

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 Sociología
Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI)
Universidad de A 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: el peso de las políticas para la emigración gallega en la conceptualización de las políticas de integración de inmigrantes. 2 La creación de políticas específicas en materia de inmigración en Galicia: ¿imitación, importación o emergencia de un colectivo social? 3 La crisis económica y su impacto en una política específica: las políticas de atención a la población extranjera en Galicia. 4 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: EL PESO DE LAS POLÍTICAS PARA LA EMIGRACIÓN GALLEGA EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

La identidad gallega actual está construida por un hecho social histórico como es la “emigración” en la época contemporánea (Núñez Seixas, 2002: 225-227; Hooper, 2006: 235-247). Se trata de un símbolo recurrente en la política gallega asociado con términos como raíces, pertenencia o galleguidad. La norma que desarrolla la capacidad de autogobierno de Galicia, el Estatuto de autonomía de Galicia, en su artículo 3.2 y 7.1, recoge los derechos del colectivo de emigrantes gallegos y define el término “emigrante” como aquellos gallegos que “gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Galicia y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado” (Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia). En el artículo 7.1 del Estatuto se deja constancia de que las comunidades gallegas en el exterior pueden pedir el “reconocimiento” de su “galleguidad”, entendiéndola como el “derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego”, y deja claro que una ley legislará dicho reconocimiento de las comunidades gallegas (migradas). Esta definición de galleguidad se mantendrá en el desarrollo normativo posterior.

La capacidad de autogobierno en Galicia llevó aparejado un mayor interés por recobrar su historia migratoria y por la generación de políticas propias para esas comunidades gallegas en el exterior, como sucedió con la *Lei de recoñecemento da galegidade* (1983) –modificada en el año 2013– y la creación del *Consello de Comunidades Galegas* (1987), que estaba formado por entidades de emigrantes gallegos en el exterior (Núñez Seixas, 2002). La creación de este tipo de políticas deriva de varios factores políticos: la construcción de una narrativa propia derivada de la “autonomía” política basada en la autoidentificación (Miguélez-Carballeira, 2014: 248-249), una cierta política de reconocimiento como colectividad, la cultura de la normalización (en relación con la emigración), y también un legítimo interés electoral para lograr los apoyos de los emigrantes extranjeros. Esta combinación provoca la creación de una serie de políticas específicas y de relatos políticos en torno a la emigración. Por comunidad gallega se entiende “las entidades sin ánimo de lucro, asentadas fuera de Galicia y constituidas por gallegos/as, con personalidad jurídica en el territorio en que estén asentadas y que tengan por objetivo principal las tareas de protección, instrucción u ocio de los/as gallegos/as residentes fuera de Galicia y de sus

descendientes, y/o mantenimiento de lazos culturales, sociales o económicos con Galicia" (artículo 6 de la Ley 7/2013, de 13 de junio, de la galleguidad, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 126, de 4 de julio de 2013).

Más allá del desarrollo normativo y la creación de instituciones de participación, debemos destacar la consolidación institucional de esta área con la creación de la Dirección General para las Relaciones con las Comunidades Gallegas en 1986¹, que dependía de la Presidencia de la Xunta de Galicia, y que en 1990 se convierte en Secretaría General, lo que supone mayor rango administrativo. Desde estas instituciones se crea un programa de subvenciones con el fin de sostener la actividad asociativa de las comunidades gallegas y el desarrollo de programas culturales en los centros gallegos en el exterior. La Xunta de Galicia también concibió un programa destinado a facilitar el reencuentro entre las personas migrantes con sus familiares en Galicia por un período temporal limitado para así alimentar esos lazos comunitarios, culturales y afectivo-familiares (Núñez Seixas, 2002: 235-247; Fernández Souto, 2008). En estas políticas el término "*galegidade*" era central, pues ensalzaba una idea de pertenencia comunitaria más allá de la distancia espacial y temporal, y entendida como un sujeto político emocional.

