



Políticas Socio-asistenciales

IX Pleno del Consejo de Comunidades Gallegas
Montevideo, República Oriental del Uruguay
Diciembre, 2009.

POLÍTICAS SOCIO-ASISTENCIALES

Concepto de Política Social

Existen diferentes definiciones de la Política Social facilitadas por la doctrina que permiten acercarse a su análisis. Entre esas definiciones vamos a destacar, siguiendo a F. Fantova, una primera, que destaca por su carácter descriptivo, y la segunda, por su carácter sintético:

- Política Social es el conjunto de medidas que el Estado pone en práctica con el fin de estructurar la sociedad en forma más justa, mediante la creación y desarrollo de servicios sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención a grupos especiales, etc.) y también a través de disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social de los económicamente débiles y jurídicamente desprotegidos. El alcance de la expresión, en cuanto al contenido y

práctica, está estrechamente relacionado con los conceptos de Bienestar Social, Desarrollo Social y últimamente la política social se vincula también a todo lo relativo a la calidad de vida. (Ander Egg, 1990).

- Política Social es la articulación del conjunto total de procesos administrativos públicos, tendentes a modificar positivamente las posibilidades de integración social. (Gurza, 1996).

Los objetivos de la política social son multivariados pero es posible clasificarlos, siguiendo Marshall, a partir de tres grandes áreas: la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad.

La eliminación de la pobreza implica un campo limitado de actuación para la política social que se concentra en los estratos socio-económicos bajos de la sociedad a partir de lograr mínimos de supervivencia. Por su parte, la maximización del bienestar es un objetivo más integral, más amplio, ya que afecta al bienestar de todos los sectores de una sociedad y no sólo de los pobres. Asimismo, este segundo objetivo busca alcanzar un nivel óptimo de calidad de vida y no limitarse a un nivel mínimo de supervivencia. Finalmente, la igualdad tiene que ver con la traducción en actos de una filosofía política cuyas implicaciones, llevadas al límite, tendrían por supuesto consecuencias de más largo alcance.

Aspectos de la Política Social. Política Asistencial.

Podemos señalar como partes o aspectos de la política social:

- Un aspecto socio-económico.
- Un aspecto de servicios-beneficios sociales.
- Un aspecto de generación de capacidades y fuentes de bienestar.
- Un aspecto asistencial, de los más tradicionales y dominantes en la forma de hacer política social.
- Un aspecto de participación y organización social.

El aspecto socio-económico, relacionado principalmente con los ámbitos de la generación de empleo productivo, promoción e inserción laboral, capacitación para el trabajo y con las acciones vinculadas con las políticas salariales e igualmente orientado a fortalecer y dar permanencia a los servicios sociales e integrar a los trabajadores en los sistemas de seguridad social. (Laurell, 1996).

El aspecto de servicios-beneficios sociales, relacionado con la posibilidad de abrir espacios institucionales y ampliar el acceso a los servicios sociales hacia la obtención permanente y sistemática de beneficios relacionados con diversas áreas del social: salud, vivienda, alimentación, seguridad social, educación, cultura, entre otros. (Laurell, 1996).

El aspecto de la generación de capacidades y fuentes de bienestar hace referencia a la necesidad de ampliar la capacidad de los individuos colectivos para transformarlos en actores o sujetos sociales plenos, a través de la creación de

oportunidades reales para generar, fortalecer y potenciar capacidades, titularidades o fuentes de bienestar que permitan funcionamientos autónomos y estratégicos dentro de los contornos sociales.

El aspecto **asistencial** se basa en aportar apoyos y beneficios materiales, sociales o monetarios emergentes, generalmente de corto plazo y discontinuos, que permiten reforzar los anteriores aspectos. Integra acciones sociales compensatorias para los desempleados, trabajadores informales y para aquellos sectores de la población vulnerable que tienen acceso limitado a los servicios-beneficios sociales. El aspecto asistencial puede ser visto como un medio o instrumento para el logro de otros objetivos de desarrollo social más integrales y estructurales o, simplemente, puede considerarse como fin en sí mismo y entonces, lo asistencial pasa a ser asistencialista. (Evangelista, 1996).

Los distintos aspectos de la política social delimitarán, en cada caso, las orientaciones y las prioridades y se traducirán en medios estatales y civiles indispensables para brindar servicios, beneficios sociales y para desarrollar acciones necesarias para la elevación de la calidad de vida social.

Finalidades de la Política Social

Correlativamente podemos hablar, en relación con los objetivos últimos, de diversas finalidades de la política social, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- La Política Social como mecanismo generador de bienestar social.
- La Política Social vista como lucha contra la pobreza.
- La Política Social entendida como poder moderador o conciliador en la lucha de clases sociales.
- La Política Social como medio de gobernabilidad y control social.
- La Política Social como medio para la construcción de ciudadanía.

Aunque las anteriores orientaciones en torno a la Política Social aparecen como "tipos ideales", en la realidad concreta, la Política Social engloba todas esas orientaciones, que coexisten, se enfrentan, se tensionan e interactúan dentro de un contexto socio-histórico específico.

Pero es necesario advertir que la definición y construcción de las políticas sociales es un proceso histórico y político para la transformación social y por esto, adquiere un perfil específico a partir de ciertos aspectos y circunstancias.

Así, la generación de la política social tiene una relación determinante con la estructura y la complejidad política del país (tipo de Estado, sistema político y de gobierno), la correlación de fuerzas sociales, la movilidad y la participación social, la heterogeneidad socio-cultural, la situación Socio-Política y económica local e internacional y con las formas de articulación con el exterior que se producen en cada realidad social.

