

POLITICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA

EL MODELO ESPAÑOL DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN GITANA



INDICE

1. Introducción
2. La inclusión social y la población gitana en España
 - a. Una aproximación a la inclusión social
 - b. El marco institucional español
 - c. La administración pública y la población gitana
 - d. El enfoque de la Fundación Secretariado Gitano
 - e. Iniciativas y legislación de la UE
 - f. El valor añadido UE- España
3. Situación de la población gitana en España
 - a. Notas sobre la trayectoria histórica
 - b. Avances clave:
 - i. Educación
 - ii. Empleo
 - iii. Vivienda
 - iv. Salud
 - v. Igualdad de trato y discriminación
 - vi. Igualdad de género
 - vii. Reconocimiento institucional y cultural
 - viii. Migración y población roma/gitana
 - c. Luces y sombras
4. ¿Es el modelo español de inclusión social útil para Europa?
5. Algunas notas finales
6. Anexos
7. Hitos para la población gitana en los últimos treinta años

Este documento está financiado por el FSE rumano en el marco del proyecto EU-Inclusive.

LOGOS

INTRODUCCIÓN

Este documento es un análisis realizado desde la perspectiva de la Fundación Secretariado Gitano¹ y sobre nuestro papel de entidad involucrada en la *promoción integral de la comunidad gitana desde el respeto y apoyo a su identidad cultural*, tal y como refleja nuestra Misión. Pretende revisar y valorar los factores que han favorecido y, también obstaculizado, la inclusión social de la población gitana en España, revisando también cuál es su situación actual.

Desde el punto de vista de nuestra actividad, han sido años de trabajo intenso y de logros que dan sentido a nuestra función social. Años en los que la FSG ha desarrollado –con una dimensión y capacidad de impacto mucho mayor de la que habíamos tenido en periodos anteriores– una contribución a la defensa de los derechos de las personas gitanas, al reconocimiento de su identidad y al proceso de inclusión social de sus miembros. Una contribución que se ha articulado a través de muy diferentes vías: aportando conocimiento mediante la realización de estudios e investigaciones; realizando campañas de sensibilización social; incidiendo sobre las políticas y sobre los decisores públicos; promoviendo redes y *partenariados* para involucrar a otros actores y, sobre todo, prestando servicios directos a las personas gitanas en áreas sensibles como la educación, la vivienda, la salud o el empleo. Es en este último ámbito en el que, con el paraguas del Fondo Social Europeo y las administraciones españolas, se ha logrado en estos últimos doce años poner en marcha la actuación de inclusión socio-laboral más sólida y más eficaz de las que se han dirigido a las personas gitanas, el programa *Acceder*.

Este programa es reconocido como ejemplo de Buenas Prácticas tanto en España como en Europa. Representa, sin duda, una forma diferente de aproximarse a la inserción socio-laboral de la población gitana y ha demostrado su éxito con resultados medibles y contrastables.

El programa *Acceder*, junto a una serie de enfoques y políticas activas en materia de inclusión social, son las que han venido conformando lo que se empieza a llamar el *modelo español de inclusión social de la población gitana*. Un referente en Europa de cómo la voluntad política, la activación de recursos y un enfoque determinado basado en la igualdad de derechos, puede activar un cambio real y colectivo para uno de los grupos más excluidos y discriminados de toda Europa, la población gitana. Nuestra intención es conocer en mayor detalle qué hay detrás de este *modelo español* y valorar su transferibilidad a otros contextos europeos donde la situación socio-económica de la población gitana es dramática.

El tema gitano está en la agenda política europea más que nunca. Es fundamental aprovechar este impulso político para activar de forma efectiva políticas y programas que ataquen de lleno los factores de exclusión social y promuevan la igualdad plena de esta población europea de más de diez millones de personas. La referencia del modelo español puede suponer en el contexto actual una valiosa contribución a otros países de la UE que actualmente están impulsando sus Estrategias Nacionales para la Inclusión social de la Población Gitana para que hagan de ellas unas herramientas verdaderamente útiles y de cambio real.

En este documento abordaremos primeramente una revisión del concepto de inclusión social: cuál es la visión concreta sobre esta cuestión por parte de la Fundación Secretariado Gitano y cuál es el marco político y legislativo español y europeo sobre esta cuestión. En este apartado valoraremos el impacto de las iniciativas y legislación europea en el desarrollo de programas en España y también cómo la experiencia española ha podido influir en los enfoques que la UE

¹ La Fundación Secretariado Gitano (FSG) es una ONG intercultural cuya misión es la promoción integral de la población gitana. Funciona desde los años 80 y cuenta en la actualidad más de 60 oficinas distribuidas por todo el territorio español y con una media de 800 trabajadores. www.gitanos.org

ha incorporado sobre la cuestión gitana. En un segundo bloque abordaremos la trayectoria histórica de inclusión social de la población gitana española analizando los avances clave. Prestaremos especial atención al análisis de la distribución territorial de las competencias de las administraciones públicas y de su relación con la inclusión social de la población gitana. En un tercer bloque, analizaremos pormenorizadamente la situación actual de la población gitana en España en ámbitos tan importantes como el empleo, la educación, la vivienda, la salud y la inclusión social de forma genérica (con especial énfasis en los servicios sociales). También se abordarán cuestiones transversales como la discriminación, la igualdad de género, las políticas de migración y población roma/gitana, y el reconocimiento institucional y cultural. Por último, se reflexiona sobre la utilidad del *modelo español* para otros países europeos.

LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA

UNA APROXIMACIÓN A LA INCLUSIÓN SOCIAL

Ciudadanía activa, participación e inclusión social

La exclusión social se refiere a procesos mediante los cuales individuos y/o comunidades se enfrentan a obstáculos en su acceso a derechos, oportunidades y recursos (por ejemplo, el acceso al empleo, a la educación, a los servicios sanitarios, a la vivienda, a la implicación cívica y la participación democrática, etc.) a los cuales la población mayoritaria tiene acceso normalmente y que son claves para garantizar su ciudadanía.²

La exclusión social es un fenómeno multidimensional, que se agrava por la pobreza, que entendemos aquí como el efecto de una inadecuada distribución de recursos y que impide la plena participación en la vida social, económica y política de la sociedad. La exclusión está directamente vinculada con la falta de igualdad de oportunidades y de trato. La discriminación, sea directa o indirecta, intensifica el empobrecimiento y la exclusión de comunidades como la gitana. La exclusión es también un problema territorial, caracterizado por el surgimiento de barrios o asentamientos segregados en los cuales se generan bolsas de pobreza, el deterioro del entorno físico y del capital social (incluido el aumento de la criminalidad).³

El grado de inclusión o exclusión que tienen las personas en la sociedad y el riesgo que corren de ser vulnerables o de caer en la pobreza, está estrechamente asociado a cinco elementos clave: el empleo, la protección social, la vivienda, la educación y la salud. Además, el acceso a la sociedad de la información y el funcionamiento de los servicios sociales tienen especial impacto en los grupos extremadamente excluidos.

España presenta altas tasas de fracaso, absentismo y abandono escolar con tremendas consecuencias en términos de cohesión, participación y comportamiento social. Para la Fiscalía de Menores, “el 90% de los menores que van a juicio, por ejemplo, tienen un denominador común: el fracaso escolar”.⁴ La educación es, sin duda, uno de los factores más influyentes en la exclusión o inclusión de las personas. El paso por los sistemas de formación determina la posición que las personas alcanzan en el mercado laboral y, en buena medida, la calidad de vida de las mismas, así como las trayectorias vitales de los individuos.⁵ La multidimensionalidad de la exclusión, en sus tres dimensiones económica, político legal y social relacional (véase más abajo), se muestra hoy más compleja que nunca.

La inclusión social depende en gran parte de la distribución efectiva de recursos, pero también de la promoción de una ciudadanía activa e inclusiva. La promoción de una ciudadanía activa e inclusiva por parte de las varias partes interesadas (Estado, empresas, tercer sector, población mayoritaria y la comunidad afectada por la exclusión social) consiste en acciones dirigidas a cambiar las circunstancias y los mecanismos que llevan a la exclusión social mediante la participación y el empoderamiento. La inclusión de las personas no ha de ser entendida únicamente desde la perspectiva material, como participación en el mercado de trabajo, al

² Véase la definición elaborada por el Institute on Social Exclusion en: <http://www.adler.edu/page/institutes/institute-on-social-exclusion/about>

³ Power, Anne y Wilson, William Julius (2000) ‘Social Exclusion and the Future of Cities’, CASE paper 35, Centre for

⁴ *El País* (2010a) “Absentismo escolar, tolerancia cero”. 19 de abril.

⁵ Fresno, José Manuel y Tsolakis, Andreas (2010) *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España* (Madrid: EAPN-ES).

objeto de generar y consumir bienes y servicios. Como criterio general, pero especialmente en un momento de escaso empleo, la inclusión, además de implicar la activación de las personas en la producción y consumo de bienes sociales, ha de llevar consigo la participación activa de las mismas en la sociedad, su toma de conciencia como sujetos activos, su capacidad de elegir y tomar decisiones, su implicación como miembros de la comunidad, etcétera.

La ciudadanía activa se refiere a la posibilidad y capacidad que tienen las personas y las comunidades para trabajar conjuntamente para conseguir objetivos compartidos. La participación es un derecho y una democracia participativa es aquella que implica activamente a los ciudadanos en el debate y en la solución de los problemas que les conciernen. Esta participación se produce siempre en comunidad y se canaliza a través de la iniciativa cívica en sus más variadas formas (participación política, asociativa, vecinal, sindical...). Para que la participación sea posible, tiene que contar con espacios, fórmulas, sistemas de reconocimiento y, en definitiva, con canales y medios que la hagan efectiva. En cualquier forma de participación es legítima la defensa de los intereses particulares, pero estos tienen que estar lógicamente supeditados al bien común y al interés público.

Cualquier proceso de inclusión social es un proceso bidireccional que requiere una participación activa de las partes interesadas y que va más allá de vivir juntos, puesto que persigue construir juntos. Por lo tanto requiere de todas las personas, gitanas y no gitanas, un plus de esfuerzo y de implicación. La inclusión no es posible si no hay un proceso de movilidad social, con claras posibilidades de progreso para las personas. Para ello no basta con garantizar los derechos y evitar la discriminación, sino que es imprescindible compensar las desventajas por medio de acciones positivas, programas específicos, medidas de sensibilización y, en definitiva, todos aquellos medios que sitúan a las personas en las condiciones adecuadas para ejercer sus derechos e implicarse activamente en la comunidad.

Desde la década de los 80 las políticas dirigidas a la comunidad gitana en España han estado preferentemente centradas en compensar desventajas y facilitar la promoción social. Los gitanos han sido de forma expresa objeto de las políticas sociales; y quizás en menor medida, sujetos activos en las mismas. Por lo general las personas tienden a no implicarse activamente en aquello que no perciben como suyo, sobre todo si no son parte activa en su proceso de construcción. Cualquier proceso que pretenda reforzar una ciudadanía activa, pasa sin duda por dar el protagonismo a las personas, habilitar espacios de participación, facilitar el ejercicio de los derechos, promover valores, comprometer en las responsabilidades en un contexto de entendimiento mutuo. Se trata de desarrollar una idea dinámica de ciudadanía, orientada a la participación en los asuntos públicos, que es donde reside la verdadera cuota de poder social de los individuos y de los grupos sociales; en definitiva, impulsar la corresponsabilización ciudadana e institucional en los asuntos públicos.⁶

El reto para conseguir que las personas gitanas sean ciudadanas activas ha de plantearse en dos direcciones complementarias: por una parte en hacer de lo gitano y de la cuestión gitana un asunto de interés público y no un asunto meramente de los gitanos; nos referimos no solamente a que se interesen por el asunto gitano las administraciones públicas, sino a que sea un asunto de interés social. Es esencial que en la cuestión gitana se impliquen instituciones públicas, los líderes sociales, los movimientos de opinión, etc., para evitar que el tema sea visto como un problema marginal que concierna meramente a las personas gitanas y sea visto como un tema de compromiso público que concierna al conjunto de la sociedad. Por otra parte y como complemento de lo anterior, se trata de que los gitanos se impliquen en los asuntos públicos y no solamente en los asuntos que conciernen a los gitanos.

⁶ Grupo de Investigación Institut de Govern y Politiques Públiques (2010) *Ciudadanía y las nuevas políticas de acción social contra la pobreza y la exclusión*. Documento de trabajo.

Una ciudadanía activa más comprometida de la comunidad gitana, tiene que contemplar la participación activa de los gitanos al menos en *tres dimensiones*: la dimensión económica, la dimensión política y la dimensión social relacional.

- En cuanto a la dimensión económica, los gitanos son ciudadanos activos en la medida en que participan de la producción de bienes y servicios y en la medida en que son consumidores. La inserción en el mercado laboral y en el tejido empresarial son condiciones imprescindibles para generar las condiciones de una ciudadanía activa.
- La dimensión política de la ciudadanía requiere la participación de los gitanos en la arena política. Lógicamente la participación política implica no solamente participar en las elecciones, sino llevar los asuntos gitanos a la agenda política y cómo no, conseguir que haya gitanos activamente implicados en la política y en los partidos políticos, donde se tratan los asuntos que afectan al conjunto de la ciudadanía. En estos ámbitos es fundamental conseguir la implicación de las personas gitanas.
- La dimensión social - relacional, requiere una mayor participación de las personas gitanas en los movimientos cívicos, en las asociaciones vecinales y en todos aquellos espacios de la vida comunitaria de las ciudades; la participación activa en esos espacios es el mejor indicador de normalización. Es importante también que se trate la cuestión gitana como cuestiones ciudadanas y desde una perspectiva intercultural. Es importante la existencia de asociaciones de jóvenes gitanos y, sobre todo, que las personas gitanas participen en las asociaciones de jóvenes. Así mismo, es importante reconocer y reforzar la identidad cultural de la población gitana, tal y como está haciendo el Instituto de Cultura Gitana, por ejemplo.