La política en materia emigratoria de la Xunta de Galicia se mantuvo desde los albores de la Comunidad Autónoma hasta la actualidad. Se fueron añadiendo actuaciones en torno a la emigración de retorno y la propia inmigración, desarrollos vinculados con los cambios de flujos migratorios. La nueva Ley de galleguidad aprobada en el año 2013 señala en su artículo 53 que la condición de gallego retornado es para aquellas "*personas gallegas y nacidas en Galicia que, residiendo fuera de España, retornen a la Comunidad Autónoma gallega*", a lo que hay que añadir que se considerarán gallegos retornados también los "*cónyuges o personas con unión análoga a la conyugal y los hijos de las personas gallegas nacidas en Galicia con residencia en el extranjero que, residiendo fuera de España, se establezcan en la Comunidad Autónoma de Galicia*". Los requisitos para adquirir la condición de gallego retornado están regulados por dicha legislación en su artículo 54, y son las siguientes: a) ser gallego nacido en Galicia; b) acreditar o tener relación filial, conyugal o similar a la conyugal; c) estar en posesión de la nacionalidad española y vinculada a un municipio de Galicia en el padrón de residentes en el exterior antes del retorno; y d) estar empadronado en un municipio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Esta regulación es importante porque dará lugar a la petición de prestaciones como es el caso del subsidio de desempleo para emigrantes retornados, las ayudas de emergencia para casos de extrema necesidad de los retornados y las pensiones asistenciales por ancianidad en el exterior (emigrantes) y para emigrantes retornados de la Seguridad Social. También la Xunta de Galicia tiene en marcha ayudas específicas extraordinarias para hacer frente a gastos extraordinarios derivados de su retorno a Galicia, y subvenciones para promover el autoempleo y la actividad emprendedora de las personas gallegas retornadas a la Comunidad Autónoma de Galicia. En definitiva, existe un apoyo económico a lo largo de todo el período analizado encaminado a favorecer o apoyar el retorno de la población gallega y su descendencia. Es quizás el hincapié en la formación para el empleo, la ayuda a través de itinerarios de inserción laboral y la apuesta por el autoempleo lo que se ha trasladado en gran medida al campo de la atención a la población inmigrada.

2 LA CREACIÓN DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN EN GALICIA: ¿IMITACIÓN, IMPORTACIÓN O EMERGENCIA DE UN COLECTIVO SOCIAL?

Galicia no ha sido un territorio atractivo para el asentamiento de población extranjera en el conjunto del Estado español. El mayor número de *stock* de población extranjera se alcanza en el año 2012, con 112 mil personas con nacionalidad extranjera que representaban apenas un 3% de la población total. Por lo tanto, podemos preguntarnos ¿qué hace que el gobierno autonómico decida crear un área específica en materia de políticas de integración de la población extranjera?

Posiblemente nos encontremos con una mezcla de motivos: un importante desarrollo institucional a nivel estatal de este tipo de políticas derivadas de una fuerte presencia inmigratoria y un flujo de entradas constante en el conjunto del Estado, un relativo peso en la agenda política tanto del gobierno del Estado como de determinadas autonomías que concentraban mayor población extranjera y, finalmente, el propio desarrollo en Galicia de un conjunto de movimientos sociales y actores especializados en intervención con población extranjera que propiciaron que se considerase importante la intervención.

La institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes puede definirse como el proceso a través del cual se crean y consolidan organismos, políticas, normas y rutinas administrativas para impulsar políticas específicas destinadas a personas extranjeras con el fin de alcanzar la meta de su incorporación a la sociedad de destino. Podemos conceptualizar la política de integración de inmigrantes como aquellas medidas e instrumentos que deben velar por la correcta inserción de la población extranjera en la sociedad de recepción, e intervenir en cuestiones relacionadas con su acogida, la información y orientación, solventar carencias de tipo lingüístico y de conocimientos sobre el funcionamiento de la sociedad de acogida, fomentar la interacción con la población autóctona, evitar cualquier tipo de discriminación en el trato y, finalmente, potenciar el valor de la diversidad cultural que ayuda a impulsar la diversidad en las sociedades globales (Vertovec, 2007: 1233-1240; Castel, 2010).

Este tipo de políticas específicas comienzan a forjarse en Galicia a través de la creación de la Consellería de Emigración², que tiene una vigencia corta (2001-2005), y representa la etapa con mayor visibilidad orgánica dentro de la estructura administrativa de esta área específica en la Xunta de Galicia presidida por Manuel Fraga Iribarne, del conservador Partido Popular. La aparición de un área específica de atención a la inmigración se produce en el año 2003, con la creación de la Dirección General de Apoyo a la Inmigración, que tiene como objetivo ser un *“centro directivo encargado de ejecutar la política autonómica en materia de inmigración nacional y extranjera en Galicia”* (Jardiz & Lagares, 2009: 83-88; Fernández Suárez, 2010: 55-60). Posteriormente, este organismo se reconvierte en Secretaría Xeral de Emigración y queda adscrita a la Presidencia de la Xunta (2005-2016).