Por otro lado, por ser la política social una dimensión o expresión de las políticas públicas, toda política social se conforma a través de responsabilidades públicas,

tanto del Estado como de otros actores sociales, con la articulación de actores situados dentro de las esferas estatales, sociales y civiles: Estado, sociedad política, sociedad civil, mercado, entre otras ...

Resumiendo, las políticas públicas siempre se concretan a través de distintas normas, instituciones o programas públicos diseñados y desarrollados por diversos actores de la sociedad, pero siempre validadas por los poderes del Estado. Por eso, las políticas públicas carecen de neutralidad ideológica y política, son dialécticas e históricas e implican intereses diversos: de clase, de raza, de etnia, de género, de edad, de ubicación geográfica: regionales, nacionales y/o internacionales, económicos, políticos, culturales, educativos, y exponen una visión sobre la realidad, los problemas y necesidades sociales y las maneras en que estos deben ser atendidos o resueltos. (Castro, 1999).

Políticas socio-asistenciales para la emigración.

Las dificultades aparecen cuando se trata de estudiar o configurar una política social que va dirigida a un conjunto de ciudadanos que tienen por nexo común su origen o su procedencia familiar de Galicia (España) y que son también ciudadanos o residentes en distintos estados y países de medio mundo con situaciones políticas, económicas y sociales que pueden presentar enormes diferencias.

En un primer nivel, los ciudadanos estarán sujetos, por el estatuto jurídico derivado de su residencia, a las políticas sociales vigentes en sus países de residencia y, en un segundo nivel, dispondrán de los derechos-beneficios sociales

o ayudas asistenciales a que puedan tener derecho como ciudadanos de su país de origen. La configuración de las políticas de este segundo nivel podrá llevarse a efecto a través de convenios multilaterales o bilaterales entre estados, a través de convenios entre el Estado de origen y otras entidades públicas supra o infra-municipales (o con entidades privadas) siempre a través de políticas, programas y acciones directamente diseñadas de conformidad con las normas constitucionales y de las normas legales y administrativas que puedan coexistir en los distintos niveles de poder territorial en el país de origen.

La configuración básica de las políticas sociales que afectan a los ciudadanos estarán, por lo tanto, determinadas por las circunstancias políticas, económicas y sociales del país de residencia, pero podrán ser complementadas por las políticas públicas de los países de origen. Parece lógico pensar que en países donde la emigración constituye un elemento importante en su historia, como es el caso de España, la sensibilidad social, generadora de estas políticas sociales, tendrá un mayor alcance.

Tratamiento constitucional

En España, la Constitución Española de 1978, en su artículo 149, establece:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

*2º Nacionalidad, inmigración, **emigración**, extranjería y derecho de asilo... "*

Y en su artículo 42, (Protección de los trabajadores españoles en el extranjero), dispone:

"El Estado velará especialmente por la salvaguarda de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno".

Finalmente, en el artículo 43, (Protección de la salud), establece:

- "1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.*
- 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto."*

Las políticas para la emigración en Galicia.

Todos saben en qué medida la emigración gallega es cualitativa y cuantitativamente un hecho consustancial y diferenciador para Galicia. Sólo durante los siglos XIX y XX (de 1810 a 1970), se estima que aproximadamente 2.150.000 gallegos y gallegas emigraron por todo el mundo, especialmente a Países de América hasta 1960 y a países industrializados de Europa a partir de 1960. (Ramón Villares Paz y Marcelino Fernández Santiago, 1996).

La importancia del fenómeno de la emigración para Galicia explica el interés histórico en el debate sobre el diseño de un modelo político-administrativo de gestión de sus competencias propias, así como de otras que vienen siendo compartidas por las comunidades autónomas con el Estado en las últimas décadas de la presente etapa constitucional. Galicia, siempre fue pionera en este tipo de políticas a nivel autonómico, tanto a nivel normativo, como organizativo o

funcional, dando respuestas únicas en los momentos de mayor dificultad histórica de nuestra emigración.

La Galicia exterior tiene su origen en el proceso histórico de nuestra diáspora y su sustento en el asociacionismo gallego. Este surge, en un principio, para la defensa de los derechos básicos de nuestros emigrantes en cada país de acogida, pero las entidades asociativas creadas en la emigración consiguen finalidades que van más allá de su objetivo inicial. Así las comunidades gallegas se constituyen en un símbolo de la solidaridad de Galicia, son pioneras en la creación de políticas sociales y solidarias con los que tenían que emigrar (proporcionándoles alojamiento, trabajo, asistencia, y a veces instrucción) y también de solidaridad con Galicia, mediante la promoción y sustento de escuelas, hospitales, proyectos sociales, etc., en los pueblos y comunidades de origen.

El asociacionismo gallego dio lugar a cientos de comunidades gallegas que aun hoy, en número superior a 300, prestan servicios culturales, educativos, sociales, asistenciales, sanitarios, etc, a más de 325.000 asociados en el mundo. Por su experiencia y conocimiento de la realidad social del país de asentamiento y por sus infraestructuras, las comunidades gallegas son pilares imprescindibles para la actuación de la Comunidad Autónoma en favor de la población gallega en su área de influencia. En algunos casos (Argentina, Uruguay, Brasil, etc.) disponen de hospitales con servicios médicos especializados y oficina de farmacia, imprescindibles para poder impulsar desde Galicia programas socio-asistenciales específicos de apoyo a los colectivos con menores recursos. Galicia es la única Comunidad Autónoma que tiene un activo de tal naturaleza, del que carece

incluso el Estado en algunos países de América por la gravísima crisis que atraviesan, en muchos casos, los centros españoles.