Para que las personas puedan elegir libremente, necesitan que se den tres condiciones básicas: tener garantizados sus derechos, contar con recursos suficientes y tener el apoyo de la red de servicios. Vistas de esta manera, las medidas públicas han de ser esencialmente medidas facilitadoras y no interventoras, que se desarrollen con carácter preventivo y que promuevan la autonomía, dirigiéndose al conjunto de la población para que todos salgan ganando. Es justamente el compromiso y la participación de los ciudadanos lo que puede transformar las políticas de protección en políticas de prevención. Un criterio clave a tener en cuenta es, por tanto, en qué grado los distintos recursos que se ponen en marcha dan más libertad e independencia a las personas.

Inclusión social y discriminación

Una mayoría abrumadora considera que la discriminación es el principal obstáculo para la inclusión y participación en la sociedad en condiciones de igualdad ante la ley.⁷ Las percepciones negativas de la mayoría respecto a la población gitana, a menudo vinculadas con la xenofobia y el racismo, suponen un gran impedimento para su integración en el mercado laboral, su acceso a la vivienda y a servicios públicos.⁸

El caso de la población gitana en España supone un claro ejemplo de la preponderancia de los conceptos de etnia o raza en la definición de los patrones de la discriminación. En efecto, a pesar de que se han experimentado mejoras en los últimos tiempos, la población gitana,

⁷ Red Europea contra el Racismo (ENAR) (2009a) *Primer Informe del Grupo Especial de Expertos sobre la Promoción de la Igualdad en el Empleo de ENAR*. Bruselas, 26-27 de noviembre.

⁸ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [FRA] (2009) *EU-MIDIS. Encuesta de la Unión Europea sobre las Minorías y la Discriminación. Informe sobre los principales resultados* (Viena: FRA). Unión Europea (2000a) *Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*. (Art.2 b). La discriminación indirecta está relacionada con las formas "estructurales" o "institucionales" de discriminación, consistentes en normas, reglas, costumbres/hábitos, patrones o actitudes propios de las instituciones y las estructuras sociales que dificultan la consecución de la igualdad de derechos y oportunidades entre la población mayoritaria y colectivos e individuos concretos. El Consejo Europeo afirma que "El derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra la discriminación constituye un derecho universal" (Visto, 3).

estimada en aproximadamente 700.000 personas, afincada en España desde el siglo XV, sigue siendo la minoría que sufre una mayor discriminación y rechazo por parte de la población mayoritaria.⁹ En este sentido, una amplia mayoría (66 %) de personas cuyo color de piel, aspecto físico o vestimenta se diferencian de los de la mayoría de la población es considerada y se considera objeto de una fuerte discriminación, independientemente de su situación legal.¹⁰

Por lo tanto, la etnia y otros aspectos como la distancia cultural, el género y la clase social podrían considerarse las principales variables que desencadenan la discriminación hacia las personas gitanas. Tales variables pueden definir, agravándola o mitigándola, la discriminación por motivo del origen étnico o racial: aquellas personas gitanas cuyo nivel social, económico y educativo sean elevados se verán mucho menos afectadas por las prácticas discriminatorias que otros grupos.¹¹

Por lo tanto, las políticas de inclusión en todas las áreas claves de participación ciudadana (empleo, educación, vivienda, salud) deben ir acompañadas de medidas encaminadas a luchar contra la discriminación y fomentar la igualdad de trato, así como a sensibilizar a la población y promover el entendimiento y la cohesión. El grado aceptable de integración de la comunidad gitana que se había alcanzado en las últimas dos décadas podría sufrir un rápido retroceso en el presente marco de recesión económica, que condena al desempleo a un gran número de minorías, provoca un aumento paulatino de la segregación escolar y motiva la proliferación de discursos racistas.

Es precisamente la coyuntura actual la que hace apremiantes las siguientes medidas: 1) La detección temprana de los casos de discriminación, el seguimiento y el apoyo a las víctimas de la discriminación, 2) la adopción de medidas específicas de compensación para fomentar la igualdad de trato y de oportunidades, 3) la activación de la lucha contra la discriminación no sólo en el plano legal sino también mediante el refuerzo de las actividades llevadas a cabo por las instituciones públicas, como las del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, de reciente creación, y las ONG dedicadas a este problema.

En lo que respecta a la comunidad gitana, en los últimos años se ha podido observar en muchos de sus miembros un cambio de actitud hacia el mercado laboral que ha venido acompañado por un mayor acceso de las generaciones más jóvenes a empleos legales poco cualificados. Este proceso se ha visto truncado por los requisitos de la economía basada en el conocimiento y la mayor competitividad de las empresas. Ello conlleva la necesidad de realizar importantes inversiones en programas de formación y asistencia educativa dirigidos a los jóvenes gitanos. La situación de los inmigrantes roma/gitanos procedentes de países de Europa del Este es especialmente grave, dada la magnitud del rechazo social, la marginación y la pobreza extrema a los que están sometidos actualmente. Es preciso poner en marcha medidas y mecanismos específicos para detectar los problemas de discriminación con el fin de garantizar los derechos fundamentales y la igualdad de trato.

Practicar la interculturalidad

La experiencia española demuestra que ni las políticas de exclusión ni las de asimilación han dado históricamente resultados con la comunidad gitana. Más bien al contrario, este tipo de políticas estigmatizan a las personas diferentes, en este caso por motivos de etnia y nacionalidad, agravando la discriminación en los colectivos que la padecen e incrementando simultáneamente los niveles de rechazo y de racismo en la sociedad. Lo que realmente da

⁹ Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2009a) *Informe Anual FSG 2009. Discriminación y Comunidad Gitana* (Madrid, FSG). Comisión Europea (2009) *Discriminación en la Unión Europea*. Eurobarómetro Especial 317.

¹⁰ Comisión Europea (2009) *ibid.*

¹¹ Entrevista con un representante del Ministerio de Igualdad, 26 de junio de 2010. Comisión Europea (2010a) *i2010 in context: ICT and Lisbon Strategy* (i2010 contextualizada: TIC y Estrategia de Lisboa); Comisión Europea (2010b) *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.*

resultados son aquellas políticas continuadas, en las que se compensan las desventajas de las personas, a la vez que se compromete a la propia comunidad gitana en el cumplimiento de sus obligaciones.

Más allá del debate sobre el multiculturalismo, muchas organizaciones en España trabajan con minorías étnicas y se definen como entidades interculturales.¹² No se trata de entidades *netamente de minorías* en el sentido de que no son organizaciones exclusivamente promovidas y lideradas por minorías, ni se trata de organizaciones *pro minorías* es decir, organizaciones que simplemente trabajan con minorías. La definición de estas entidades como interculturales, marca la vocación de las mismas y determina la impronta con la que trabajan, es decir la promoción integral de las comunidades desde el respeto a su identidad cultural. Su misión está encaminada a promover el acceso de las personas a los derechos, servicios y recursos sociales en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía. Estas entidades entienden que la interculturalidad se concreta en favorecer una convivencia en la que coexistan el respeto a las identidades culturales y valores de las distintas culturas, en el marco del respeto a los derechos humanos y a las leyes vigentes. Por eso se trabaja desde una perspectiva integral, no solamente desarrollando actuaciones que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida, sino también las orientadas a promover su reconocimiento y apoyo.

La interculturalidad forma parte de la visión de estas organizaciones en la medida en que preconizan una sociedad cohesionada, donde las personas de identidades y culturas diversas, ejerzan libre y plenamente su ciudadanía y contribuyan al enriquecimiento de la cultura universal. La interculturalidad para estas entidades, no es solamente una de sus características definitorias y de los valores que impregnan su modelo de trabajo, sino que es también una aspiración en cuanto al modelo de sociedad que se pretende construir. El mensaje que transmiten hacia dentro y hacia afuera es que pretenden ser un laboratorio y un reflejo de lo que les gustaría que fuese la sociedad: un espacio en el que personas diversas (en este caso gitanos y no gitanos), trabajan conjuntamente en pro de una sociedad más justa (en el caso gitano mediante el apoyo y promoción a las personas desfavorecidas gitanas), inspirados en los valores universales de la justicia y la solidaridad, respetando las distintas culturas y haciendo de éstas una fuente de enriquecimiento.

Uno de los objetivos conseguidos progresivamente por estas entidades, es que en todos los niveles de la organización, es decir tanto en los cargos institucionales, como en los propios equipos de trabajadores como en las personas voluntarias y en los propios beneficiarios, existe un equilibrio progresivo entre gitanos y no gitanos.¹³ Es un modelo legítimo y que demuestra impactos en el medio plazo, y precisamente lo hacen creíble sus resultados y características:

- Se basa en los principios y valores que son el fundamento de la dignidad de toda persona, los derechos humanos y la democracia.
- No solamente respeta las culturas e identidades, sino que entiende que cuando éstas están determinadas por los derechos fundamentales y los principios democráticos, son fuente de riqueza para las organizaciones y para la sociedad.
- Parte de que la única manera en que se puede crear sociedad, tejido y cohesión social, es a partir de la interacción, cooperación e implicación de personas y culturas diversas en base a intereses comunes.

¹² Este es el caso por ejemplo de la Fundación Secretariado Gitano (FSG) que se define como entidad intercultural: *La FSG es una entidad social intercultural sin ánimo de lucro que presta servicios para el desarrollo de la comunidad gitana en todo el Estado español y en ámbito Europeo* (Presentación de la entidad).

¹³ En el caso de la FSG, en el patronato prácticamente hay un equilibrio entre personas gitanas y no gitanas, en los equipos de profesionales en torno al 40% son gitanas (de hecho la casi totalidad de los equipos son interculturales), entre las personas voluntarias cada vez hay más personas gitanas y entre los beneficiarios de los proyectos, especialmente en algunos de ellos como es el caso del *Acceder*, el porcentaje de no gitanos supera el 30%.

- Entiende que la promoción y el desarrollo de las personas (en este caso de los gitanos), no es solo su problema (no es solo una responsabilidad de los gitanos) sino que es una responsabilidad del conjunto de la sociedad.
- Predica firmemente que el entendimiento mutuo es posible y que llegar al mismo requiere un entrenamiento, aprendiendo a respetar las diferencias desde principios compartidos.
- Lleva a la práctica los principios y valores que defiende desde una perspectiva de la mejora continua, la innovación y la creatividad que aporta la diversidad.
- Se orienta a la obtención de resultados, entendiendo estos en su dimensión transformadora de mentalidades y expectativas, así como en la búsqueda de condiciones sociales en las que las personas tengan los medios y la capacidad de decidir sobre su propio futuro.

Garantizar los derechos sociales

Los derechos sociales efectivos son los que garantizan la libertad y la autonomía a las personas. Para conseguir tales fines, toda legislación debería de llevar un mecanismo efectivo de aplicación que garantice su viabilidad. Los derechos tienen una triple dimensión para las personas excluidas: autonomía, inclusión activa e igualdad. En este sentido, es necesario combinar los principios de igualdad (que hay que garantizar a todas las personas), con los de autonomía (respeto a la independencia y la libre decisión de las personas) y de participación (el ejercicio activo de derechos y responsabilidades):

- La autonomía incluye políticas sociales suficientes para tener los recursos que eviten a las personas ser pobres y dependientes. Ha de plantearse como objetivo el garantizar unos ingresos mínimos de inserción al conjunto de la población, especialmente a las personas en situación de desventaja como es el caso de muchas personas gitanas.
- La inclusión activa ha de evitar el asistencialismo y fomentar la capacidad de decisión de las personas, lo que requiere intervención social y apoyos para salir de la vulnerabilidad. El derecho a la inclusión activa ha de entenderse como la garantía del acceso al empleo para aquellas personas que están en condiciones de trabajar, y servicios adaptados suficientes y eficientes.¹⁴
- El derecho a la igualdad requiere no sólo no ser discriminado en el trato, sino la compensación de aquellas desventajas (de condición social, culturales, físicas, etcétera) que sitúan a las personas en una posición inferior¹⁵. Para hacer efectivo tal derecho, es necesario que el sistema de justicia proteja a las personas que son tratadas de modo desigual y que todas ellas cuenten con medios suficientes para vivir con dignidad.

EL MARCO INSTITUCIONAL ESPAÑOL

El marco político e institucional donde se ha desarrollado en los últimos años el llamado "modelo español" de inclusión de la población gitana ha estado marcado por una visión muy pragmática del tema gitano. Podemos decir que el tema gitano se ha mantenido en la agenda política española con un perfil bajo, pero de manera sostenida. Ha habido un consenso político e institucional en reconocer unos derechos de ciudadanía y, sobre todo, unos derechos sociales, pero en realidad nunca ha sido un tema que haya estado en el centro del debate político. Se ha abordado siempre desde la perspectiva del acceso a esos derechos sociales y la garantía de la protección social, y el escaso debate público que ha generado se ha mantenido en términos de inclusión social y condiciones de vida, más que en temas culturales o identitarios.

¹⁴ Comisión Europea (2008) Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

¹⁵ Unión Europea (2000a) *op.cit.*

Desde la implantación de la democracia en España, los sucesivos gobiernos han mostrado su preocupación y han promovido políticas y actuaciones con la población gitana de nuestro país. Paralelamente, la legislación española se ha ido adecuando a la normativa de carácter internacional, suscribiendo, ratificando o adhiriéndose a los instrumentos jurídicos internacionales.

Asimismo, se han adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a los principios expuestos en las distintas Cartas, Recomendaciones, Convenios y Resoluciones de la Unión Europea, del Consejo de Europa, y de la OSCE sobre la protección legal y social de las minorías étnicas, especialmente de la población gitana europea.

En el año 1978, se crea la *Comisión Interministerial para el estudio de los problemas que afectan a la comunidad gitana*, adscrita al Ministerio de Cultura. Esta Comisión realiza estudios e investigaciones y elabora relevantes documentos de actuación con la población gitana. En ese mismo año, se presenta en el Parlamento español por primera vez una *Proposición no de ley sobre la situación legal de la población gitana*, con el fin de que desapareciera del ordenamiento jurídico la normativa específica que afectaba negativamente a la población gitana. La Proposición se aprueba por unanimidad.