Si el trabajo con la población emigrante, y con la emigración, ha sido constante, podemos decir que los cambios demográficos han tenido su impacto en las políticas públicas. Uno de los principales programas puestos en marcha por la Consellería de Emigración (2001-2005) fue la creación de la Rede Galega de Atención ao Inmigrante e ao Emigrante Retornado, concebida como un *“conjunto coordinado de puntos de atención para los inmigrantes y los emigrantes retornados en los que se les proporciona información, orientación, asesoramiento socio-laboral, así como alojamiento y cobertura de sus necesidades básicas con la finalidad de conseguir una atención*

integral a este colectivo dada su especial situación de vulnerabilidad" (Fernández Suárez & Touriño Sánchez, 2006). Estas oficinas municipales asesoraban y daban información tanto a inmigrantes extranjeros como a emigrantes retornados y, finalmente, a emigrantes nacidos en Galicia y sus descendientes que residen actualmente en el extranjero. Esta red de oficinas financiada por la Xunta de Galicia creció en número de nodos desde el año 2004 hasta 2006, implicando desde 10 municipios en el año 2004 (los ayuntamientos de Arteixo en A Coruña y Xinzo de Limia en Ourense fueron pioneros, junto con Burela en Lugo, en la implementación de estas políticas de integración local de inmigrantes) hasta llegar a los 100 ayuntamientos en su punto más álgido en el año 2006, cuando se produjo una inversión de 800 mil euros. Lógicamente, el mayor esfuerzo en la aplicación de políticas estaba concentrado en los municipios con una presencia migratoria que presentaban una más alta concentración (grandes ciudades y áreas metropolitanas) y una mayor alteridad cultural e idiomática (concretamente, presencia de inmigrantes de procedencia marroquí) frente al mito del *"buen inmigrante"* o de los *"migrantes étnicamente-afines"*. Estos estarían asociados en el caso español a los inmigrantes latinoamericanos, que serían los que reciben mayores privilegios migratorios –exención de visados– o con un estatus que facilita el acceso a la nacionalidad española, como sucede con los inmigrantes de países latinoamericanos, lo que se justifica por temas lingüísticos, mayor proximidad cultural e incluso una relación histórica (Bourdieu, 1991: 223; Cook y Viladrich, 2009: 152; Fernández Suárez, 2008: 13-17). En definitiva, la misma estructura administrativa destinada a la emigración se reutilizó para abordar el retorno y paralelamente la inmigración (Fernández Suárez, 2010).

En esta etapa también se ponen en marcha la Comisión Interdepartamental de Apoyo á Inmigración [Decreto 436/2003, de 11 de diciembre, *Diario Oficial de Galicia* núm. 246, de 19 de diciembre], que es un organismo de coordinación de los distintos departamentos autonómicos para abordar las políticas específicas de atención a la población extranjera, y el Observatorio Galego da Inmigración e Loita contra o Racismo e a Xenofobia [Decreto 78/2004, de 2 de abril, *Diario Oficial de Galicia* núm. 78, de 23 de abril], que tenía como meta *"recoger y evaluar información precisa y exacta sobre las características de los emigrantes retornados, sus descendientes con nacionalidad española y de los extranjeros en Galicia, así como de las actitudes racistas y xenófobas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, con el objeto de diseñar futuros planes y programas de actuación, velando por su cumplimiento a través de la debida coordinación entre los distintos departamentos de la Xunta de Galicia"*.

En el año 2005 se produce un cambio de gobierno político histórico en Galicia. Después de quince años del gobierno conservador de Manuel Fraga, fundador del principal partido conservador en España, el gobierno autonómico pasa a ser liderado por una coalición bipartita de corte progresista compuesto por socialistas y nacionalistas. Desde la existencia de la institución autonómica en Galicia (1981-2015), sólo durante siete años el gobierno ha estado en manos de alternativas progresistas y nacionalistas (1987-1990, 2005-2009).