Desde la puesta en marcha del estado de las autonomías en España existe una marcada sensibilidad política para con los emigrantes gallegos y sus comunidades, que tuvo su traducción en la propia redacción del Estatuto de Autonomía de Galicia y en la puesta en marcha por el Gobierno gallego de políticas propias y encaminadas a atender las demandas preexistentes de sus emigrantes y a fomentar nuevas iniciativas para su desarrollo.

Galicia se constituyó en un referente nacional, y las veces internacional, de atención a las políticas en favor de sus ciudadanos residentes en el exterior. Junto a hitos normativos como el Estatuto o la Ley de Reconocimiento de la Galleguidad, destacan programas pioneros de todo tipo, algunos orientados a multiplicar soluciones en las épocas en que la crisis afectó a nuestras comunidades en el exterior. Estos programas siempre fueron elementos tangibles de las políticas de todos y cada uno de los gobiernos de Galicia y se concibieron y ejecutaron desde la lealtad institucional y la disposición para colaborar en forma justa con los gobiernos del Estado y del resto de las Comunidades Autónomas.

El tratamiento normativo en el Estatuto de Autonomía y en la Ley de Reconocimiento de la Galleguidad.

El Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981, concretamente en su artículo 3.1, reconoce *la condición política de gallegos a los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Galicia.*

El artículo 4º, en su apartado 2º, establece: *"Les corresponde a los poderes públicos de Galicia promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los gallegos en la vida política, económica, cultural y social."* Y el apartado 3º, del mismo artículo, dice: *"Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma asumen, como uno de los principios rectores de su política social y económica, el derecho de los gallegos y vivir y trabajar en la propia tierra"*.

Por la relevancia del fenómeno asociativo en el exterior el Estatuto de Autonomía reconoce, al máximo nivel, a las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia. Así, en su artículo 7º, establece que: *"Las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su galleguidad, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego."*

En cumplimiento de ese mandato estatutario, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley 4/1983, del 15 junio, de Reconocimiento de la galleguidad, que tiene como

principios generales inspiradores de su texto el derecho de todos los gallegos, independientemente de donde se encuentren, a contribuir y participar del bienestar colectivo y de los valores culturales gallegos; el tratamiento multidisciplinar de los fenómenos migratorios; y la interacción cultural, como vehículo de integración en la sociedad de acogida.

Podemos destacar, entre las previsiones de la Ley de Reconocimiento de la Galleguidad, las siguientes:

"Artículo 1. Se entiende por galleguidad, a los efectos de la presente Ley, el derecho de las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego.

Artículo 2. Son comunidades gallegas las entidades asociativas sin ánimo de lucro, válidamente constituidas y con personalidad jurídica en el territorio en el que se encuentren asentadas, que tengan por objeto principal en sus estatutos el mantenimiento de lazos culturales o sociales con Galicia, con sus gentes, y su historia, su lengua y cultura, y a las que les fuera reconocida su galleguidad de acuerdo con la presente ley."

La propia Ley de Reconocimiento de la Galleguidad concreta la previsión estatutaria de que las comunidades gallegas participen de la política gallega a través del Consejo de Comunidades Gallegas, órgano consultivo y de asesoramiento de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Para hacer efectivo ese reconocimiento, Galicia está obligada a reforzar permanentemente los vínculos de la Galicia Exterior con nuestra tierra; con su historia, lengua, cultura y tradiciones. Y teniendo en cuenta los diferentes momentos sociales que atraviesan muchos países en los que se asientan gran número de gallegos, no podemos olvidar la obligación moral que tiene Galicia de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los gallegos y gallegas residentes en el exterior.

El plan integrado de acciones de la Xunta de Galicia para los gallegos residentes en el exterior debe estar permanente en evolución y adaptación a las situaciones cambiantes que afectan a nuestra diáspora y siempre necesitará de la constante colaboración y cooperación de la totalidad de las Consellerías de la Xunta de Galicia y del resto de las Administraciones públicas, local y estatal, para ofrecer las mejores soluciones y respuestas desde la integración de esfuerzos y la racionalidad en la aplicación de los recursos.

Desde la aprobación de la Ley 4/1983, de Reconocimiento de la Galleguidad, las diferentes acciones del gobierno gallego para la emigración fueron financiadas con fondos propios, sin haberse recibido ningún tipo de recursos, ni materiales ni personales, desde el gobierno central para desarrollar tales programas, a excepción de aportaciones de entre 60.000 y 90.000 euros que en algunos años concretos aportó el Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales a través de un convenio firmado para apoyar los programas de viajes de mayores a la Galicia. Estas aportaciones representaron, en su momento, sólo un 0,86 % del presupuesto total anual destinado por la Xunta de Galicia a la emigración.

En relación con dicho presupuesto, la Xunta de Galicia, ya en el período 1984-1989 destinó un total de 5.291.232 euros para la ejecución de los programas y acciones para los emigrantes gallegos y sus comunidades. En el período 1990-2004 el importe total fue de 64.297.350 €. Y aun más, hablando únicamente de programas socio-asistenciales dirigidos a los gallegos mayores en el exterior, el gasto en el último período 2005-2009 superó los 12 millones de euros.

Si además añadimos el hecho de que la población gallega asentada en el exterior no aparece reflejada como parámetro en el reparto de los fondos del Estado, tenemos como resultado una desestructuración del sistema que llevó a una importante deuda, ya histórica, del Gobierno central con Galicia en materia de emigración.

La misión tradicional de la unidad administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia competente en materia de comunidades gallegas y emigración.