El Parlamento español aprueba el 3 de octubre de 1985, la Proposición no de Ley de creación de un Plan Nacional de Desarrollo Gitano, en cumplimiento del mandato constitucional de *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos”*.

A instancias de lo previsto en esta Proposición, el Gobierno consigna una aplicación presupuestaria en los Presupuestos Generales del Estado de 1989, que se ha mantenido vigente desde esa fecha, destinada a la puesta en marcha de proyectos de intervención social con comunidades gitanas. La visión pragmática y consensuada del marco político e institucional del tema gitano que mencionamos anteriormente tiene su punto de arranque en esta decisión política de poner en marcha el Programa de Desarrollo Gitano en el año 1989, que significó un paso importante para la mejora de las condiciones de vida de la población gitana, con la asignación constante y continuada de recursos y la colaboración y participación de todas las administraciones públicas, así como con el apoyo económico al fortalecimiento del movimiento asociativo de la población gitana.

También en 1989 se crea una unidad administrativa –el Programa de Desarrollo Gitano- en el entonces Ministerio de Asuntos Sociales, actualmente adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El Pleno del Congreso de los Diputados acordó, en 1999, la creación de una *Subcomisión para el estudio de la problemática de la población gitana*, en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, que llevó a cabo sus trabajos y elaboró un informe que recomendaba continuar profundizando en el estudio de las cuestiones que afectaban a la población gitana.

En los últimos años, se ha progresado en otro ámbito fundamental como es el de la participación de las asociaciones gitanas en la esfera pública, con la creación en el año 2005 del *Consejo Estatal del Pueblo Gitano* (Real Decreto 891/2005), así como con el reconocimiento de su cultura y la puesta en valor de su contribución a la cultura española en general, a través de la puesta en marcha de la *Fundación Instituto de Cultura Gitana* en el año 2007.

Más recientemente se ha puesto en marcha el *Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico*, regulado por Real Decreto 1262/2007, en cuyo seno se encuentran representadas dos asociaciones de defensa de los intereses de la comunidad gitana.

El gobierno ha ido cumpliendo los compromisos adquiridos con la población gitana, habiéndose creado el *Consejo Estatal del Pueblo Gitano* y el *Instituto de Cultura Gitana*, que han sido referentes para otros niveles de la administración, tanto regional como local, y que tiene su réplica en algunas Comunidades Autónomas y ayuntamientos. Si bien este tipo de decisiones que conciernen al marco político e institucional se han ido tomando de manera muy pausada y con cierto retraso respecto a la trayectoria y evolución de otros países europeos, donde las cuestiones vinculadas a la participación pública y el reconocimiento de la población gitana ha sido mucho más activo y presente en el debate político, en España eso no ha significado una paralización de las políticas de inclusión, sino que han tenido recorridos paralelos, siendo mucho más activas estas últimas que las anteriores.

En el año 2010 el gobierno aprobó el *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012* para mejorar sus condiciones de vida, en cuyo diseño se han tenido en cuenta las iniciativas propuestas por los grupos de trabajo del Consejo Estatal, -educación, empleo y actividad económica, acción social, salud, cultura y vivienda-, en las que están representados los distintos Ministerios y las organizaciones del movimiento asociativo de la población gitana.

Por último, el gobierno español, en cumplimiento de lo establecido en el Marco de la Unión Europea para las Estrategias Nacionales de Integración de la Población Gitana hasta 2020, presentó a la Comisión Europea en abril de 2012 la Estrategia Nacional, que establece el marco de trabajo para la inclusión de la población gitana durante los próximos diez años.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POBLACION GITANA

En este capítulo abordamos las cuestiones institucionales que son el marco de referencia para las políticas y programas dirigidos o que benefician directa o indirectamente a la población gitana española. A modo de introducción subrayamos los artículos de la Constitución española que tienen relación directa con la inclusión de la población gitana, para posteriormente pasar a analizar el entramado de la administración pública española en sus distintos niveles y cómo éste ha ido desarrollando actuaciones dirigidas a mejorar la inclusión social de la población gitana española.

Derechos Constitucionales relevantes España

La Constitución española reconoce, a través de su articulado, una serie de derechos para el conjunto de españoles y españolas y, por tanto, también para el conjunto de población gitana española. A pesar de ser reconocidos como derechos constitucionales, muchos de ellos no están plenamente garantizados para la población española en su conjunto.

DERECHOS CONSTITUCIONALES

- **“Artículo 14.** Los españoles son **iguales ante la Ley**, sin que pueda prevalecer **discriminación** alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- **Artículo 27. 1.** **Todos tienen el derecho a la educación.** Se reconoce la libertad de enseñanza.
- **Artículo 35. 1.** Todos los españoles tienen **el deber de trabajar y el derecho al trabajo**, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una **remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia**, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.
- **Artículo 39. 1.** Los poderes públicos **aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.**
- **Artículo 40. 1.** Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para **el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.** 2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales.
- **Artículo 41.** Los poderes públicos mantendrán un **régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.** La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

- **Artículo 43.** Se reconoce el derecho a la **protección de la salud**. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.
- **Artículo 47.** **Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.** Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.
- **Artículo 49.** Los poderes públicos **realizarán** una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que **prestarán la atención especializada** que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.
- **Artículo 50.** Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la **suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad**. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un **sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio**.

Las Administraciones Públicas en España

En España, a partir de la transición política iniciada tras la muerte de Franco en 1975, las Administraciones se clasifican en tres niveles, según el ámbito territorial que abarcan. En el primer nivel está la Administración General del Estado, cuyas competencias se extienden por todo el territorio español. El segundo nivel lo constituyen las distintas Administraciones Autonómicas, que abarcan el territorio de cada una de las 17 Comunidades Autónomas, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Finalmente, el tercer nivel lo integran las Administraciones Locales que abarcan el término provincial o municipal correspondiente, dependiendo de si se trata de una Provincia o de un Municipio.

La Administración General del Estado está caracterizada por su competencia sobre todo el territorio nacional, en contraposición a las Administraciones autonómicas y locales. Está integrada por la Administración Central (Gobierno o Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno, Ministerios, Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Comisiones Interministeriales), la Administración Periférica (Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas) y la Administración del Estado en el Exterior (Embajadas y Consulados). Su régimen general se recoge en el artículo 103 de la Constitución Española de 1978 y en la Ley 6/1997, de 14 de abril de 1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

La Administración Autónoma tiene competencias en el territorio de la Comunidad Autónoma. Su nivel competencial es muy amplio, y está basado en la descentralización del Estado. Dichas competencias pueden variar de unas Comunidades Autónomas a otras, y se regulan mediante el Estatuto de Autonomía de cada una de ellas. Tienen su propio órgano legislativo, el Parlamento autonómico, y ejecutivo, el Gobierno Autonómico. Cada Comunidad Autónoma está integrada por una (p.ej., Cantabria, Asturias, Navarra, La Rioja o Murcia) o varias provincias.

A nivel local, la Diputación Provincial es la institución a la que corresponde el gobierno y la administración autónoma de una provincia. Tienen carácter territorial y su función es gestionar los intereses económico-administrativos de las provincias. En las Islas Canarias las funciones de las diputaciones las ejercen en cada isla los Cabildos Insulares, y en las Islas Baleares los Consejos Insulares. Actualmente todas las provincias españolas cuentan con este órgano de gobierno, excepto las que se corresponden con una comunidad autónoma uniprovincial. Una de las funciones fundamentales de las diputaciones es colaborar en la gestión de la actividad municipal.

A las tres diputaciones vascas y también al Gobierno Foral de Navarra se las conoce con el nombre de Diputación Foral, ya que estos cuatro territorios aún conservan sus fueros. La Diputación Foral es un órgano ejecutivo que depende de las Juntas Generales (el órgano

legislativo) o del Parlamento de Navarra en su caso. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales no hay diputaciones provinciales porque las competencias de éstas son asumidas por la propia comunidad autónoma.

También a nivel local, existen las Administraciones Municipales que desarrollan sus competencias en el ámbito del municipio y la institución que se encarga de su gobierno es el ayuntamiento. Los municipios en función del tamaño de su población tienen que prestar una serie de servicios, bien con medios propios o en asociación con otros municipios.

Hay competencias y servicios que deben prestarse por igual para todos los municipios. Sin embargo, según crece el tamaño de su población (>5.000, >20.000, >50.000 habitantes) crece el número de competencias cedidas al nivel local por los otros niveles de la Administración Pública. Además de las competencias propias, los municipios pueden realizar actividades complementarias en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

Las Administraciones Públicas y las políticas a favor de la población gitana

Como acabamos de apuntar, el entramado administrativo español se caracteriza en la actualidad por un alto nivel de descentralización de competencias. Y como se describe en la recientemente aprobada Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020:

«Los Gobiernos autonómicos tienen amplias competencias en áreas clave para la inclusión social de los grupos más desfavorecidos, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales. Las entidades locales también tienen importantes competencias en seguridad ciudadana, vivienda, gestión de los servicios sociales, actividades culturales, siendo algunas compartidas por los tres niveles administrativos. En los últimos 30 años, autoridades públicas de todos los niveles de gobierno han situado en su agenda la inclusión social de la población gitana desfavorecida. Esta dinámica ha contribuido a la consecución de algunos logros significativos, si bien... quedan grandes desafíos pendientes. El enfoque que se ha ido conformando está inspirado por el equilibrio y complementariedad entre políticas sociales inclusivas y programas específicos para la población gitana.»

El desarrollo del Estado de Bienestar en España a lo largo de esos años ha propiciado la universalización de los sistemas educativo y sanitario y de las pensiones no contributivas, la aparición de sistemas de protección al desempleo, la instauración y consolidación de un sistema público de servicios sociales (incluyendo sistemas de rentas o ingresos mínimos) las políticas de vivienda social, etc., teniendo todo ello un impacto positivo sobre las condiciones de vida de muchas personas gitanas por el mero hecho de encontrarse en situaciones de desventaja social.

Este carácter inclusivo que tuvieron las políticas sociales de carácter general, dirigidas a toda la población española, se vio complementado con medidas específicamente dirigidas a aquellas personas gitanas que tenían más dificultades para acceder a los servicios universales por su situación de desventaja o exclusión social.

Así, fueron surgiendo a nivel estatal una serie de medidas, en muchos casos pioneras, como son:

- La aprobación, en 1985, de una Proposición no de ley sobre la creación de un Plan Nacional de Desarrollo Gitano por el Congreso de los Diputados.

- La puesta en marcha al amparo de la proposición anterior, en 1989, del Programa de Desarrollo Gitano (PDG).¹⁶
- El apoyo a la constitución y la cooperación con Entidades No Lucrativas (ENL) gitanas y/o que trabajan por la promoción de la población gitana, en un primer momento de ámbito estatal.¹⁷ Paralelamente al proceso de descentralización en España, se fue consolidando también progresivamente un movimiento asociativo gitano de ámbito local, que poco a poco fue agrupándose en federaciones regionales que tienen actualmente un importante papel de interlocución con los poderes públicos, particularmente en el ámbito autonómico.

También conforme iba dibujándose el mapa de las Comunidades Autónomas en España, fueron surgiendo iniciativas de ámbito autonómico con la intención de abordar específicamente la situación de la Comunidad Gitana en su territorio como las siguientes:

- La creación de la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana, por la Junta de Andalucía en 1985¹⁸.
- La puesta en marcha, por algunos Gobiernos autonómicos de Planes de Acción específicos dirigidos a la Población Gitana, como es el caso de Andalucía¹⁹, y posteriormente del País Vasco,²⁰ Cataluña,²¹ Extremadura,²² o Navarra.²³
- La aprobación por el Gobierno de España, en 2010, del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012²⁴ que se encuentra actualmente en vigor.

Junto a estas iniciativas, y también como consecuencia de una reivindicación por parte del movimiento asociativo gitano de la necesidad de atención no sólo a los grupos más desfavorecidos de la población gitana, sino también a la puesta en valor de aspectos identitarios y culturales, se fueron dando pasos en el ámbito del reconocimiento social e institucional de la población gitana. Así:

- La Junta de Andalucía crea en 1989 el Centro Sociocultural Gitano Andaluz como centro de dinamización sociocultural de la población gitana andaluza, ubicado en Granada.²⁵
- El Congreso de los Diputados acordó, en 1999, la creación de una Subcomisión para el estudio de la problemática de la población gitana.

¹⁶ En 1989 se creó una partida presupuestaria específica dentro de los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de este Programa. La distribución de este crédito se hace, desde entonces, a través de acuerdos de colaboración con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, que aportan una cofinanciación. Más detalles en Anexo.

¹⁷ A nivel estatal, el apoyo económico se realiza a través de subvenciones reguladas en las convocatorias anuales del Ministerio; en concreto, la convocatoria de subvenciones con cargo al 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y la convocatoria para el fortalecimiento del tejido asociativo en el marco de las subvenciones del Régimen General.

¹⁸ El 7 de Octubre de 1985, el Consejo de Gobierno Andaluz, crea la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana, como órgano de asesoramiento y coordinación de la Junta de Andalucía en las actuaciones dirigidas a la promoción del colectivo gitano en el territorio andaluz, en respuesta a la necesidad de una atención integral al Pueblo Gitano.

¹⁹ Instrumento de integración y coordinación de todas las áreas, servicios y programas a desarrollar en los diferentes ámbitos de la Comunidad Autónoma de Andalucía dirigidos a la Comunidad Gitana Andaluza, el Plan abarcaba el periodo 1997-2000 y hoy en día continúa con la Convocatoria para la realización de proyectos de intervención a favor de la Comunidad Gitana, a través de las Corporaciones Locales como órganos gestores.

²⁰ I y II Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano (2004-2007) y (2007-2011).

²¹ I y II Plan Integral del Pueblo Gitano de Cataluña (2005-2008) y (2009-2013).

²² Plan Extremeño para la Promoción y Participación Social del Pueblo Gitano (2007-2013).

²³ Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra (2011-2014).

