativas dirigidas a los emigrantes desde la Xunta de Galicia durante las dos primeras legislaturas de Manuel Fraga como presidente", en Lemos Martins, M. y Pinto, M. (eds.), *Comunicação e Cidadania – Actas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. <http://revistacomsoc.pt/index.php/5sopcom/article/viewFile/93/94> (15-02-2016).
- Fernández-Suárez, B. 2008 "Paradigmas enfrontados: As políticas de integración da poboación inmigrante nos municipios galegos", *Revista Galega de Ciencias Sociais*, 7: 7-27.
- Fernández-Suárez, B. 2010 "Facendo camiño ao andar: unha década de políticas de integración de inmigrantes en Galicia (2001-2011)", *Estudos Migratorios. Revista Galega de Análise das Migracións*, 3 (2): 49-67.
- Fernández-Suárez, B. 2015. *La institucionalización (débil) de las políticas de integración de los inmigrantes: análisis comparado de Andalucía, Cataluña y Madrid*. Tesis doctoral. Universidade da Coruña.
- Jaráz Gulías, E., e Lagares Díez, N. 2009. "A xestión da inmigración na Comunidade Autónoma de Galicia", en N. Lagares Díez e M. Lorenzo Moledo (coord.), *In-migración, educación, cultura e políticas para a inclusión social en Galicia*. Noia/Pontevedra: Toxosoutos/Unipro.
- Hooper, K. 2006 "Galicia desde Londres desde Galicia: new voices in the 21st-century diáspora", *Journal of Spanish Cultural Studies*, 7 (2): 171-188. doi: 10.1080/1463630060083353.
- Miguélez-Carballeira, H. 2014. *Galiza, um povo sentimental? Género, política e cultura no imaginário nacional galego*. Santiago de Compostela: Através Editora.
- Núñez Seixas, X. M. 2002. "History and collective memories of migration in a land of migrants: the case of Iberian Galicia", *History & Memory*, 14 (1/2): 229-258. doi: 10.1353/ham.2002.0009.
- Vertovec, S., 2007 "Super-diversity and its implications", *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6): 1224-1254. doi: 10.1080/01419870701599465.

## NOTAS

- 1 Existe o precedente anterior da Dirección Xeral de Emigración situada na Consellería de Traballo, Seguridade Social e Emigración creada no ano 1982.
- 2 Creación no ano 2001 da Consellería de Emigración e Cooperación Exterior a través do Decreto 306/2001 do 15 de decembro da Xunta de Galicia.
- 3 Orzamentos da Xunta de Galicia, ano 2016. Consellería de Política Social. Programa 312 C-Servizos Sociais relativos ás migracións, páx. 284. Link: [http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/2016/PR/MEM\\_II\\_V2\\_FR03.PDF](http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/2016/PR/MEM_II_V2_FR03.PDF) [Último acceso: 1 de xuño de 2016].
- 4 No ano 2015 a Consellería de Traballo e Benestar resolveu a convocatoria de axudas da Orde do 25 de abril a través da cal se establecen as bases que rexen a concesión de subvencións a entidades de iniciativa social para a promoción de actividades de servizos sociais comunitarios e inclusión social (cofinanciada parcialmente polo Fondo Social Europeo). Esta convocatoria contaba cunha liña especial de programas de inmigración que repartiu un total de 484.603 euros en programas principalmente de inserción laboral, asesoría xurídica para inmigrantes, información, aprendizaxe de idiomas e alfabetización, e cursos para o esforzo de integración. Ver enlace: [http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20150413/AnuncioCA05-010415-0001\\_gl.html](http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20150413/AnuncioCA05-010415-0001_gl.html) [Último acceso: 1 de xuño de 2016].
- 5 No ano 2015 a Consellería de Traballo e Benestar, a través da Orde do 12 de xuño pola que se establecen as bases reguladoras de subvencións de programas desenvolvidos polas corporacións locais para a inclusión da poboación xitana, inmigrante e outras persoas en risco de exclusión (cofinanciada polo Fondo Social Europeo 2007-2013). Esta convocatoria reservou 306.652 euros para os municipios con este tipo de programas. Ver enlace: [http://politicasoocial.xunta.gal/export/sites/default/Benestar/Biblioteca/Documentos/Axudas/Orde\\_12\\_xuno15\\_GAL.pdf](http://politicasoocial.xunta.gal/export/sites/default/Benestar/Biblioteca/Documentos/Axudas/Orde_12_xuno15_GAL.pdf) [Último acceso: 1 de xuño de 2016]. A resolución pode consultarse no seguinte enlace: [http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001\\_gl.html](http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001_gl.html) [Último acceso: 1 de xuño de 2016].
- 6 Durante a miña participación en dúas investigacións en Galicia, realizouse un voluminoso número de entrevistas a municipios con programas de atención a inmigrantes, asociacións de inmigrantes e entidades de apoio ás migracións. Estes proxectos son os seguintes: "Man-

temento lingüístico e cultural de orixe nas comunidades migradoras: novas perspectivas para a integración” (EM2014/053), financiado pola Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, e dirixido por Renée de Palma (Universidade da Coruña), e no proxecto “Asociacionismo migrador en Galicia. Lazos transnacionais e codesenvolvemento desde unha perspectiva de xénero”, financiado pola Vicepresidencia e Consellería de Presidencia da Xunta de Galicia e dirixido por Antía Pérez Caramés (Universidade da Coruña).