A la vista del régimen de competencias expuestas con anterioridad, queda claro que la función de esta unidad (secretaría de comunidades gallegas, consejería o secretaría de emigración) fue y continúa siendo esencial para posibilitar, con su gestión, la participación de las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia en la vida social y cultural de Galicia, haciendo efectivos los derechos que a estas les reconoce la Ley de Reconocimiento de la Galleguidad, así como para apoyar a las autoridades de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con la Galicia exterior.

Además, desde finales de los años ochenta del pasado siglo y a lo largo de los noventa, Galicia y el resto de comunidades autónomas españolas van acrecentando su actividad a favor de sus naturales residentes en el exterior. Desarrollarán distintos programas y actuaciones de carácter social, cultural y económico-asistencial que implican, en la práctica, compartir con la administración del Estado las competencias genéricas de apoyo a los emigrantes españoles en el exterior, en especial las políticas de contenido social y solidario, si bien coordinadamente y respetando el núcleo estricto de competencias exclusivas del gobierno central, como son: las pensiones, la regulación y gestión de los flujos migratorios, la legislación sobre derechos civiles y políticos que les corresponden a los residentes en el exterior como españoles y su protección consular, etc ... En este contexto tiene sentido la previsión del artículo 36.7º de la Ley 6/1997, del 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, que ya entonces establecía el deber de que la Administración General del Estado en el exterior colabore "con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las comunidades autónomas".

Conviene recordar que históricamente llegaron a 22 los programas recogidos en las convocatorias anuales de la Xunta de Galicia para los gallegos y comunidades en el exterior, entre ellos: los que regulan ayudas o subvenciones directas a las comunidades gallegas en el exterior; los que promueven la actividad cultural, formativa, de dinamización juvenil, etc; y finalmente otros dirigidos a los emigrantes gallegos y a sus descendientes con carácter individual que facilitan estancias temporales en Galicia, posibilitan prestaciones socio - asistenciales o

conceden ayudas económicas individuales de carácter extraordinario para los mayores con necesidades básicas insatisfechas.

Las líneas de actuación tradicionales relacionadas con las políticas socio - asistenciales conforman un Plan consolidado de acciones asistenciales y sociales que podemos agrupar en cuatro áreas de actuación diferenciadas:

- Ayudas asistenciales individuales de carácter extraordinario - con 8 modalidades distintas - para atención de diversas necesidades básicas.
- Ayudas asistenciales a las entidades gallegas que prestan servicios socio - asistenciales o sanitarios a gallegas y gallegos con insuficiencia de recursos.
- Estancias temporales o de reencuentro con Galicia y sus familias para emigrantes mayores.

- Cursos con finalidades terapéuticas y cursos de formación para atención a mayores.

La grave y conocida crisis política, social y económica originada a finales de 2001 en el área de Río de la Plata, donde se asienta mas de un tercio del total de gallegos residentes en el exterior registrados en el CERA y el aumento en esos años de los flujos de inmigración y retorno a Galicia llevaron a cambios importantes en la misión, competencia, objetivos y medios de esta unidad. El objetivo principal fue a dar una respuesta integral y solidaria ante una situación histórica de especial gravedad para una importante parte de los gallegos que desde hace siglos contribuyeron, con su esfuerzo y generosidad, al desarrollo

integral de Galicia. El número de programas extraordinarios realizados en ese período, en colaboración con la Fundación Galicia Emigración, fue incluso superior al número de programas ordinarios (22) que se realizaban hasta ese momento.

Dos instrumentos absolutamente novedosos, creados entonces por la Xunta de Galicia, jugaron un papel decisivo por su flexibilidad y capacidad de acción, para incrementar la eficacia en la respuesta de Galicia ante las nuevas necesidades y aportaron valiosos medios técnicos y económicos en dos áreas de especial relevancia.

- La asistencia sanitaria y de salud en la comunidad en Argentina, a través de la Fundación Galicia Salud, instituida por la Xunta de Galicia y el Centro Gallego de Buenos Aires.
- La actuación de carácter socio-asistencial, solidaria, de promoción de la formación y de la cultura, etc., de las comunidades y de los gallegos residentes en el exterior, a través de la Fundación Galicia Emigración, que con el impulso y apoyo de la Xunta de Galicia canaliza recursos y facilita la participación, en las citadas finalidades, de numerosas entidades públicas y privadas.

La incorporación del plantel de programas desarrollados por ambas fundaciones, junto a los que puede realizar la Agencia Humanitaria de Galicia, constituyen un pilar básico para proporcionar una atención integrada desde Galicia a la comunidad exterior y son instrumentos imprescindibles para la actuación en

países en crisis o en situaciones de emergencia que puedan plantearse en el futuro.

Un nuevo marco jurídico de las políticas para la emigración española. El Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, aprobado por la Ley 40/2006, de 14 diciembre.

Parte de la idea de que España debe considerar a su comunidad emigrante como un auténtico capital social: su compromiso con su tierra de origen la convierte en un recurso fundamental para la proyección de España en el exterior. Parte fundamental de este capital social está compuesto por los miles de españoles no nacidos en España que residen por todo el mundo; ellos también son parte del presente de nuestro país y debemos considerarlos actores imprescindibles en la construcción del futuro.

El Estatuto pretende que la aplicación de la cláusula de Estado social consagrada por la Constitución de 1978 se extienda a todos los españoles; también a aquellos que por sus circunstancias vitales tuvieron que vivir fuera del territorio nacional. Proclama por primera vez la relación de derechos sociales y el catálogo de prestaciones que el Estado deberá garantizar a los emigrantes, y también que estos tendrán el mismo contenido y alcance que los que disfrutaban los españoles residentes en el territorio nacional.