²⁴ Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros con fecha de 9 de abril de 2010.

²⁵ El Centro Sociocultural Gitano Andaluz se crea el 24 de octubre de 1989, como centro adscrito a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Desde su inicio funciona como centro de asesoramiento y dinamización sociocultural, proyectado hacia la consecución del desarrollo del colectivo gitano en Andalucía, programando actividades culturales y sociales destinadas tanto al pueblo gitano como para la sociedad en general.

- Una moción parlamentaria, aprobada en 2005 instaba al Gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano,²⁶ que se materializó en la creación, en 2007, del Instituto de Cultura Gitana,²⁷ adscrito al entonces Ministerio de Cultura.
- Por otro lado, los Parlamentos de varias Comunidades Autónomas han ido incluyendo, en las reformas de sus Estatutos de Autonomía, menciones expresas a las comunidades gitanas presentes históricamente en sus territorios, como ha ocurrido en Andalucía,²⁸ Aragón,²⁹ Cataluña³⁰ y Castilla y León.³¹
- En los últimos años, se han ido creando también órganos consultivos y de representación del movimiento asociativo gitano tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como a algunas Comunidades Autónomas. Ejemplos de ello son la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano en 2005,³² o la constitución de órganos similares en Cataluña,³³ País Vasco,³⁴ Extremadura,³⁵ o Castilla-La Mancha.³⁶ Merece también destacarse aquí, aunque no sea un órgano específico referido a la Comunidad Gitana, la creación del Consejo para la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico,³⁷ del que forman parte dos entidades del movimiento asociativo gitano, así como de la Red de Asistencia a las Víctimas promovida por dicho organismo.³⁸

EL ENFOQUE DE LA FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO

El enfoque de trabajo que lleva a cabo la FSG en la actualidad es el resultado de un largo proceso de aprendizaje y experiencia basado en la intervención con la población gitana durante

²⁶ Proposición no de ley, de 27 de septiembre de 2005, por la que se insta al Gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano.

²⁷ El Instituto de Cultura Gitana es una fundación de carácter público estatal cuya finalidad es promocionar la historia, la cultura y la lengua gitanas a través de estudios, investigaciones y publicaciones, así como impulsar iniciativas que conduzcan a la integración de la comunidad gitana desde el reconocimiento de su identidad cultural.

²⁸ El Estatuto de Autonomía de Andalucía, creado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, fija en su art.10.3.21, como uno de los objetivos de la Comunidad Autónoma: "La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social".

²⁹ La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, recoge el mandato de que los poderes públicos aragoneses promuevan "Las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana". (Art. 23.2).

³⁰ El Estatuto de Autonomía de Cataluña establece, en su artículo 42.7, que los poderes públicos "deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguardia de su realidad histórica". (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.)

³¹ El Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge, entre los principios rectores de las políticas públicas (Art.16) "La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana". (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

³² Creado y regulado por el Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano es el órgano colegiado interministerial de carácter consultivo y asesor, en el que se institucionaliza la colaboración y cooperación del movimiento asociativo gitano y la Administración General del Estado, para el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en el desarrollo y promoción integral de la población gitana.

³³ Consell Assessor del Poble Gitano, creado por el Decret 102/2005 de creació de la Comissió Interdepartamental del Pla integral del Poble Gitano i del Consell Assessor del Poble Gitano.

³⁴ Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco creado por el Decreto 289/2003, de 25 de noviembre.

³⁵ Consejo Regional para la Comunidad Gitana creado por el Decreto 179/2001 del Gobierno de la Junta de Extremadura.

³⁶ Consejo Regional del Pueblo Gitano creado por Orden de la Consejería de Salud y Bienestar Social de Castilla - La Mancha del 25 de abril de 2011.

³⁷ El Consejo es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, formado por las administraciones estatal, autonómica y local, organizaciones empresariales y sindicales representativas, así como por organizaciones no lucrativas que trabajan en el ámbito de la discriminación por origen racial o étnico. Está regulado por el Real Decreto 1044/2009 por el que se modifica el Real Decreto 1262/2007 por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

³⁸ Es un servicio promovido por el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato que presta apoyo y asesoría independiente a las personas que han sido discriminadas por su origen racial o étnico en cualquier ámbito (educación, sanidad, vivienda, empleo, etc.). La prestación de la asistencia se basa en una red de organizaciones sociales y sindicales de la que forman parte la Unión Romani y la Fundación Secretariado Gitano.

los últimos 30 años. Aciertos y errores que han servido para ir modulando y adaptando las respuestas a las necesidades reales de la población.

La experiencia nos ha demostrado que para producir cambios en las condiciones de vida de la población gitana es necesario trabajar en dos niveles: con la población gitana en la provisión de servicios, y con el conjunto de la sociedad para cambiar actitudes. Por eso nuestro trabajo se centra en dos líneas fundamentales:

- Provisión de servicios directos a la población gitana, fundamentalmente en los ámbitos del empleo, la formación, la educación, la vivienda, la salud, servicios comunitarios, etc.
- Acciones dirigidas al conjunto de la sociedad: sensibilización a la opinión pública, formación a los agentes que trabajan más directamente con la población gitana (profesores, sanitarios, servicios sociales, etc.) y asesoramiento a administraciones y a otros actores responsables en la toma de decisiones que afectan a la población gitana. Todo ello acompañado de análisis y estudios que reflejan la realidad de la situación social de la población gitana.

Trabajar en estos dos niveles paralela y complementariamente nos permite reforzar nuestra acción sobre el terreno y legitimar nuestro discurso institucional, basado en el conocimiento directo de la realidad y las necesidades de la población gitana.

Enfoques estratégicos

Existen una serie de principios que actúan como pilares en las actuaciones e intervenciones que desarrolla la Fundación:

- **Las intervenciones tienen que dirigirse a la normalización de la población gitana y evitar ser segregadoras.** Esto implica trabajar desde la perspectiva de que los gitanos se incorporen a los servicios normalizados de todo tipo (educación, atención primaria, formación profesional, salud, etc.). Y para ello desde la FSG trabajamos en 3 direcciones: por un lado, para que los servicios públicos realicen un esfuerzo de adaptación para facilitar el acceso a la población gitana; por otro, aportando estructuras de mediación que movilicen a los gitanos y les acompañen en el acceso a esos servicios porque, de lo contrario, la experiencia demuestra que nunca accederán o los utilizarán de modo incorrecto; y, por último, en algunas ocasiones es necesario y aconsejable poner en marcha servicios específicos y adaptados a la población gitana, como único modo de garantizar la atención de la misma, y en cuyo caso los servicios han de ser adaptados, pero no segregadores.
- **Partenariado:** Creemos firmemente que los problemas que afectan a la población gitana conciernen a la sociedad en su conjunto y, por ello, para buscar soluciones y trabajar de manera eficiente, es necesario sumar aliados, y no excluir. El enfoque de la FSG es hacer partícipes a diferentes actores de la sociedad en un proyecto común, la inclusión social de la población gitana, transmitiendo la idea de que con una mayor cohesión social, ganamos todos. Por ello, es importante implicar en nuestro trabajo, a diferentes niveles, y con diferentes roles, a un amplio espectro de la sociedad: administraciones públicas en sus distintos niveles, empresas, medios de comunicación, agentes económicos y sociales, con especial atención a las ONG, tanto las formadas por los propios gitanos, como aquellas que dirigen o pueden dirigir programas de promoción a la población gitana. El partenariado, como uno de nuestros enfoques de trabajo más arraigado, no es un mero discurso, sino que se materializa en los convenios firmados con administraciones y empresas, la activa participación de la entidad en redes y plataformas sociales de todo tipo, y el estrecho trabajo con algunos medios de comunicación.
- **El enfoque intercultural,** reflejo de una sociedad que es plural, diversa y con múltiples identidades. La FSG no es una entidad étnica que represente a la comunidad gitana o sus intereses. Gitanos y no gitanos trabajan para la entidad en defensa de unos derechos sociales y de la igualdad de oportunidades para todos. Esa interculturalidad se refleja tanto en la plantilla de los trabajadores, como en sus órganos de dirección (Patronato) y en los

beneficiarios de los programas y actividades que desarrolla, intentando siempre que ese marco de programas y actividades sea el espacio natural donde convivan gitanos y no gitanos.

- **Acciones dirigidas a producir cambios en las condiciones de vida de la población gitana:** el tipo de actividades que lleva a cabo la FSG no tienen como objetivo principal reforzar los aspectos culturales o identitarios de la población gitana, ni defender sus reivindicaciones como minoría en términos políticos o institucionales, sino garantizar unos derechos sociales que permitan mejorar su situación social en ámbitos muy específicos como el acceso al empleo, la educación, la salud o la vivienda. Y para ello diseña proyectos orientados a resultados, que puedan ser evaluados a través de indicadores y poniendo en marcha los mecanismos e instrumentos necesarios para esa evaluación.
- **Enfoque individualizado sobre la base del apoyo comunitario.** No todas las personas gitanas por el hecho de serlo tienen las mismas necesidades o deben de recibir las mismas respuestas. Es preciso tener en cuenta las peculiaridades si queremos realmente abordar y dar una respuesta ajustada a las necesidades y condiciones de la población gitana. Por eso el enfoque con el que trabaja la FSG en sus programas está basado fundamentalmente en itinerarios individualizados, en planes de acción ajustados a cada persona, pero siempre teniendo en cuenta el contexto en el que vive para no provocar conflictos con la comunidad, sino para recibir el apoyo.
- **Soluciones definitivas y a medio plazo.** El enfoque desde el que se trabaja en la FSG es buscar soluciones definitivas a los problemas y necesidades de la población, huyendo de medidas de transición que trasladan el problema o lo aplazan en el tiempo y, muy a menudo, lo agravan. La experiencia nos demuestra que las soluciones provisionales, normalmente se prolongan en el tiempo y salen mucho más costosas. Hay que tener en cuenta además que el proceso e incorporación social de los gitanos, supone en buena medida un cambio generacional y que por lo tanto las auténticas transformaciones se perciben a largo plazo.
- **Favorecer la participación e implicación de los propios gitanos.** Es evidente que las actuaciones que se emprendan dirigidas a la inclusión social de la población gitana tienen que conseguir implicar a los propios gitanos, fortalecer su capacidad de participación y darles el protagonismo. Pero éste es un proceso educativo lento, que no se resuelve con la mera representatividad formal, dado que ésta puede contribuir a la instrumentalización social de los gitanos o a la apropiación del poder con intereses personales. Por eso el enfoque desde el que trabaja la FSG es el de una entidad que trabaja con la población gitana desde una perspectiva de corresponsabilidad, que promueve y fomenta la implicación de la población gitana, pero desde la existencia de derechos y deberes, no desde un enfoque paternalista o asistencialista, sino formando en la asunción de responsabilidades, y en la autonomía personal.

INICIATIVAS Y LEGISLACIÓN DE LA UE

En la última década se ha observado un salto cualitativo en la inclusión del tema gitano en la agenda política europea. Aún a finales de los años 90, y a pesar de la creación de criterios para la adhesión de los nuevos Estados miembros que obligaban a la protección de los derechos de las minorías étnicas, pocos gobiernos y apenas alguna institución europea hacían referencia explícita a la población gitana en sus documentos legales y en sus programas de reducción de la pobreza. Con la ampliación de la Unión Europea (UE) y los esfuerzos de la sociedad civil organizada, del Consejo de Europa, de la Comisión Europea (CE) y del Parlamento Europeo, el silencio institucional que rodeaba las situaciones de discriminación, segregación y pobreza extrema que padecía la población gitana en Europa se volvió ensordecedor. Aunque los progresos a día de hoy son notorios, es necesario mantener cierta alerta para que en el contexto actual no se produzca un retroceso político en el mantenimiento de los actuales

instrumentos legales, institucionales y financieros existentes para luchar contra la desigualdad, exclusión y discriminación.

Destacamos a continuación algunos hitos en los desarrollos legales que han sido favorables a la inclusión social de la población gitana y la lucha contra la discriminación por motivos raciales o étnicos (Criterios de Copenhague, Tratado de Ámsterdam, Estrategia de Lisboa, Directivas de Igualdad de Trato, Método Abierto de Coordinación, Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales, Estrategia Europa 2020); y algunos hitos en la trayectoria europea del tema gitano.

Avances legales claves: un marco europeo cada vez más propicio para la inclusión y la lucha contra la discriminación

La inclusión social de la población gitana depende en gran medida del desarrollo del marco legal que fomente la garantía de sus derechos fundamentales y les proteja contra formas de discriminación directa e indirecta. El marco legal de los derechos fundamentales se ha desarrollado sustancialmente en España en las últimas décadas. A la aprobación de la Constitución Española, se ha sumado la ratificación de Tratados Internacionales, especialmente de Naciones Unidas y del Consejo de Europa. España, como país miembro de la UE, ha ratificado el Tratado de la Unión, en el que queda incluida la Carta de los Derechos Fundamentales.³⁹

El Tratado de Ámsterdam y las políticas europeas de la lucha contra la discriminación y de inclusión social

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1999 marcó un hito en la política de igualdad de la UE. El cambio fundamental a partir de Ámsterdam se produce porque su Artículo 14 prohíbe la discriminación por motivos de sexo, etnia y raza, orientación sexual, creencias y convicciones, discapacidad y condición física y edad. Se trata por lo tanto de unas bases legales que permiten a la Unión aprobar una serie de directivas sobre la igualdad de trato (2000/43 y 2000/78).

El Tratado de Ámsterdam otorgó a la UE competencias limitadas e indirectas en materia de lucha contra la pobreza. Esto permitió que en el marco de los Objetivos de Lisboa se pusiese en marcha la Estrategia Europea de Inclusión Social, que posteriormente se ampliaría a determinados ámbitos de la protección social. Aunque de modo tímido y con impactos limitados, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) han permitido mantener durante estos años una agenda en el ámbito de la exclusión social tanto en el plano europeo como en el nacional, e incluso en el autonómico en el caso español.