La etapa de gobierno del presidente socialista Emilio Pérez Touriño (2005-2009) se corresponde con la de mayor entrada de inmigrantes al territorio gallego. En este tiempo continúan creándose instrumentos que nos permiten decir que estamos ante un proceso de consolidación de la política de inmigración en Galicia, como es el caso del Consello Galego da Inmigración [Decreto 127/2006, de 27 de julio, *Diario Oficial de Galicia* núm. 150, de 4 de agosto], que tiene como meta formular propuestas de políticas de integración para la inmigración asentada en Galicia y crear un organismo de participación entre la Administración, las entidades del tercer

sector que trabajan con población inmigrante y las asociaciones de inmigrantes. La institucionalización de la política de integración puede definirse como un proceso a través del cual una política pública se consolida en la agenda política (de los distintos gobiernos), cuenta con una presencia estable en los debates políticos parlamentarios, se ha producido una especialización en la gestión y una implementación de este tipo de programas y medidas y, en definitiva, se extiende la responsabilidad de la ejecución de dichas políticas al conjunto de administraciones públicas y diversos actores sociales especializados (Fernández Suárez, 2015: 7).

En esta época también se aprobó el I Plan Galego de Cidadanía, Convivencia e Integración (2008-2011), que era un instrumento que servía para planificar las políticas destinadas a la población extranjera en Galicia. La cuestión más relevante en esta fase en temas de política estatal y su impacto en el ámbito autonómico y local fue la creación a nivel central del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAAIIRE), así como el refuerzo educativo de éstos del Ministerio de Trabajo e Inmigración –financiado en su gran mayoría por el Fondo Europeo de Integración (FEI)–, que obligaba a las comunidades autónomas a realizar aportaciones. La Xunta de Galicia destinó a municipios y centros educativos un total de 33 millones de euros, procedentes de este fondo y de aportaciones propias, a programas de atención a la población extranjera en la etapa comprendida entre 2005 y 2011. Esto supuso un fuerte impulso a las medidas de apoyo a la incorporación y atención de la población extranjera en Galicia.

En la etapa comprendida entre los años 2009 y 2016 nos encontramos de nuevo con un gobierno conservador al frente de la Xunta de Galicia, y en una situación de fuerte recorte de gasto social derivada por la prioridad económica de rebajar la deuda pública y cumplir con el objetivo de déficit público marcado desde la Unión Europea, lo que provocó que la gran mayoría de políticas sectoriales (igualdad de género, migraciones, juventud, etc.) fuesen reducidas a su mínima expresión presupuestaria, lógicamente, junto con fuertes mermas en otras áreas de servicios básicos. En el área de inmigración este descenso en la inversión se puede ver en el presupuesto que maneja la Secretaría Xeral de Emigración, que pasa a ser de 20,7 millones en 2009 a 7,3 millones en 2016.

En este período (2009-2015) se mantiene la Secretaría Xeral de Emigración, que depende de Presidencia de la Xunta de Galicia, pero la novedad es que desaparece el área especializada en temas de inmigración, que vuelve a ser una competencia compartida con el departamento de Política Social, y la prioridad es la emigración y el retorno, aunque se mantiene la financiación de programas de atención a las personas inmigrantes con fondos autonómicos. En este ciclo las principales novedades son la nueva Ley de la galleguidad (Ley 7/2013, de 13 de junio) y la aprobación del Plan Integral de Emigración (2014-2016), ambas dirigidas a garantizar el derecho de las comunidades gallegas en el exterior a compartir la vida social, cultural y económica de la Comunidad Autónoma de Galicia, asistir a aquellas personas emigrantes en situación de riesgo o exclusión social, apoyar a las comunidades gallegas en el exterior y su representación en el Consello de Comunidades Galegas, proteger el patrimonio histórico, cultural y documental de la galleguidad y, finalmente, fortalecer la proyección exterior de la *“economía, cultura y valores sociales del pueblo gallego en el exterior a través de las comunidades y entidades gallegas asentadas fuera de Galicia”* (Secretaría Xeral de Emigración, 2014).

3 LA CRISIS ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN UNA POLÍTICA ESPECÍFICA: LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN GALICIA

En este apartado nos centraremos en analizar cómo han descendido los recursos económicos para las políticas de integración de la población extranjera y cuál ha sido su impacto en los distintos actores. También señalaremos cómo el desarrollo institucional de otros tiempos se ha reducido a aquellos aspectos concretos de intervenciones derivadas de la propia legislación en materia de extranjería, como sucede con el desarrollo a nivel autonómico del informe sobre el esfuerzo de integración de la población extranjera (Orden de 10 de noviembre de 2015, publicada en el *Diario Oficial de Galicia* núm. 225, de 25 de noviembre de 2015).