Pero conviene recordar la precisión que hace el Estatuto sobre su ámbito subjetivo de aplicación, sobre las personas a las que se dirige, que según su artículo 2º, es:

- a) Aquellos que ostenten la nacionalidad española y residan fuera del territorio nacional.
- b) A la ciudadanía española que se desplace temporalmente al exterior, incluyendo aquellos que lo hagan en el ejercicio del derecho a la libre circulación.
- c) A los españoles de origen que retornen la España para fijar su residencia, siempre que ostenten la nacionalidad española antes del regreso.
- d) A los familiares de los anteriormente citados, entendiendo por tales el cónyuge no separado legalmente o la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal, en los términos que se determinen reglamentariamente, y los descendientes hasta el primer grado, que tengan la condición de personas con discapacidad o sean menores de 21 años o mayores de dicha edad que estén a su cargo y que dependan de ellos económicamente.

El Estado establecerá los requisitos y el procedimiento para acreditar la situación de español retornado.

Derechos reconocidos en el Estatuto

El Título I del Estatuto comprende una relación sistemática de derechos de los españoles que residen en el exterior y formula, al mismo tiempo, medidas y mecanismos para hacer efectivo el ejercicio de los referidos derechos y su materialización en determinadas prestaciones.

Podemos relacionar estos derechos agrupados en 3 grandes áreas:

- a) Los derechos de participación: derecho a ser elector y elegible, asistencia y protección de los españoles en el exterior, derecho de petición, de acudir al Defensor del Pueblo y de información, derecho a la participación en órganos consultivos de la emigración, organizaciones sindicales y empresariales y derecho de asociación.

- b) Derechos sociales y prestaciones: derecho a protección de la salud, derechos en materia de Seguridad Social y prestaciones por razón de necesidad, servicios sociales para mayores, acciones de información socio-laboral y orientación y participación en programas de formación profesional ocupacional y derechos en materia de empleo y ocupación. Debe destacarse la redacción sobre el derecho a la protección de la salud, que constituye un objetivo prioritario en la acción exterior del Estado, así como las previsiones sobre Seguridad Social y prestaciones, recogiendo un compromiso de avanzar en la conservación de los derechos en esta materia y de perfeccionar los mecanismos de protección existentes, sobre todo para las personas mayores, incorporando la asistencia sanitaria en sentido amplio (sanitaria, geriátrica, medicamentos, etc.). En este sentido se trata también de tener en cuenta la diferente organización tanto del aseguramiento como de la prestación de cuidados sanitarios en los países donde residen. Por eso se introduce la prestación por razón de necesidad como un nuevo concepto que engloba la pensión asistencial por ancianidad, regulada en su normativa estatal específica, junto con la

asistencia sanitaria para su mejor adaptación a las necesidades reales de sus potenciales beneficiarios.

Junto a eso, debemos mencionar la necesaria regulación sobre los aspectos relativos al empleo (información, orientación, formación, etc.), dentro de una concepción amplia que abarque a todos los españoles en el exterior y retornados, especialmente aquellos considerados más vulnerables (jóvenes y mujeres con dificultades de inserción laboral).

c) Los derechos relativos a la educación y a la cultura: derecho a la educación, homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros, así como el acceso a las lenguas y culturas españolas.

El Título II, en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución, recoge la política integral en materia de retorno, con el principal objetivo de materializar, a los españoles que decidan retornar, su efectiva inserción social y laboral en España.

Los derechos y prestaciones que se mencionan estaban en alguna medida establecidos, si bien su regulación se encontraba recogida en normas dispersas y de rango inferior, por lo que con el presente Estatuto se pretende consolidar su ejercicio, dotándolos de una dimensión real y efectiva al elevarse el rango normativo que los ampara.

El contenido concreto de los principales derechos sociales y prestaciones reconocidos por el Estatuto en el ámbito socio-asistencial.

Derecho a la protección de la salud (artículo 17).

- 1. Los españoles residentes en el exterior tendrán derecho a la protección de la salud en los términos que reglamentariamente se establezca que, en todo caso, tendrá por finalidad la equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.*
- 2. El Estado promoverá una atención integral de la salud, atendiendo con carácter prioritario a los mayores y dependientes que carezcan de recursos suficientes. El contenido y alcance de esta atención se desarrollará reglamentariamente y tendrá su equiparación con la que se proporciona a los mayores y dependientes que viven en España.*

Para estos efectos, el Estado podrá suscribir convenios preferentemente con las entidades públicas aseguradoras o prestadoras de cuidados de salud de los países donde sea necesario garantizar la efectividad del derecho a la protección de la salud. En su caso, podrá suscribir también convenios con entidades aseguradoras o prestadoras privadas, teniendo en especial consideración a las entidades o instituciones españolas en el exterior con la capacidad para prestar la atención sanitaria.

Derechos en materia de la Seguridad Social (artículo 18).

1. *El Estado adoptará las medidas necesarias para que la acción protectora de la Seguridad Social se extienda a los españoles que se trasladen al exterior por causas de trabajo y a los familiares de estos en los términos establecidos en la legislación aplicable.*

Para este fin, el Estado proveerá cuanto fuera necesario para garantizar a los trabajadores españoles en el exterior, en materia de Seguridad Social, la igualdad o asimilación con los nacionales del país de recepción, el mantenimiento de derechos adquiridos y la conservación de derechos en curso de adquisición, mediante la celebración de Tratados y Acuerdos con los Estados receptores, la ratificación de Convenios Internacionales y la adhesión a Convenios multilaterales.