Sin embargo, las competencias de la UE en la materia de inclusión y protección social son limitadas. El Tratado de Ámsterdam, en vigor cuando se aprobó la Estrategia de Lisboa,⁴⁰ supuso un paso decisivo a la hora de otorgar bases legales a la Unión para actuar en esta materia.⁴¹ El artículo 136 afirma que *“la comunidad y los Estados miembros tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, a fin de*

³⁹ Jefatura de Estado (1978) *Constitución Española de 1978*. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html. Unión Europea (2000b) *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. 18 de diciembre. 2000/C 364/01. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf. La ratificación del Tratado de Lisboa por los 27 Estados Miembros de la UE y su entrada en vigor en diciembre de 2009 conllevó también la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales.

⁴⁰ Consejo Europeo (2000) *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000 Conclusiones de la Presidencia*. 2000. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.

⁴¹ Unión Europea (1999) *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos (97/C 340/01)*. Diario Oficial n° C340 de 10 de noviembre de 1997.

conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones". Por lo tanto amparándose en este artículo, la UE puede tomar la iniciativa en materia de inclusión social, pero con una capacidad operativa limitada al desarrollo de la cooperación, el aprendizaje, el intercambio y el fomento de la innovación. Estamos por lo tanto en el marco de una política *soft* o blanda y no en una política *hard* o dura que implique obligaciones para los Estados. Bien es cierto que el Tratado de Niza amplía las competencias de la Unión en ésta materia, aunque siempre desde la óptica del complemento y apoyo.⁴²

La Estrategia de Lisboa y el MAC

La Estrategia de Lisboa (2005-2010) renovada propone una nueva agenda social europea que lleva aparejada en consecuencia nuevos objetivos e indicadores. Para garantizar su cumplimiento por parte de los Estados miembros éstos tendrán que poner en marcha sus Planes Nacionales de Reforma. En relación al objetivo de contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión, emergen tres ideas fuerza en torno a las cuales se articula el mismo:

- En primer lugar, el concepto de inclusión social activa⁴³ vinculada a la promoción, la participación en el mercado laboral y la lucha contra la pobreza de las personas más excluidas.
- En segundo lugar, la de garantizar el acceso de todas las personas a los derechos, recursos y servicios sociales básicos y abordando todas las formas de discriminación.
- Por último, la necesidad de asegurar la buena coordinación de las políticas de inclusión implicando a todos los niveles de gobierno y a todos los agentes pertinentes (gobernanza).

A pesar de no haber conseguido los objetivos previstos inicialmente, la Estrategia de Lisboa ha logrado mantener los temas de la inclusión y de la protección social en la agenda política con sus consiguientes compromisos. En el caso español, la Estrategia ha contribuido, además, a que buena parte de las Comunidades Autónomas pongan en marcha sus Planes de Inclusión Social. Además hoy en día no solamente se conoce más, cuantitativa y cualitativamente sobre el fenómeno de la protección y de la inclusión social, sino que se han creado instrumentos de planificación y de coordinación entre los Estados Miembros y en el plano comunitario que facilitan el emprendimiento de nuevas políticas.

El Método Abierto de Coordinación (MAC) surge precisamente como un sistema de coordinación de las políticas entre los Estados miembros de la UE en el marco de la Estrategia de Lisboa. Su puesta en marcha ha activado una serie de mecanismos comunes de planificación, reporte, revisión e intercambio mutuo entre los estados miembros. El MAC ha demostrado ser un instrumento adecuado para reforzar las políticas de protección e inclusión social en el plano europeo, así como para concretar los compromisos individuales de cada Estado miembro y los conjuntos. Además, ha permitido mejorar el ejercicio de planificación y de evaluación, identificando y precisado progresivamente mejor los objetivos, identificando los indicadores, señalando las áreas en las que son necesarios los progresos y propiciando el aprendizaje mutuo entre países mediante estudios y revisiones mutuas.⁴⁴

⁴² Unión Europea (2001) *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos* (2001/C 80/01). Diario Oficial n° C80 de 10 de marzo de 2001. Artículo 137

⁴³ Comisión Europea (2008) *Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*. C(2008) 5737. Bruselas.

⁴⁴ Fraser, Hugh (2010). "Políticas de Inclusión Social y Pobreza en la UE". *Revista Española del Tercer Sector*, No. 15 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>

La práctica del MAC se ha de llevar también a los ámbitos nacional, autonómico y local en lo que respecta a los planes de inclusión. Esto requiere contar con una estrategia de inclusión a largo plazo (diez años vista), que se concrete en planes periódicos plurianuales (planes de legislatura), en la que se prevean mecanismos de evaluación y seguimiento anuales con sus correspondientes informes conjuntos. A la vez, es necesario dotar al sistema de mecanismos que faciliten la información, el análisis, la investigación, la evaluación, la transferencia de experiencias y aprendizajes, etcétera.

El Tratado de Lisboa y la Carta de Derechos Fundamentales

El Tratado de Lisboa (2009), refuerza sin duda la dimensión ciudadana y social de la Unión Europea especialmente en tres aspectos: en primer lugar garantizando el respeto a los valores comunes que fundamentan el modelo: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos. En segundo lugar, las libertades fundamentales: la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento. Finalmente la ausencia de discriminación por razón de la nacionalidad: una ciudadanía europea que será compatible con la nacionalidad de cada individuo.

El Tratado incorpora definitivamente la Carta de Derechos Fundamentales que garantiza el respeto de la dignidad humana, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión, el derecho a la educación, la libertad de empresa, el derecho a la propiedad, la igualdad ante la ley, el respeto de la diversidad cultural, etc. Además se explicitan como objetivos comunes la paz y el bienestar; la libertad, la seguridad y la justicia; un mercado interior importante y la libre competencia; un desarrollo sostenible que integre los aspectos económicos, sociales y medioambientales, el progreso científico y técnico, la diversidad cultural y lingüística, la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo, etc.

La UE puede actuar de modo más efectivo y activo en materia de protección e inclusión social de acuerdo a las bases legales que le otorga el Tratado de Lisboa.

Es imprescindible contar con buenas leyes, si bien los avances legales por sí solos no resultan suficientes si no se garantizan la aplicación y el correcto cumplimiento de las mismas. Para ello, es necesario poner en marcha los mecanismos y medidas que las hagan efectivas. El marco de derechos fundamentales se ha ido construyendo con mucha dificultad desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero su aplicación práctica aún no se ha hecho efectiva para todas las personas. Es más, la crisis evidente de valores ciudadanos en el seno de la sociedad europea, especialmente los de igualdad y solidaridad, puede poner en riesgo algunos de estos derechos. Nos encontramos en una Europa en la que las aspiraciones individuales de éxito y riqueza personal o la restricción de derechos bajo el pretexto, por ejemplo, de la seguridad y el orden público, priman sobre los valores colectivos que tienen por objetivo consolidar una sociedad libre y democrática, y también más justa y solidaria. Un ejemplo de estas tendencias son las deportaciones colectivas de gitanos que se están produciendo en Francia y en otros países europeos.

LOS CAPÍTULO DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

- *“Capítulo I: **dignidad** (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).*
- *Capítulo II: **libertad** (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución,*

expulsión y extradición).

- **Capítulo III: igualdad** (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).
- **Capítulo IV: solidaridad** (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).
- **Capítulo V: ciudadanía** (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo Europeo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).
- **Capítulo VI: justicia** (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).
- **Capítulo VII: disposiciones generales**.

DERECHOS CONSAGRADOS EN EL TRATADO DE LISBOA⁴⁵ (CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES)

DERECHO	ARTÍCULO
La dignidad de la persona	1
La integridad física y psíquica	3
La enseñanza obligatoria gratuita	14
Que los procedentes de terceros países puedan trabajar en condiciones equivalentes a las que disfrutaban los ciudadanos de la Unión	15
La prohibición de la discriminación de todo tipo	21
La igualdad entre hombres y mujeres	23
La integración de las personas con discapacidad	26
El derecho a los servicios de colocación	29
La protección en caso de despido injustificado	30

Un breve recorrido histórico: la incorporación de la cuestión gitana en la agenda europea

1993: Criterios de Copenhague

Los Criterios de Copenhague, acordados por el Consejo Europeo de junio de 1993 en la capital danesa, fijaron las reglas que definen si un Estado es elegible para convertirse en miembro de la Unión Europea (UE). Los Criterios supusieron un gran avance al incorporar el respeto de las minorías étnicas, incluida la gitana, en la agenda europea. Además de exigir que los nuevos miembros tengan unas instituciones democráticas, una economía de mercado y respeten las obligaciones y principios de la UE, los Criterios hacen hincapié en la necesidad imperiosa por parte de todos los Estados miembros de respetar los derechos humanos y proteger los derechos de sus minorías étnicas. Las minorías étnicas deberían de poder mantener su cultura y prácticas tradicionales, incluyendo su idioma, sin sufrir ningún tipo de discriminación. A partir de este momento, se evalúa el nivel de protección de las minorías al igual que el resto de criterios políticos y económicos para la adhesión a la UE, y se inicia la inclusión del tema de la protección de las minorías en informes semestrales a la Comisión Europea.

2004-2007: nueva ola de ampliación de la UE

A raíz de la ampliación de la UE a países con grandes minorías gitanas se iniciaron procesos migratorios a gran escala de las mismas hacia los países de Europa occidental. Los gobiernos nacionales y las instituciones de la UE tomaron conciencia del peso demográfico de la

⁴⁵ Unión Europea (2000b), op.cit.

población gitana a nivel europeo y de la situación de desventaja en la que viven, principalmente en Europa del Este. Esta situación se caracteriza por altos niveles de pobreza, segregación, discriminación e incluso violencia ejercida contra sus miembros; todo ello, sufrido en mayor medida que el resto de la población no-gitana. Esta conciencia, por tanto, llevó a que la cuestión gitana entrara, por fin, en la agenda política europea y se comenzaran a diseñar medidas y políticas, a crear un marco jurídico, a elaborar proyectos y asignar recursos para abordar esta situación tan crítica, cuya permanencia pondría en entredicho los valores esenciales de la Unión Europea.

2005: Una iniciativa privada-pública clave: La Década para la Inclusión de la Población Gitana

La Década para la Inclusión de la Población Gitana es una iniciativa promovida y financiada en gran parte por el financiero George Soros mediante su Fundación 'Open Society Institute'. Constituye un compromiso político sin precedentes de mejorar el estatus socio-económico y la inclusión social de la población gitana en Europa.⁴⁶ La iniciativa reúne a 12 gobiernos, mayoritariamente de Europa Central y del Este (posteriormente se incorpora también el gobierno español), organizaciones multilaterales (el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Consejo de Europa entre otras), y organizaciones no gubernamentales (ONG), tales como el European Roma Information Office (ERIO), el European Roma and Traveller Forum (ERTF), y el European Roma Rights Centre (ERRC). En el marco de la Década se creó también la ONG Roma Education Fund⁴⁷ centrada en trabajar para reducir las desigualdades educativas entre poblaciones gitanas y mayoritarias, jugando, a día de hoy, un papel clave en la desegregación escolar de los niños/as gitanos/as en varios países europeos. La Década ha jugado sin duda un papel clave en incrementar la cobertura mediática de las condiciones de vida y las desigualdades sufridas por las poblaciones gitanas, y ha ayudado a consolidar el tema gitano en la agenda de las instituciones europeas.

2005-2008: El Parlamento Europeo como punta de lanza de las instituciones europeas.

El Parlamento Europeo fue la primera institución de la UE en poner el foco, de manera oficial, sobre las situaciones de desventaja de la población gitana. Siguiendo el camino trazado por Juan de Dios Herrera (primer gitano eurodiputado) en la participación de personas gitanas en la política europea, las eurodiputadas húngaras gitanas, Lívía Járóka y Viktória Mohácsi, participaron activamente en la defensa de los derechos de las personas gitanas durante estos años. Entre 2005 y 2008, se ratificaron cuatro resoluciones centradas en la lucha contra la discriminación y la violencia hacia los gitanos, así como sus dificultades para integrarse en el mercado laboral y las múltiples discriminaciones sufridas por las mujeres gitanas. Se proponían una serie de pasos concretos para llevar a cabo un enfoque transversal (*mainstreaming*) de la educación, salud, vivienda y de acceso al empleo.⁴⁸

2007-2008: El Consejo Europeo y la Comisión Europea se movilizan. Primera Cumbre Europea sobre Población Gitana

⁴⁶ Más información sobre la Década disponible en: <http://www.romadecade.org/about>

⁴⁷ Más información sobre el Roma Education Fund disponible en: <http://www.romaeducationfund.hu/ref-one-page>

⁴⁸ Parlamento Europeo (2005) *European Parliament resolution on the situation of the Roma in the European Union*. P6_TA(2005)0151. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0151&language=EN>; Parlamento Europeo (2006) *European Parliament resolution on the situation of Roma women in the European Union*. P6_TA(2006)0244. 1 June Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0244>; Parlamento Europeo (2008) *European Parliament resolution on a European strategy on the Roma*. P6_TA(2008)0035. 31 January. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0035&language=EN>; Parlamento Europeo (2010) *European Parliament resolution of 9 September 2010 on the situation of Roma and on freedom of movement in the European Union*. P7_TA(2010)0312. 9 September. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//EN>

El año 2007-2008 constituyó un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas europeas dirigidas a comunidades gitanas. La Fundamental Rights Agency (Agencia de Derechos Fundamentales de la UE), creada en el 2007, ha jugado un papel clave en poner el foco de las instituciones europeas sobre las condiciones de vida y las situaciones de discriminación vividas por las personas gitanas en la UE mediante varios estudios. La Comisión Europea publicó una serie de informes y comunicaciones, mientras el Consejo Europeo, en sus conclusiones del 14 de diciembre de 2007, afirmó que es “consciente de la muy peculiar situación a que se enfrenta el pueblo gitano en toda la Unión, insta a los Estados miembros y a la Unión a recurrir a todos los medios para mejorar su integración”.⁴⁹ El Consejo adoptará otras conclusiones el año siguiente. Esta movilización, sin duda facilitada por el esfuerzo de muchas organizaciones sociales así como por las iniciativas del Parlamento Europeo, se consolidó con la Primera Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Bruselas, 16 de septiembre de 2008). Se congregó a unos 400 participantes, incluyendo a dirigentes gitanos y defensores de los derechos humanos con tres objetivos: sensibilizar sobre las necesidades de los gitanos, determinar los procedimientos más eficaces para mejorar su situación, y obtener compromisos de actuación. Aquella Cumbre constituye el encuentro relacionado con el tema gitano más importante realizado en la UE hasta la fecha, contando con la participación del Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso.⁵⁰

2009: Creación de la Plataforma Europea para la Integración de la Población Gitana

En el año 2009 se observó una ‘explosión’ de iniciativas, proyectos e informes. Fruto del trabajo coordinado de las instituciones europeas, de los gobiernos nacionales y de varias ONG, el tema gitano se ha posicionado firmemente en la agenda europea. Se estableció la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana, un mecanismo abierto de cooperación entre Estados Miembros, actores de la sociedad civil e instituciones europeas con el propósito de apoyar iniciativas, fomentar el aprendizaje mutuo y profundizar en el conocimiento de los temas específicos a la población gitana. La Plataforma ha mantenido a día de hoy varias reuniones. Bajo la Presidencia Checa de la UE se adoptaron los Diez Principios Básicos Comunes para la Inclusión de la Población Gitana, asumidos por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de junio de 2009). El objetivo es que las políticas y programas impulsados en la UE integren estos principios como principales vectores de las políticas de inclusión social.