El descenso de la inversión pública en políticas sociales por parte de la Xunta de Galicia ha provocado una bajada constante en la inversión realizada en las políticas específicas de atención a las migraciones, concretamente en el presupuesto de la Secretaría Xeral de Emigración, que en la etapa entre 2005 y 2016 llegó a reducirse un 107%, pasando de 17 millones en 2005 a los escasos 8 millones actuales.

Tabla 1: Presupuesto de la Consellería de Emigración/Secretaría Xeral de Emigración de la Xunta de Galicia por tipo de gasto (2005-2016)

Consellería de Emigración (2005) Secretaría Xeral de Emigración (2006-2016)	Capítulo 1. Gastos de personal	Capítulo 2. Gastos de bienes corrientes y servicios	Capítulo 4. Transferencias corrientes	Capítulo 6. Inversiones reales	Capítulo 7. 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

Fuente: Presupuestos de la Xunta de Galicia. Consellería de Facenda (Xunta de Galicia).

Los programas de atención social a la inmigración se trasladaron a la Dirección Xeral de Inclusión Social de la Consellería de Traballo e Benestar Social en el año 2013 [la competencia de inmigración a través del Decreto 42/2013, de 13 de febrero, pasa a estar en la Consellería de Traballo e Benestar Social], y desde el año 2015 pasan a la Dirección Xeral de Familia e Inclusión, y a su servicio de Inmigración en la Consellería de Política Social. Desde esta Administración se entiende que para que las personas migrantes alcancen la plena inclusión es preciso “desarro-

*llar una acogida de carácter integral: cobertura de sus necesidades básicas, impartición de cursos de idiomas, acciones informativas y de asesoramiento legal de carácter general y especializado en materia de extranjería, y acciones encaminadas a la integración de las personas inmigrantes en el mercado de trabajo, en especial de aquellas personas en situación de vulnerabilidad*³. Desde el año 2014 se presupuestan 514 mil euros para programas de servicios sociales destinados a las personas inmigrantes, cifra que se repite en el año 2015 y que en este año 2016, según los datos de la Consellería de Facenda, crecerían a 1,1 millones de euros. Básicamente con estos fondos se financian dos tipos de actores sociales y políticos que ejecutan las políticas de atención a las migraciones: entidades sin ánimo de lucro⁴ y municipios⁵.

Las entidades sin ánimo de lucro adaptan sus propuestas a una serie de tipos de programas que reciben subvenciones: alfabetización y aprendizaje de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma (principalmente del español) y cursos de esfuerzo de integración para personas extranjeras; ofertan cursos de formación y asesoramiento laboral e itinerarios de inserción penalizada y, finalmente, asesoramiento jurídico para personas extranjeras. Si tomamos los datos de la resolución de la subvención específica de la Xunta de Galicia en el año 2015, veremos cómo siete entidades sin ánimo de lucro reciben el 66% del total del presupuesto (Fundación Amigos de Galicia, Fundación Juan Soñador a través de Teranga Coruña y Ourense, ONG Viraventos, Cáritas de Tui-Vigo, ONG Mestura, Ecos do Sur y Cáritas de Lugo). El menor gasto social ha provocado una mortalidad en algunas entidades especializadas en atención a la población extranjera, y también una cierta concentración en la profesionalización en unas pocas entidades de apoyo a población extranjera. Entre las supervivientes tenemos las organizaciones más generalistas en el apoyo a la exclusión social, como es Cáritas, otras entidades del tercer sector que trabajan varios temas y entre ellos cuentan con una sección importante de intervención con el colectivo migrante, como es el caso de la Fundación Juan Soñador, y, finalmente, entidades especializadas principalmente en la atención a las migraciones, como sucede con Ecos do Sur. Algo que resulta evidente si analizamos estas siete entidades es que su distribución territorial es muy desigual, concentrándose una buena parte de ellas en la ciudad de A Coruña.