2. *El Estado velará por la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social de los españoles residentes en el exterior a través de Convenios, Tratados o Acuerdos de Seguridad Social en materia de Seguridad Social y, asimismo, el Estado deberá establecer fórmulas que permitan a los trabajadores que residan en el exterior y a los que decidan retornar, el abono de las cotizaciones voluntarias al Sistema de Seguridad Social.*
3. *La Administración General del Estado arbitrará las fórmulas más beneficiosas para el reconocimiento a los trabajadores españoles en el*

exterior de las prestaciones económicas, derivadas de las cotizaciones a la Seguridad Social y, en especial, a las pensiones derivadas del extinto Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

Prestaciones por razones de necesidad (artículo 19).

- 1. La Administración General del Estado, en los términos en que reglamentariamente se establezca, garantizará el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior que habiéndose trasladado al exterior por razones laborales, económicas o cualesquiera otras y teniendo cumplidos los 65 años de edad o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de rentas o ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, de acuerdo a la realidad socioeconómica del país de residencia.*

Estas prestaciones podrán ser compatibles con las ayudas que otorguen las Comunidades Autónomas para la ayuda al retorno de acuerdo con la legislación aplicable.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fijará anualmente la base de cálculo de la prestación por razón de necesidad, que sólo podrá revisarse cuando las oscilaciones del tipo de cambio entre el euro y la respectiva moneda local supere el 15 por ciento.

- 2. El Estado velará por la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social de los españoles residentes en el exterior, a través de los*

pertinentes Convenios, Tratados o Acuerdos en dicha materia. Asimismo, el Estado deberá establecer fórmulas que permitan a los trabajadores que residan en el exterior y a los que se decidan a retornar el abono de las cotizaciones voluntarias al Sistema de Seguridad Social.

- 3. La Administración General del Estado regulará los mecanismos que permitan incorporar la prestación, la asistencia integral de la salud y los servicios sociales para mejorar la calidad de vida de los mayores o incapacitados para el trabajo. Por el Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales se establecerá reglamentariamente el procedimiento de financiación, en que pueda ser repercutida sobre la citada prestación la totalidad del coste de dicha asistencia.*

Servicios Sociales para mayores y dependientes (artículo 20).

- 1. Con el fin de promover el bienestar de los españoles mayores que residan en el exterior, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para potenciar la red de servicios sociales, fomentando, asimismo, la realización de actividades encaminadas a la consecución de su bienestar integral.*
- 2. Los poderes públicos prestarán especial apoyo, en particular económico, a aquellos centros y asociaciones de españoles en el exterior y retornados en el Estado español que cuenten con infraestructuras adecuadas para la atención de personas mayores o en situación de dependencia. Se*

incentivarán las redes que generen un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

- 3. Los poderes públicos, en el marco de la regulación de la atención a la dependencia, desarrollarán medidas específicas, especialmente de carácter asistencial, sanitario y farmacéutico, encaminadas a la consecución del bienestar integral de la ciudadanía en el exterior en situación de necesidad, en pro de conseguir la gradual asimilación a las prestaciones vigentes del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, conforme a lo que disponga la legislación vigente.*

Conviene destacar que el Estatuto pretende construir un marco básico para establecer el deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como los mecanismos necesarios para la coordinación de sus actuaciones, en colaboración con la Administración Local, con los agentes sociales y con las organizaciones y asociaciones de emigrantes, exilados y retornados.

Los objetivos de las políticas para la emigración gallega y española.

Toda política social se construye y desarrolla a través de formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones explícitas, permanentes, sistemáticas e integradas, que se diversifican, en propósitos (objetivos de corto y mediano plazo), finalidades (objetivos de largo plazo), y en estrategias (camino y mecanismos para llegar al objetivo último), y que son indispensables para transformar una situación social determinada.

Los objetivos fundamentales señalados en el Estatuto de la Ciudadanía española en el exterior, son:

- a) Regular los derechos y deberes de los españoles residentes en el exterior garantizando su ejercicio mediante el compromiso de los poderes públicos de promover las condiciones para hacerlos reales y efectivos, en condiciones de igualdad con los residentes en España.
- b) Delimitar el ámbito de acción protectora del Estado y de las Comunidades Autónomas cuando sea necesario complementar la protección dispensada por los servicios públicos del país de residencia.
- c) Fomentar y consolidar el movimiento asociativo de los españoles en el exterior, apoyando fundamentalmente la creación y el mantenimiento de los Centros y asociaciones de españoles a través de las actividades que en ellas desarrollan, que tengan por objeto la previsión y la asistencia social y cultural de sus miembros y la información y asesoramiento para el retorno, esto sin perjuicio de las actuaciones que en esos ámbitos desarrollen las Comunidades Autónomas con competencia en esas materias.
- d) Apoyar a las asociaciones de españoles residentes en el exterior y a las de retornados constituidas en España con el fin de facilitar la información, orientación y asesoramiento necesarios a los españoles

que deciden retornar, como cometido complementario al de las Administraciones Públicas.

- e) Configurar conjuntamente con las Comunidades Autónomas, el marco en el que deberán desarrollarse las actuaciones en materia de retorno para facilitar la integración social, cultural y laboral de los españoles que decidan regresar a España.

- f) Establecer junto con las Comunidades Autónomas y, su caso, con las Administraciones Locales, los mecanismos adecuados para la coordinación de las actuaciones desarrolladas por las distintas Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos de competencias, a fin de conseguir una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos destinados a mejorar las condiciones de vida de los españoles en el exterior y de los retornados.