2010: Presidencia Española de la UE, Conclusiones del Consejo Europeo y Segunda Cumbre sobre Población Gitana.

En el contexto del Año Europeo de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, el gobierno español dio un impulso al *Dossier Roma* durante la presidencia española de la UE, focalizando objetivos en el plano político y dotando de contenido a los instrumentos existentes. La presidencia española fijó en una Hoja de Ruta los contenidos de trabajo de la Plataforma Europea a medio plazo, definiendo ejes, priorizando temas e indicando un plan de trabajo. Además, trabajó en cooperación con Hungría y Bélgica (el llamado Trío de Presidencias de la UE para el periodo 2010-2011) para dar continuidad a las acciones desarrolladas, poniendo en marcha un plan de trabajo de modo que cada presidencia avanzara sobre un tema: salud, educación, vivienda. Además, consiguió un acuerdo en el Consejo Europeo de junio de 2010, el cual jugó un papel clave en consolidar el papel de la Plataforma y en integrar los Diez Principios Básicos Comunes en las políticas europeas generales.⁵¹ El mismo año, la Comisión demostró su compromiso con una Comunicación ambiciosa en línea con la hoja de ruta de la

⁴⁹ Consejo Europeo (2007) *Presidency Conclusions of the European Council*. 14 December 2007. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf

⁵⁰ Información disponible en: http://ec.europa.eu/news/employment/080916_1_en.htm

⁵¹ Consejo de la UE (2010) *Council Conclusions on Advancing Roma Inclusion*. 3019th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs. 7 June.

Plataforma y haciendo referencias a la exitosa Segunda Cumbre Europea sobre Población Gitana organizada por el gobierno español en Córdoba.⁵²

En ese momento hubo otros elementos relevantes para mantener la cuestión gitana en el debate político de los Estados miembros y de las instituciones de la UE. El Banco Mundial publicó un estudio que abordaba los costes económicos de la exclusión de la población gitana en varios países de Europa del Este.⁵³ Paralelamente se modificaron los Reglamentos de los Fondos Estructurales (el Art. 7(2) del Reglamento sobre el FEDER),⁵⁴ que extienden los criterios de elegibilidad a acciones relacionadas con la vivienda en ámbitos rurales y segregados. Esta modificación supuso un salto cualitativo para las posibilidades de abordar la inclusión de la población gitana de forma efectiva, ya que permite desarrollar acciones en comunidades marginadas gitanas de forma integrada (combinando actuaciones en materia de empleo, educación, vivienda y salud).

Desde distintos ámbitos y actores se viene desde hace años reivindicando el papel fundamental de los Fondos Estructurales como un instrumento no solo financiero sino político para promover acciones de largo alcance en beneficio de la población gitana. De hecho, la red europea *EURoma*, impulsada por el gobierno español a través del FSE español e impulsada y gestionada por la Fundación Secretariado Gitano, pretende potenciar y mejorar la eficacia del uso de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana.⁵⁵ Doce Estados de la Unión Europea forman parte de esta red, que cuenta con un importante apoyo por parte de la CE y que ya ha sido reconocida como una red relevante, a la que la propia Comisión invita a otros Estados a participar.⁵⁶

Paralelamente, en estos años tuvieron lugar las expulsiones colectivas de gitanos del Este por el gobierno francés, generándose profundos conflictos con la CE, que llegó a considerar discriminatorias estas expulsiones masivas. Todo tuvo una amplia repercusión mediática. En España, los medios de comunicación de forma prácticamente mayoritaria abordaron esta cuestión de forma crítica con el gobierno francés y reforzando el papel de salvaguarda de la CE.

2010-2012: Estrategia Europa 2020 y Adopción del Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana.

Con los acontecimientos y los desarrollos institucionales del año anterior, el tema gitano ya estaba firmemente en la agenda europea. En 2010, se adoptó la Estrategia Europa 2020, que fija las prioridades estratégicas, objetivos concretos, e iniciativas emblemáticas de la UE para salir de la crisis económica y lograr un crecimiento sostenible, competitivo e integrador.⁵⁷ Los objetivos relacionados con el acceso al empleo, la reducción del abandono escolar y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, acompañados por las iniciativas 2 (Juventud en movimiento), 6 (Agenda de nuevas cualificaciones y empleos) y 7 (Plataforma contra la pobreza) de la Estrategia 2020, son particularmente relevantes para las políticas de inclusión

⁵² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=234&furtherEvents=yes>

⁵³ Banco Mundial (2010a) *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia*. Policy Note (Washington DC: World Bank); World Bank (2010b) *Economic Costs of Roma Exclusion, Washington: Europe and Central Asia Human Development Department*.

⁵⁴ Parlamento Europeo y Consejo de la UE (2010) *Regulation (EU) No 437/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing interventions in favour of marginalised communities*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0001:0002:EN:PDF>

⁵⁵ Información disponible en: www.euromanet.eu

⁵⁶ Comisión Europea (2010a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The social and economic integration of the Roma in Europe*. COM/2010/0133 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:en:NOT>

⁵⁷ Consejo Europeo (2010) *European Council June 17 Conclusions*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

con la población gitana, especialmente si se tienen en consideración las altas tasas de abandono escolar y de desempleo que padece la comunidad gitana. Buena parte de los desarrollos legales a raíz de la Estrategia 2020 hacen referencia explícita a la población gitana: sobre los objetivos e iniciativas de reducción de la pobreza, acceso al empleo, educación temprana y lucha contra el abandono escolar.

Bajo la Presidencia húngara de la UE, La Comisión presentó en abril de 2011 un Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana, adoptado dos meses después por el Consejo Europeo. Se respondía así a las demandas de las ONG que trabajan con gitanos, demostrando su compromiso y pasando de las meras declaraciones a la práctica.⁵⁸ Con el objetivo de ayudar a guiar las políticas nacionales relativas a los gitanos y a movilizar los fondos disponibles a nivel europeo para apoyar los esfuerzos de inclusión, el Marco, que se centra en los pilares de educación, empleo, asistencia sanitaria y vivienda, insta a los Estados miembros a que fijen objetivos nacionales individuales de integración de los gitanos en proporción a la población de su territorio y en función de su punto de partida. A principios de 2012, casi todos los Estados Miembros habían publicado sus respectivas Estrategias Nacionales con la intención de enmarcarlas en sus Programas Nacionales de Reforma y las prioridades estratégicas y objetivos de la Estrategia 2020.

En términos de planificación de políticas, se observa un claro progreso. Ahora es el momento de lograr una mejora real en las condiciones de vida de las personas gitanas como efecto de esas políticas y programas. La reciente decisión de la Comisión Europea y del Consejo de establecer un Marco Europeo para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana se tiene que entender en el contexto de una falta de progreso substancial en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades gitanas en Europa. La Comunicación de la Comisión, acompañada de recientes publicaciones, es un hito ya que pretende generar esfuerzos compartidos para conectar las Estrategias Nacionales con los Programas Nacionales de Reforma y los Fondos Estructurales en el marco de las prioridades y objetivos de la Estrategia Europa 2020. La Comunicación insiste en que mejorar la situación de los gitanos es un imperativo económico para la UE y los Estados Miembros, e insta a que los Estados Miembros elaboren un conjunto de medidas coherentes entre sí, que incluyen objetivos específicos en las áreas estratégicas (educación, empleo, sanidad, vivienda y servicios esenciales), ya identificadas por la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana, y que contribuyan a las metas de la Estrategia 2020.

La puesta en marcha del Marco Estratégico afectará no solamente a los Estados Miembros sino también a los países candidatos, y se espera que no solamente impulse el tema en la agenda política sino que inicie un nuevo escenario para los próximos años que permita que las partes interesadas cobren impulso y lleven a cabo acciones integradas, a mayor escala, y a largo plazo. El papel más proactivo de la UE en el desarrollo de las estrategias nacionales no substituye la responsabilidad principal de los Estados Miembros para la inclusión de los gitanos, de acuerdo al principio de subsidiariedad. Sin embargo, la creación de un mecanismo sólido a nivel europeo será fundamental en el proceso de abordar los retos de la inclusión social de la población gitana en Europa.

Un breve balance: avances, limitaciones y retos futuros

La incorporación de los países del centro y este de Europa a la UE culminada en 2007, con la entrada de Rumania y Bulgaria, no ha supuesto para los gitanos europeos, veinte años después de la caída del muro de Berlín, la esperada solución a sus problemas. Para muchos,

⁵⁸ European Commission (2011a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. COM(2011) 173 final. Brussels, 5 April. Available at: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/redirecting/pdf/news/1_en_act_part1_v11.en.pdf.

éstos han sido años de estancamiento o en algunos casos de retroceso en sus condiciones de vida. Esta es la encrucijada en la que se encuentran las instituciones de la UE en relación a cómo responder a los desafíos que la pobreza, la exclusión, la discriminación y el rechazo social plantean, no sólo a los más de diez millones de ciudadanos gitanos europeos, sino al propio proceso de construcción europea.

La alarma la han provocado los ataques racistas que se vienen sucediendo en varios países, que han puesto al descubierto la extensión y la gravedad de la situación que sufren las personas gitanas y también la insuficiencia y a menudo la ineficacia de las medidas llevadas a cabo hasta ahora. No se trata del problema de los gitanos, sino el que tienen nuestras sociedades en relación a cómo resolver la *cuestión gitana*. Esta situación está poniendo a prueba los valores de defensa de los derechos fundamentales, de la igualdad y de la cohesión social proclamados en los Tratados de la Unión Europea.

Esta situación ha llevado a que las instituciones comunitarias, el Parlamento, el Consejo y la Comisión hayan comenzado a prestar mayor relevancia a las políticas hacia los gitanos. Y a preocuparse por impulsar medidas concretas que garanticen la inclusión social y la no discriminación de las personas que pertenecen a la minoría gitana.

Todo parece indicar que hay una voluntad, y una necesidad de resituar el foco de las políticas europeas hacia los gitanos y que las instituciones europeas están cambiando el discurso predominante. Por ello, y sin abandonar los temas que han sido prioritarios sobre todo en la década anterior (cuestiones relacionadas con la defensa de la cultura y de la identidad, el reconocimiento y la participación política o el *empowerment* de las organizaciones), ahora el foco se ha centrado en prestar más atención y prioridad a la garantía de los derechos fundamentales de las personas gitanas y su acceso efectivo a los derechos socio-económicos mediante la adopción de medidas que tengan impacto en la igualdad de oportunidades, en su participación en la economía, la salud, la educación, el acceso a viviendas dignas o la convivencia en espacios no segregados.

Este enfoque tiene ya a su alcance los instrumentos de la política europea en los que concretarse:

- **La política de Inclusión.** Situando expresamente a la población gitana en la Estrategia Europea de Inclusión y en el Método Abierto de Coordinación, marcando a los Estados directrices, objetivos, metas e indicadores compartidos para medir los progresos realizados.
- **La política antidiscriminatoria.** Velando por la aplicación de las normativas europeas y de los Estados Miembro en materia de no discriminación.
- **Los Fondos estructurales.** Haciendo de ellos el principal instrumento de eficacia de la política europea contra la exclusión social, financiando proyectos para la inclusión de los gitanos y poniendo estas medidas como prioritarias en el diseño de los Programas Operativos de cada Estado.

La experiencia de los periodos previos de programación nos demuestra que no ha habido suficiente congruencia entre las políticas europeas, Estrategia de Lisboa, Planes Nacionales de Inclusión, etc. y los instrumentos financieros, que han ido en paralelo a éstas. La no coincidencia en el tiempo entre ambos procesos de planificación es sin duda una de las mayores dificultades en el alineamiento de la Estrategia 2020, del próximo periodo de programación de los Fondos Estructurales, y de los PNR. Los sistemas de seguimiento y de reporte tampoco están alineados y sería fundamental que lo estuvieran.

Con objeto de situar la cohesión social y la promoción de las personas excluidas en el centro de las políticas de inclusión, los Fondos Estructurales pueden y deben jugar un papel

determinante. Para ello, en el actual proceso de negociación del siguiente período de programación se requeriría que éstos fueran más precisos indicando los problemas y tipo de actuaciones en los que se deben. Así mismo sería necesaria una interpretación más abierta y flexible de los mismos en cuanto al tipo de acciones elegibles. El concepto actual de convergencia debería cambiar, dado que las desigualdades de renta no sólo se dan entre las regiones sino dentro de estas; se ha de perseguir la convergencia inter-territorial y también la intra-territorial. Los criterios a la hora de designar los objetivos deberían basarse no sólo en los niveles de renta per cápita territorial sino ir más allá, identificando fenómenos, problemáticas y grupos.