En relación con la subvención otorgada a los ayuntamientos por la Xunta de Galicia para implementar políticas a nivel local, debemos señalar que se ha reducido el número de municipios que mantienen programas de atención a las personas inmigrantes. Considerando la concesión de ayudas del año 2015, serían 19 municipios los que se reparten un total de 393 mil euros, existiendo una gran variabilidad en las ayudas, desde un máximo de 50.000 euros para el caso de la ciudad de Ourense hasta un mínimo de menos de 2.000 euros para el municipio de O Barco de Valdeorras (Ourense). Este número reducido deriva del requisito de que el ayuntamiento debe superar el 2,5% de la población inmigrante extracomunitaria y contar con un mínimo de más de 100 personas extranjeras extracomunitarias; de no cumplir con estos requisitos, deberá tener como mínimo empadronados a más de mil inmigrantes extracomunitarios. También este tipo de ayudas marcan la senda de los programas a financiar, concretamente, acciones de asesoramiento técnico especializado y apoyo a las personas inmigradas en lo relativo a trámites derivados de la ley de extranjería, y por otro lado programas de integración e inclusión socio-laboral (refuerzo educativo para alumnado inmigrante, cursos de aprendizaje en las lenguas oficiales para adultos, cursos para acreditar el esfuerzo de integración, intervención social a través de itinerarios de inclusión social, formación en alfabetización digital, etc.). La evidencia empírica encontrada realizando trabajo de campo en distintos municipios de Galicia⁶ señala una

importante dependencia de fondos autonómicos para el mantenimiento de estos programas y, lógicamente, una adaptación de los programas a las directrices que aparecen implícitas en las bases de la convocatoria de ayudas.

Tabla 2: Concesión de subvenciones a corporaciones locales para la inclusión social de la población inmigrante en Galicia (2015)

Ayuda 2015	Asesoramiento jurídico	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
Consorcio 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

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

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

Durante la crisis económica fueron también las asociaciones de inmigrantes las grandes damnificadas; con estructuras débiles y poco bagaje desde su constitución, la retirada de subvenciones ha dejado en evidencia su debilidad. No obstante, en las investigaciones mencionadas se realizó un censo de asociaciones de inmigrantes en Galicia que llegó a contabilizar un total de 179 entidades creadas en su gran mayoría, un 52%, en la etapa de mayor llegada de flujos migratorios (2000-2009), siendo las más numerosas las compuestas por nacionales latinoamericanos, que representan un 44% de éstas, seguidas de las africanas, que son el 34% de las entidades de inmigrantes. En este sentido, vemos cómo existe una mayor tendencia a la creación de asociaciones propias de aquellos colectivos nacionales con tradición comunitaria

o con una fuerte sociedad civil organizada en sus respectivos países de destino, a lo que hay que sumar la importancia derivada del contexto de oportunidades que ofrecía agruparse en la sociedad de destino.

Finalmente, los tiempos en que las migraciones alcanzaron el rango de consejería han quedado anclados en el pasado del esplendor desarrollista de la autonomía. El área de competencias del Servicio de Inmigración de la Dirección Xeral de Familia e Inclusión ha quedado reducido a una serie de funciones básicas: a) elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas relacionados con la inmigración; b) la ejecución de acciones dirigidas a la integración social de los inmigrantes; c) la formación, información y asesoramiento a las personas inmigrantes; d) la gestión administrativa y la justificación de ayudas y subvenciones a favor de las personas inmigrantes; e) la coordinación de los puntos de información a las personas inmigrantes en las diferentes administraciones o entidades colaboradoras, y f) todos aquellos asuntos o materias que por su naturaleza análoga le sean encomendados.

Esta estructura más endeble encargada de la gestión de la inmigración, sumada al hecho de su cambio desde Presidencia a la Consellería de Política Social, hace que parte del bagaje en cuanto a implementación de políticas de integración de inmigrantes se haya esparcido, lo que siempre implica un nuevo comienzo (administrativo) en parte. Esto origina que nuestra autonomía haya sido una de las últimas en legislar cuál era el procedimiento para la emisión del informe sobre el esfuerzo de integración que viene derivado como competencia desde la aprobación del reglamento de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros, en el año 2011 (Orden de 10 de noviembre de 2015, publicada en el DOG núm. 225, de 25 de noviembre de 2015). El informe de integración autonómico es un documento que sirve a las personas extranjeras para incorporarse en los procesos de renovación de las autorizaciones de residencia temporal no lucrativa, de residencia temporal por reagrupación familiar, de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena y residencia temporal y trabajo por cuenta propia, especialmente en caso de no poder acreditar algunos de los requisitos previstos para estas renovaciones. Para lograr este informe, la persona extranjera debe haber participado en acciones formativas con el fin de conocer los valores constitucionales españoles y los estatutarios de la Comunidad Autónoma gallega, al igual que los de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre hombres y mujeres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales de Galicia, siendo dichos cursos impartidos por entidades privadas o públicas. También se consideran valorables los cursos de formación para el empleo y la participación en programas de inclusión socio-laboral. Lógicamente, si vemos estos requisitos, los podemos cruzar con los programas subvencionados y nos daremos cuenta de que las prioridades están asociados con el propio marco competencial, y en gran medida estamos hablando de actuaciones pagadas con fondos europeos en su gran parte.