- g) Velar especialmente por extender la acción protectora a aquellos españoles en el exterior que carezcan de recursos suficientes y que sean personas mayores, personas con discapacidad, jóvenes o mujeres con especiales dificultades de integración social o laboral, etc.

En el área de la política social el desafío para todos puede concretarse en el objetivo de ofrecer a nuestra comunidad en el exterior servicios cada vez más inclusivos, promotores de ciudadanía y calidad de vida.

Desde la Xunta de Galicia pueden compartirse básicamente dichos objetivos con la precisión y matices que resulten necesarios en relación a su competencia y sensibilidad. Para la Comunidad Autónoma de Galicia, eso requiere partir de las responsabilidades de cada administración pública y aprovechar al máximo nuestras oportunidades superando las posibles amenazas y enfrentando los retos actuales y futuros de nuestra comunidad y de los ciudadanos gallegos en el exterior.

Parece claro que los retos actuales y futuros tendrán que ver con las crecientes necesidades de los mayores en Iberoamérica: económicas, de asistencia sanitaria, medicamentos y atención integral; con el incremento de gallegos emigrados y de sus descendientes con acceso a prestaciones por la incidencia de la última reforma de la normativa civil en materia de nacionalidad, y con las posibles situaciones de crisis social y económica en algunos países de acogida que pueden agravar las carencias de los sistemas estatales de atención a los emigrantes residentes en el exterior y originar un retorno de características singulares desde algunos de esos países.

Programas de actuación tradicionales y posibilidades de futuro. Un nuevo empuje a las políticas autonómicas para la emigración.

Los programas tradicionales de actuación de la Secretaría General, ya citados, fueron consolidándose en el tiempo en épocas de normalidad para la comunidad gallega en el exterior, bajo la dirección de la Presidencia de la Xunta de Galicia y atendieron, en general, las iniciativas del Consello de Comunidades Galegas, tanto las engendradas en sus sesiones plenarias como en las reuniones de su Comisión Delegada. La decisión de actuar en nuevas áreas como la de asistencia a los gallegos ya retornados y a los que deseen retornar, la prestación de nuevos servicios socio-asistenciales a través o en colaboración con los centros y, sobre todo, la necesidad de articular programas de emergencia destinados a los colectivos más desfavorecidos para ofrecer una respuesta integral y efectiva en época de crisis, constituyeron un salto decisivo en la cartelera de servicios de la Xunta de Galicia.

En esta etapa, una primera posibilidad de intervención es la de actualizar o readaptar los actuales programas socio - asistenciales de la Xunta de Galicia.

Por ejemplo: ¿Deben realizarse cambios en el programa de ayudas económicas extraordinarias de carácter individual? ¿Son adecuadas las modalidades de ayuda que se contemplan en la convocatoria para 2009? ¿Debe cambiarse la participación de los centros en el programa de ayudas? ¿Puede mantenerse como colectivo de posibles beneficiarios (en algún país) a los gallegos y descendientes con nacionalidad española sin limitar su grado de ascendencia? En los últimos años el presupuesto del programa y el número de solicitudes se incrementó de tal forma (1.300.000 € en 2007 y 2.300.000 € en 2009) que no parece que pueda mantenerse un esfuerzo que en todo caso debería compartir el propio Estado.

Otra posibilidad sería la de revisar los criterios actuales de fijación de los importes de ayuda que son establecidos en función de las puntuaciones obtenidas por baremo y supuesto de necesidad y también según los países de residencia.

¿En qué condiciones debe prestarse pues el apoyo a los gallegos más necesitados que no están en condiciones de aportar la cuota social que le de derecho a la Asistencia Sanitaria porque carecen de ingresos suficientes y no tienen cobertura sanitaria efectiva por otros medios?

En relación con el programa de ayudas socio - asistenciales a las comunidades gallegas... ¿Qué actuaciones deben considerarse de atención prioritaria? La Xunta de Galicia apoya el cometido de los centros y asociaciones de Gallegos en sus actividades y en las atenciones a las personas que se encuentran en situación de especial dificultad. Pero... ¿Qué papel debe tener la administración del Estado en el apoyo económico a este tipo de entidades gallegas y españolas? Recordemos que el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, en su declaración de principios, dice:

“Junto a las actuaciones desarrolladas desde el ámbito público, ha de destacarse el importante papel desempeñado por los centros y asociaciones de emigrantes, en ocasiones corrector de la carencia pública. El movimiento asociativo, creado por los españoles en los países de acogida, con el objetivo fundamental de la asistencia y socorro mutuo, constituye hoy en día un instrumento vertebrador de las comunidades de españolas en el exterior, imprescindible para canalizar y materializar las actuaciones de apoyo y atención desarrolladas por las distintas

Administraciones Públicas a favor de los españoles en el exterior y de los retornados.”

Entonces... ¿Es necesario reclamar de la Administración del Estado un impulso real y efectivo de la política de ayudas y subvenciones para el mantenimiento de los diversos servicios que prestan los centros y comunidades a la colectividad española en el exterior, incluyendo el apoyo a todos aquellos centros que aportando los valores propios de la cultura de una comunidad o nacionalidad española, son igualmente centros de acción, de servicios y de referencia de la comunidad española en el exterior?