EL VALOR AÑADIDO UE-ESPAÑA

En la relación UE-España hay un vínculo de ida y vuelta, de influencia mutua en lo que a la inclusión social de la población gitana se refiere. La evolución en España de los procesos de inclusión social de la población gitana ha conformado lo que viene llamándose el “*modelo español de inclusión social de la población gitana*”. Este proceso se ha configurado a raíz de cambios ideológicos, económicos, institucionales y legislativos ocurridos en España pero también influidos por lo ocurrido a nivel europeo. Y al contrario, los procesos ideológicos institucionales y legislativos ocurridos en Europa, específicamente en la UE, también se han podido ver influenciados por el “*modelo español*”.

Es cierto que la implementación de políticas inclusivas con la población gitana en España fue dos décadas anterior al surgimiento del tema gitano en la agenda europea. Sin embargo, algunos procesos claves, como fue la implementación del programa *Acceder* de la FSG, fueron facilitados y consolidados por los avances financieros e institucionales de la UE. Existe por lo tanto una sistemática retroalimentación entre los avances realizados (así como los obstáculos y las carencias) en España y las dinámicas nacionales, internacionales y transnacionales en la UE. En este sentido, una fase clave en la cual se hizo evidente la conexión entre el *modelo español* y el emergente marco europeo de planes, estrategias y programas nacionales dirigidos a reducir la brecha socio-económica entre población mayoritaria y gitana y a garantizar su acceso a derechos, fue la Presidencia española de la UE en el primer semestre del año 2010.

A continuación analizamos la influencia de la UE al *modelo español*, concentrándonos en el papel clave no solamente financiero sino también político de los Fondos Estructurales de la UE para fomentar acciones a largo plazo de alcance nacional dirigidas a la inclusión de la población gitana (ej. el Programa *Acceder* y el *Promociona* de la FSG, y el reciente desarrollo de acciones territoriales integradas en base a la revisión del Artículo 7(2) del Reglamento del FEDER); en la aplicación concreta de las Directivas de Igualdad 2000/43 y 2000/78 (por ejemplo, la creación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación por Origen Étnico); y en la promoción de mecanismos transnacionales de aprendizaje mutuo en el marco del MAC, que han revertido en la acción del Estado español (mediante los PNAin, por ejemplo, que permiten conocer en mayor profundidad la población

gitana del Este asentada en España) y de las ONG dedicadas a fomentar la igualdad de trato y la promoción de la población gitana en España.

A su vez, la adopción de los Diez Principios Básicos Comunes de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana, la emergencia de la red transnacional EURoma, y el desarrollo de un Marco Europeo de Estrategias Nacionales pueden haber surgido en parte influenciados por la experiencia española y por la convergencia hacia un enfoque y principios comunes a partir de las distintas visiones nacionales intercambiadas en el marco del MAC.

Concluimos analizando los avances de la Presidencia Española para sensibilizar las autoridades públicas y otras partes interesadas sobre las situaciones que padecen la mayoría de las personas gitanas; así como para estimular la incorporación del tema gitano en la agenda europea, dar contenido a los Principios Básicos Comunes y para promover el Marco Europeo de Estrategias Nacionales en colaboración con el Trío de Presidencias de la UE en 2010 y 2011 (España, Hungría y Bélgica).

El papel de los Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales, en concreto el Fondo Social Europeo (FSE), son los principales instrumentos financieros y políticos a disposición de los Estados miembros para diseñar e implementar políticas dirigidas a la mejora de la cohesión social y la reducción de las desigualdades dentro de la UE. A finales de los 90, organizaciones de la sociedad civil y distintas administraciones públicas tomaron conciencia de que los Fondos Estructurales son un medio especialmente importante para reducir las diferencias entre la población mayoritaria y la minoría gitana. En consecuencia, un elemento constitutivo del “*modelo español*”, la promoción del acceso de las personas gitanas a derechos fundamentales tales como el derecho al empleo, proviene de las oportunidades ofrecidas por los Fondos Estructurales en el desarrollo de acciones dirigidas a la activación al empleo (formación vocacional y profesional, prácticas en empresas, mediación entre beneficiarios y empresas), como es el caso del Programa *Acceder*, diseñado e implementado por la FSG. En gran medida también, los periodos de programación de siete años establecidos para los Fondos Estructurales han determinado el calendario del diseño de políticas y la planificación y acciones con la población gitana, por ejemplo en el marco del Programa Operativo Plurirregional de Lucha Contra la Discriminación, gestionado en todo el territorio español por cuatro ONG, incluida la FSG.

La aplicación de las Directivas de Igualdad

Aunque la Constitución española consagre el principio de igualdad y su promoción por parte del Estado (Art. 14, complementado por el Art. 9.2), la aplicación de este principio ha sido sólo parcial. España ha hecho avances significativos de la última década en relación con la legislación sobre la igualdad de trato y el desarrollo institucional para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por motivos de raza, a través de la introducción de normas comunes de igualdad y la incorporación de los principios de no discriminación e

igualdad en las políticas públicas, a través de medidas de sensibilización. En este sentido, ha legislando e invertido recursos humanos y financieros en la defensa de la igualdad de género, de los derechos cívicos de las personas LGTB, el apoyo a las personas con discapacidad y en situación de dependencia y de la integración de las poblaciones inmigrante y gitana.⁵⁹

No cabe duda de que todos estos progresos son fruto de los avances legislativos relacionados con la lucha contra la discriminación (Directivas 2000/43 y 2000/78) y con la defensa de los derechos fundamentales (Carta de los Derechos Fundamentales). La lucha contra la discriminación en España se enmarca desde el año 2007 en el Plan Estratégico de Integración de los Inmigrantes,⁶⁰ que incluye ocho líneas de acción para alcanzar los tres objetivos que garanticen la igualdad de trato, incluidos la incorporación transversal de la igualdad de trato en todas las políticas públicas y la puesta en marcha de instrumentos de la promoción de la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación por motivos de raza u origen étnico. El último objetivo incluye la creación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, según lo dispuesto por la Directiva Europea 2000/43, y transpuesta a la legislación nacional en 2009.⁶¹ Los esfuerzos por parte de la Comisión Europea y de la FRA, en cooperación con actores de la sociedad civil española, permitieron lograr (aunque solamente seis años después de su primer tratamiento legal en la Ley 62/2003) la creación del Consejo y el inicio de su actividad en el 2009.⁶²

El MAC y el aprendizaje mutuo

Desde la adopción de la Estrategia de Lisboa en el año 2000 *“la UE ha vivido un proceso de inclusión social que ha constado de cinco elementos principales (...) Planes de Acción Nacionales contra la Pobreza y la Exclusión Social (PNAin) bienales, que son los medios por los que los Estados miembro traducen los objetivos comunes en políticas nacionales y que se redactan en base a un marco común; un conjunto de indicadores comunes acordados para mejorar el análisis de la pobreza y la exclusión social y para medir el progreso hacia la consecución de objetivos comunes; un proceso para controlar regularmente e informar del progreso que ha resultado en informes regulares sobre la inclusión social en la UE; un programa de acción comunitaria para destacar y reforzar el proceso y, particularmente, para fomentar el aprendizaje mutuo y el diálogo entre los Estados miembro que estimulará la innovación y la compartición de prácticas recomendadas”*.⁶³ En relación con la igualdad de trato, la creación de la FRA en 2008 supuso un importante progreso, involucrando por ejemplo a varios actores sociales en distintos Estados miembros para la recopilación de datos en sus

⁵⁹ Jefatura de Estado (2009) *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

⁶⁰ Ministry of Labour and Social Affairs, Spain (2007) *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (Madrid: Ministry of Labour and Social Affairs). Available at: http://extranjeros.meyss.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PECIDDEF180407.pdf;

⁶¹ CPET (2011b) *Informe que emite el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico sobre el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*.

⁶² Jefatura de Estado (2003) *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social*. Jefatura de Estado (2009), op.cit.

⁶³ Fraser, Hugh (2010). “Políticas de Inclusión Social y Pobreza en la UE”. *Revista Española del Tercer Sector*, No. 15 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>

informes sobre la población gitana.⁶⁴ Estos elementos han reforzado el conocimiento basado en la experiencia y el aprendizaje mutuo gracias al desarrollo de indicadores comunes y su recopilación longitudinal (permitiendo además identificar tendencias a nivel regional, nacional y europeo). La recopilación de datos cuantitativos y de evidencia cualitativa sobre las diferentes circunstancias de las comunidades gitanas, en base a indicadores compartidos con otros Estados miembros, se ha incrementado significativamente en España gracias al desarrollo del MAC y de los PNAinn, generando así nuevos conocimientos acerca de las poblaciones gitanas española y migrante en España, de los elementos compartidos y diferenciales en las comunidades gitanas y en la gestión pública de los asuntos gitanos, tanto dentro como entre los Estados miembros. Además, han generado un entorno muy favorecedor para sensibilizar a las partes interesadas acerca de las inequidades y brechas entre las poblaciones gitana y mayoritaria, y para respaldar y mejorar las políticas dirigidas a la inclusión social de la población gitana en España.

La creación de la red transnacional EURoma y de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana se enmarca en el contexto favorecedor de intercambio y aprendizaje mutuo transnacional generado por la Agenda de Lisboa y la promoción de marcos europeos comunes de política social. La creación en 2009, por decisión del Consejo Europeo, de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana con el fin de *intercambiar buenas prácticas, coordinación y experiencias entre Estados en el ámbito de la inclusión, facilitar apoyo para la realización de análisis y estimular la cooperación entre todas las partes afectadas por las cuestiones relacionadas con los Roma, incluidas las organizaciones representativas*, está alineada con los objetivos generales del MAC, y ha supuesto sin duda un avance sustancial en los instrumentos comunitarios y nacionales para la promoción de la población gitana. En el marco de la misma se definieron los Diez Principios Básicos Comunes; de hecho el Consejo de Junio de 2009 acordó que la Comisión y Estados miembros, en cooperación estrecha y de acuerdo con sus respectivas competencias, tengan en cuenta los estos Principios Comunes a la hora de elaborar e implementar políticas para promover la inclusión de la población gitana, así como a la hora de elaborar y ejecutar políticas en defensa de los derechos fundamentales.

Los Diez Principios Básicos Comunes como expresión de la retroalimentación entre modelo español y marco europeo

El proceso de dar contenido y concreción a estos principios ya está en marcha en el desarrollo, por ejemplo, de las Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana (NRIS) recientemente publicadas por los Estados miembros.⁶⁵ En el caso de España, su NRIS se refiere a todos los Principios Básicos Comunes, de manera explícita o indirectamente. Se refiere explícitamente a los Principios Nº 2 y 4 (enfoque explícito pero no exclusivo, tendencia hacia la normalización) en la descripción de los servicios universales adaptados a las

⁶⁴ http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm

⁶⁵ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm

necesidades de la población gitana en combinación con medidas específicas (salud, educación, vivienda social, lucha contra la discriminación, las políticas activas de empleo). Por otra parte, una serie de iniciativas se describen en la misma con referencia explícita a la no discriminación, la participación de las personas gitanas, la participación de la población mayoritaria en favor de los gitanos (Principios Nº 1, 9 y 10): la creación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las Personas por el Origen racial o Étnico, y la creación de un cuerpos de fiscales especializados en la lucha contra la discriminación y los crímenes de odio en las provincias de Barcelona, Madrid y Málaga. Recientemente, el Fiscal General nombró a un Fiscal General Adjunto de la Corte Suprema de Justicia para salvaguardar la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación. Todas estas iniciativas contaron con la participación activa de asociaciones gitanas y de ONG pertinentes trabajando directa o indirectamente para la inclusión social de los gitanos. Una serie de otras acciones que también son consistentes con los Principios Básicos Comunes, sin referirse directamente a ellos, incluyen la participación de autoridades regionales y locales (Nº 8) (en parte porque el alto nivel de descentralización del sistema de gobernanza español hace imposible la implementación de las políticas sociales sin la participación de las Comunidades Autónomas y los municipios), así como el enfoque intercultural (Nº 3) (por ejemplo, formación intercultural para el profesorado), el uso de los instrumentos de la UE (Nº 7), la transferencia de las políticas basadas en la evidencia (Nº 6), y un enfoque transversal de género (Nº 5).

A su vez, la adopción de los Principios Básicos Comunes surgió a partir de las experiencias prácticas de cada Estado Miembro, incluida España. El “*modelo español*”, desde la administración pública como desde la iniciativa privada, ya se aplicaba desde finales de los años 90, por ejemplo, a través del programa *Acceder*; buena parte de estos principios en su trabajo con la población gitana, en particular el enfoque explícito pero no exclusivo, la participación de las autoridades regionales y locales mediante *partenariados* privados públicos, el enfoque intercultural, el uso de los instrumentos de la UE, la transferencia de las políticas basadas en la evidencia (con un doble enfoque de arriba abajo y de abajo arriba –con la adaptación de estrategias, planes, y programas nacionales tales como los sucesivos Planes de Promoción del Desarrollo de la Población Gitana–; cada uno de estos principios también definió el desarrollo del Programa *Acceder* de la FSG).⁶⁶ En este sentido los Diez Principios Básicos Comunes establecidos dentro del marco de la Plataforma, creada con el fin de guiar las políticas públicas y los proyectos para la población gitana, pueden considerarse que surgen, al menos en parte, de la experiencia española.

La Red EURoma

La Red europea EURoma demuestra también la retroalimentación entre marco europeo y políticas nacionales. La idea de la Red EURoma surgió en el 2007 en el marco de, y determinado en gran medida por, el calendario establecido por el periodo de programación de

⁶⁶ El último plan (2010-2012) está disponible aquí:
<http://www.msps.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf>

los Fondos Estructurales (2007-2013). De conformidad con las Disposiciones Generales del FSE respecto a la integración sostenible de las minorías en el mercado laboral y con el fin de mejorar la inclusión social de la población gitana en lo relativo a iniciativas políticas, desarrollo normativo y la asignación de recursos, se decidió establecer una red transnacional para desarrollar un enfoque común en el marco de los Fondos Estructurales. La población gitana, presente en toda la UE y compartiendo una situación de exclusión y discriminación en todos los Estados miembros, era un grupo objetivo especialmente pertinente para el periodo de programación 2007-2013.