La reducción del gasto público asociado a un proceso macro de exclusión social ha tenido un fuerte impacto sobre las políticas públicas específicas, que han visto mermado su desarrollo institucional y encogidas sus actuaciones a la mínima expresión. Los actores políticos y sociales que implementaban las políticas se han concentrado en menos casos, apenas veinte municipios con medidas concretas de integración de la población extranjera, la concentración de los programas en menos de diez entidades de apoyo a inmigrantes y la reducción del volumen de asociaciones de inmigrantes en Galicia. El peso de los programas de atención a los emigrantes retornados y a las comunidades gallegas migrantes han sido una fuente de conocimiento previo

importante para abordar la política de llegada de población extranjera. Las políticas suelen ir dos pasos más atrás de los hechos sociales, y a día de hoy todavía no tenemos unas medidas dirigidas a la nueva emigración gallega hacia el extranjero; tardarán, pero llegarán, y la experiencia será un importante lugar al que acudir para diseñar, 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., y 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 enfrentados: 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. Universidad de A Coruña.
- Jaráz Gulías, E., y 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 el precedente anterior de la Dirección Xeral de Emigración ubicada en la Consellería de Traballo, Seguridade Social e Emigración creada en el año 1982.
- 2 Creación en el año 2001 de la Consellería de Emigración e Cooperación Exterior a través del Decreto 306/2001, de 15 de diciembre, de la Xunta de Galicia.
- 3 Presupuestos de la Xunta de Galicia, año 2016. Consellería de Política Social. Programa 312C-Servicios Sociales relativos a las migraciones, pág. 284. Link: http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/2016/PR/MEM_IL_V2_FR03.PDF [Último acceso: 1 de junio de 2016].
- 4 En el año 2015 la Consellería de Traballo e Benestar resolvió la convocatoria de ayudas de la Orden de 25 de abril a través de la cual se establecen las bases que rigen la concesión de subvenciones a entidades de iniciativa social para la promoción de actividades de servicios sociales comunitarios e inclusión social (cofinanciada parcialmente por el Fondo Social Europeo). Esta convocatoria contaba con una línea especial de programas de inmigración que repartió un total de 484.603 euros en programas principalmente de inserción laboral, asesoría jurídica para inmigrantes, información, aprendizaje de idiomas y alfabetización, y cursos para es el esfuerzo de integración. Ver enlace: http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20150413/AnuncioCA05-010415-0001_gl.html [Último acceso: 1 de junio de 2016].
- 5 En el año 2015 la Consellería de Traballo e Benestar, a través de la Orden de 12 de junio por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones de programas desarrollados por las corporaciones locales para la inclusión de la población gitana, inmigrante y otras personas en riesgo de exclusión (cofinanciada por el Fondo Social Europeo 2007-2013). Esta convocatoria reservó 306.652 euros para los municipios con este tipo de programas. Ver enlace: <http://politicassocial.xunta.gal/export/sites/default/Benestar/Biblioteca/Documentos/>

Axudas/Orde_12_xuno15_GAL.pdf [Último acceso: 1 de junio de 2016]. La resolución puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001_gl.html [Último acceso: 1 de junio de 2016].

- 6 Durante mi participación en dos investigaciones en Galicia, se ha realizado un voluminoso número de entrevistas a municipios con programas de atención a inmigrantes, asociaciones de inmigrantes y entidades de apoyo a las migraciones. Estos proyectos son los siguientes: “Mantenimiento lingüístico y cultural de origen en las comunidades migrantes: nuevas perspectivas para la integración” (EM2014/053), financiado por la Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, y dirigido por Renée de Palma (Universidad de A Coruña), y en el proyecto “Asociacionismo migrante en Galicia. Lazos transnacionales y codesarrollo desde una perspectiva de género”, financiado por la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia de la Xunta de Galicia y dirigido por Antía Pérez Caramés (Universidad de A Coruña).