En relación con los programas de reencuentro con sus familias y de estancia temporal en Galicia de nuestros mayores... ¿Es preciso realizar cambios para priorizar alguna modalidad o para ajustar los programas a la realidad actual? ¿Deberían estudiarse algunas mejoras en la atención sanitaria que por diversos medios e instrumentos tienen, con carácter temporal, los gallegos de origen y sus descendientes que carecen de nacionalidad española o no están inscritos en el CERA, así como sus familiares que puedan participar en alguna modalidad de estos programas? ...Y en el caso de los gallegos de origen y sus descendientes que Sí tienen nacionalidad española y están inscritos en el CERA ligados a un determinado ayuntamiento de Galicia? deberían instrumentarse para estos gallegos una tarjeta sanitaria que les diera derecho a atención en equiparación a los residentes en Galicia en el período de tiempo que suponga sólo una estancia temporal, sin cambio de residencia?

¿Apoya el Pleno del Consejo la petición hecha por el Gobierno de Galicia de que para el próximo año 2010 y/o para los siguientes, el Gobierno del Estado adopte las medidas necesarias para que una parte de los viajes de mayores que residen en el exterior, y que gestiona el IMSERSO, tengan como destino la Comunidad Autónoma de Galicia, teniendo en cuenta al alto número de gallegos que residen en el exterior y que participan en estos programas?

¿Debe estudiarse la recuperación del programa de Cursos de Manualidades Terapéuticas? Hasta 2006, estos cursos se programaban en centros gallegos que realizan cometidos de tipo asistencial y que posibilitan la creación de grupos de personas de la tercera edad de origen gallego residentes en el exterior para el desarrollo de sus capacidades y aptitudes con finalidades de carácter terapéutico y formativo - ocupacional. Podían tener lugar tanto en la propia entidad como en asilos o centros de la tercera edad radicados en su área geográfica de influencia que habían contado con un número suficiente de residentes gallegos.

Por otra parte, debido a la situación actual de crisis globalizada debe realizarse un considerable esfuerzo de coordinación y colaboración para la prestación de los servicios, estrategia que requerirá de nuevos medios económicos y técnicos que no podrán ser facilitados únicamente con cargo a los presupuestos de la Xunta de Galicia por el que debemos propiciar la colaboración de las administraciones gallegas y españolas y extranjeras, en su caso.

Los medios técnicos, personales y económicos de la Secretaría Xeral da Emigración seguramente no garanticen la cobertura de todas las necesidades de

la comunidad en el exterior. Por lo tanto... ¿Qué papel pueden seguir prestando a la comunidad en el exterior instrumentos tan acreditados como la Fundación Galicia Salud, la Fundación Galicia Emigración y la Agencia Humanitaria de Galicia, en países en crisis o en situaciones de emergencia?

¿Y qué pueden hacer las propias comunidades gallegas en su nuevo papel de "agentes de cooperación" que les concede la Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación al Desarrollo de Galicia?

¿Debe el Gobierno del Estado comprometerse efectivamente en la financiación para la potenciación de servicios existentes y para la puesta en marcha de nuevos servicios de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia de los Gallegos residentes en el exterior de acuerdo con lo establecido en el art. 5.3. de la ley 3/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia? Cuáles serían los servicios de más urgente cobertura?

La Xunta de Galicia debe apoyar y colaborar para que los centros gallegos actualicen y refuercen su función de unidad de apoyo y servicio a la comunidad en general y de apoyo a la gestión de la Administración Pública.

Pero... ¿No sería también una medida importante, tanto por su significado como por la posible trascendencia en el futuro, el fomento del voluntariado social en la Galicia exterior, que podría activarse en el marco de la Ley 3/2000, de 22 de diciembre de voluntariado social de Galicia y que tendría una especial razón de

ser en el marco de las nuevas políticas socio - asistenciales a favor de los emigrantes y residentes en el exterior?

La consolidación del trabajo en red entre las distintas administraciones y la comunidad en el exterior... ¿Requiere de nuevos impulsos de nivel tecnológico, relacionados con el uso de Internet, procesos telemáticos sistemas de videoconferencia, etc.?

Para el aseguramiento de la capacidad de decisión y reacción de la Comunidad Autónoma ante situaciones de crisis, actuales o futuras... ¿Pueden y deben prepararse o actualizarse protocolos de actuación con los responsables políticos de distinto nivel en España y en los países de asentamiento y con los directivos de nuestras comunidades de referencia en cada país, para hacer frente a situaciones de emergencia generadas por crisis políticas, sociales o económicas en los países de asentamiento de nuestra emigración?

¿Está bien orientada una política de retorno la Galicia orientada la información eficaz, actualizada y específica en su destino, en colaboración con la Administración del Estado y con las comunidades gallegas y con las ONG dedicadas a la atención de los retornados?

Y ahora, el recuerdo de un posible objetivo a largo plazo.

En la realidad actual y futura no parece lógico pensar que puedan existir, indefinidamente, multitud de centros con el mismo perfil de actividad en lugares

próximos, en momentos en los que no existe recambio emigratorio y hay dificultades para el recambio generacional.

¿Pensamos que la integración de esfuerzos en la Galicia exterior será una de las vías más seguras para conseguir que nuestras comunidades pervivan en el tiempo?

En definitiva, en este Pleno a las puertas del Año Santo Jacobeo de 2010, podemos continuar trabajando todos para avanzar en el camino de la equiparación equitativa de los derechos de todos los gallegos allí donde residan.

Con un espíritu leal y constructivo hemos asistido y participado juntos en las anteriores reuniones del Pleno de este Consejo a lo largo de las últimas décadas. De todos los frutos conseguidos nos sentimos satisfechos, pero también es cierto que nuestra responsabilidad debe situarnos siempre en una posición crítica y exigente para con los poderes públicos y para con nosotros mismos, de manera que podamos ofrecer siempre, cada uno de nosotros, lo mejor en favor del bienestar de la comunidad.