A su vez, la iniciativa surge desde la Autoridad Española de Gestión del FSE y la FSG por las especificidades del modelo español de inclusión y la potencial transferencia de sus aprendizajes y experiencia, con el objetivo también de enriquecerse de otras iniciativas y modos de hacer nacionales. El año 2007 fue, por lo tanto, considerado un momento ideal para avanzar de manera conjunta con iniciativas, medidas y programas que aprovecharan la experiencia ganada en España y para establecer el escenario de una estrategia compartida que permitiera dar un paso importante en lo relativo a la inclusión social de la población gitana europea, fomentando la inclusión transversal de los temas relacionados con la población gitana en los Programas Operativos (PO) de los Estados miembros de la UE.

La Presidencia Española de la UE: promoviendo el tema gitano en la agenda europea y en la de los Estados miembros

La Presidencia Española de la UE generó muchas expectativas por parte de las asociaciones gitanas europeas porque ya se había propagado la idea de que estaba surgiendo un “*modelo español*” de inclusión de la población gitana basado, entre otras cuestiones, en la combinación de medidas universales y específicas. Consciente de su responsabilidad, la Presidencia Española, que se desarrolló coincidiendo con el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión (2010), en un contexto de importantes cambios institucionales y en el que se adoptó la Estrategia Europa 2020, se propuso dar un impulso al *Dossier Roma* focalizando objetivos en el plano político y dotando de contenido a los instrumentos existentes. La Presidencia pretendía, en cooperación con el Trío, avanzar en el marco de la Plataforma, fijando los contenidos de trabajo de la misma a medio plazo sobre la base de los Diez Principios Básicos Comunes, definiendo los ejes sobre los que había de operar, priorizando los temas clave que había de abordar, e indicando el plan de trabajo de futuro de la misma.

La Plataforma corría el riesgo de fracasar si no se la dotaba de contenidos, objetivos claros a medio plazo, un sistema de trabajo adecuado y los medios necesarios. Los Principios Básicos Comunes tenían que ser profundizados y desarrollados con el fin de que sus potencialidades fueran plenamente efectivas, y la Presidencia Española se basó en la experiencia adquirida en el contexto español para dar contenido a la Plataforma y a los Principios Básicos. Para dar visibilidad a las cuestiones gitanas y promover el compromiso político de las instituciones europeas y de los Estados miembros, organizó la Segunda Cumbre Europea sobre la

Población Gitana que congregó en Córdoba los días 8 y 9 de abril a más de cuatrocientas personas.

En este sentido, el Estado español ha hecho una contribución fundamental desde la experiencia española, y siempre en cooperación con las instituciones europeas, los gobiernos del Trío y la sociedad civil organizada de acuerdo a los principios de buena gobernanza, para concretar los desafíos inmediatos que tienen actualmente las políticas con los gitanos, así como la manera más eficaz de dar respuesta a los mismos. La sistemática retroalimentación entre los avances realizados en España, en otros Estados miembros y las dinámicas europeas están tomando forma en el Marco Europeo de Estrategias Nacionales, que suponen una oportunidad sin precedentes para reducir la brecha socio-económica que todavía existe entre la población mayoritaria y la gitana.

LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA TRAYECTORIA HISTÓRICA

En términos generales, la comunidad gitana en España ha experimentado más progreso socio-económico en los últimos treinta años que en los anteriores quinientos años. Este notable progreso es el resultado de cinco factores claves:

1. La democratización del país (1978), que les ha facilitado no solamente derechos formales sino también la oportunidad de participar activamente en la sociedad;
2. El importante desarrollo económico del país tras su adhesión a la UE (1986) que ha beneficiado a gran parte de la población gitana;
3. La expansión del sistema nacional de protección social, que ha sido muy inclusiva con los gitanos, compensando sus desventajas históricas (con un efecto redistributivo);
4. Medidas específicas dirigidas a la población gitana en situación de exclusión y de extrema vulnerabilidad;
5. Un movimiento civil activo a favor de la comunidad gitana, incluidas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro gitanas y no-gitanas.

La existencia de sistemas de protección social adecuados (servicios suficientes, adecuados y adaptados a las necesidades) es un requisito necesario para la inclusión social, aunque puede resultar insuficiente. El sistema de protección social que se expandió en España en los años 80 y 90 fue muy inclusivo con las personas gitanas, y les benefició más que al resto de la población, no por el hecho de ser gitanas (enfoque étnico) sino por estar en situaciones de mayor necesidad y vulnerabilidad.⁶⁷

En España la gran mayoría de las personas gitanas residen en áreas urbanas y menos del 5% vive en asentamientos segregados o chabolistas. El hecho de convivir con no gitanos, a menudo en los mismos edificios, de compartir escuelas y servicios sanitarios, facilita no solamente la interacción y el entendimiento mutuo entre gitanos y no gitanos, sino también un cambio de mentalidades y costumbres. De este modo, las comunidades gitanas y no gitanas se vuelven menos herméticas y se mejoran las condiciones para que las personas gitanas puedan formar parte del tejido social.

La experiencia española demuestra que, a pesar de tener un enfoque inclusivo de protección social, se requieren medidas específicas dirigidas a los segmentos más excluidos (como la comunidad gitana) que compensen desventajas y faciliten la normalización para asegurar su efectiva inclusión social. Los servicios sociales tienen que ser abiertos a toda persona, pero en el caso de que existan brechas en el acceso a los mismos, los servicios universales tienen que ser complementados por medidas explícitas. En gran parte, los avances realizados en España se deben a la combinación de servicios públicos universales y medidas específicas adecuadamente coordinadas con la red de servicios públicos, y dirigidas a lograr la normalización. Si las medidas específicas forman parte del sistema de protección social o de activación al empleo, tendrán una alta probabilidad de lograr la efectiva inclusión social de la población gitana. Al contrario, si funcionan fuera del sistema y con escasa coordinación con el mismo, corren el riesgo de reforzar la segregación y de generar rechazo por parte de la población mayoritaria, que llega a considerarlas como privilegios indebidos para los gitanos.

⁶⁷ Se estima que el 77% de la población gitana en España vive en situaciones de pobreza relativa (el 37,5% en situación de pobreza extrema), en comparación con el 37,2% en Bulgaria (el 80,1% vive con menos de \$4,30 al día), el 26,3% en Hungría (el 40,3% vive con menos de \$4,30 al día) y el 43,1% en Rumanía (el 68,8% vive con menos de \$4,30 diarios). Datos disponibles en:

<http://www.msc.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/situacionSocial.pdf> y Banco Mundial (2005) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle* (Washington DC: World Bank).

En España se ha avanzado mucho en la coordinación efectiva entre las administraciones públicas y las ONG. Un ejemplo de ello es el Programa de Desarrollo Gitano y la participación de ONG gitanas en el Consejo Estatal del Pueblo Gitano y en el marco de *partenariados* público-privado y en base a criterios de buena gobernanza.

El debate entre un enfoque étnico y un enfoque de exclusión social ha demostrado ser un debate falso en España. *El enfoque explícito pero no exclusivo* que recoge uno de los Principios de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana representa muy bien el enfoque de muchas políticas y programas dirigidos a la población gitana en España. Las intervenciones dirigidas a la población gitana deben distinguir aquellos elementos generales que afectan a los gitanos y los problemas específicos de aquellas personas gitanas que se encuentran en situaciones de exclusión y que forman una parte de, pero no toda, la población gitana. Hay cuestiones de la población gitana relacionadas con aspectos culturales, de tradición e identidad, etc., mientras que la inclusión social de los gitanos concierne fundamentalmente a los estándares de vida, el acceso a los servicios, la participación en la comunidad, etc. En España se optó por abordar las cuestiones socio-económicas primordialmente, dejando en su segundo plano las cuestiones culturales e identitarias. En muchos países europeos se ha detectado que esta secuencia ha sido la contraria, priorizándose o reforzando en un primer momento las cuestiones identitarias y relativas a la representación política, y dejando para un segundo momento (que en muchos casos apenas llegó), las cuestiones socio-económicas. Este elemento es quizás uno de los rasgos que diferencia el enfoque de intervención que se ha tenido con la población gitana en España frente al desarrollado en otros países europeos. En España, se establecieron prioridades, entendiendo que una persona gitana es, en primer lugar, una persona (derechos humanos), luego una ciudadana (derechos sociales) y luego gitana (derechos culturales), y no a la inversa.

El trabajo de la Fundación Secretariado Gitano refleja claramente este orden de prioridades en los programas que ha llevado a cabo a lo largo de más de una década. El caso del programa *Acceder*⁶⁸ es un buen ejemplo de la aplicación del principio de enfoque explícito pero no exclusivo y de un programa centrado en ofrecer acceso a uno de los derechos fundamentales: el derecho al trabajo. La filosofía del programa *Acceder* está basada en el que el empleo es la puerta a la inclusión social⁶⁹. Este programa está dirigido y adaptado a las personas gitanas, si bien alrededor de un 30% de sus beneficiarios son no gitanos que viven en las mismas zonas que los gitanos y en circunstancias socio-económicas similares (baja cualificación, escasas oportunidades en el mercado laboral, etc.). De hecho, el programa *Acceder* demuestra que lo que es bueno para los gitanos es bueno también para otras personas en circunstancias similares, y que un programa específico no significa necesariamente un enfoque étnico (Ver más detalles en el apartado de Empleo).

Un enfoque territorial tiene que definir las acciones partiendo de las circunstancias locales y las necesidades de las comunidades que viven en los barrios o asentamientos. Si se considera el área estratégica de educación, los problemas básicos de los niños gitanos y no gitanos en barrios pobres o donde se concentra la exclusión son básicamente los mismos: asistencia irregular a la escuela, abandono escolar, malos resultados académicos, etc. La principal lección de la experiencia española es que las situaciones tienen que abordarse desde las características de los problemas, no desde los tipos o grupos de personas afectadas por el problema.

Aunque el enfoque integrado o integral (también recogido en la actualidad como uno de los Diez Principios Básicos) no está ampliamente extendido en toda España, sí hay experiencias en la última década que han demostrado que combinar el acceso a vivienda normalizada y al empleo formal son los dos trampolines para mejorar el acceso a la educación y a los servicios sanitarios.⁷⁰ Un círculo virtuoso que combina de forma efectiva la provisión de servicios

⁶⁸ www.gitanos.org/acceder

⁶⁹ Más detalles sobre este programa se puede encontrar en el apartado de Anexos.

⁷⁰ Guy, Will y Fresno, José Manuel (2006) 'Municipal programme of shanty towns eradication in Avilés (Asturias). Synthesis Report'. Peer Review in Assessment in Social Inclusion. Available at: <http://www.peer-review-social->

adecuados y adaptados, regímenes de protección mínimos y medidas de activación (formación profesional y acceso al empleo). La no generalización de este tipo de intervenciones reflejan la dificultad para ponerlas en marcha por distintos motivos: a veces por falta de visión política y/o por las dificultades técnicas inherentes a este tipo de intervenciones, que implican una amplia coordinación entre diferentes líneas de financiación y entre distintos departamentos de la administración pública.

Veamos ahora cuál ha sido el recorrido histórico, los avances y debilidades de los ámbitos fundamentales de la educación, empleo, vivienda, salud y también de cuestiones como la igualdad de trato y discriminación, la igualdad de género, el reconocimiento institucional y cultural y la situación de los gitanos procedentes del Este que han emigrado a España, los *roma*.

AVANCES CLAVE

A comienzos del siglo XX se constata⁷¹ que los gitanos continuaban siendo el colectivo más rechazado en la sociedad española y uno de los más excluidos social y económicamente y que, a pesar de los progresos, la cuestión gitana y su abordaje no eran una prioridad en la agenda de las administraciones y mucho menos en la de la sociedad española.

“En este momento en el que la mayoría de las administraciones navegan sin rumbo en cuanto a las políticas sociales con los gitanos y en el que también, por qué no decirlo, la mayoría de los gitanos se encuentran desorientados respecto a su futuro, se hace necesario un esfuerzo especial para emprender medidas, activas y rápidas, en orden a que los gitanos alcancen los estándares de vida medios del resto de los ciudadanos, participen activamente en la sociedad como miembros de pleno derecho y ésta reconozca su propia identidad y cultura”.

Ha transcurrido más de una década desde entonces, *década dorada* para la sociedad española, los años del mayor crecimiento económico y de generación de empleo. Años en los que también se han producido avances importantes en políticas sociales y en el desarrollo de medidas legislativas para el reconocimiento y la protección de derechos de colectivos que padecen condiciones de discriminación: se ha progresado en la igualdad entre hombres y mujeres, en la conquista de derechos civiles de los homosexuales o la protección de las personas con discapacidad. Ha sido también la etapa en la que el fenómeno migratorio ha transformado el paisaje de nuestra sociedad, con nuevas oportunidades y nuevos desafíos. Años en definitiva de optimismo y mayor bienestar que se han visto abruptamente truncados por la crisis financiera, donde el parón de la economía, la amenaza del desempleo y los recortes en el gasto van a poner a prueba la fortaleza de nuestro sistema de protección social y donde las personas y grupos más vulnerables no sólo van a recibir el embate de la recesión, sino que vemos cómo se alejan las oportunidades para su efectiva incorporación social.

En todo caso, lo que es incuestionable es la sensibilidad mostrada en estos años en todos los niveles de la administración -la estatal, autonómica y local- hacia la situación de la comunidad gitana, que se ha traducido en un incremento espectacular de recursos económicos en las medidas de inclusión social específicamente dirigidas a las personas gitanas y de un desarrollo posterior, sin precedentes, de las iniciativas de reconocimiento institucional y de interlocución con las organizaciones gitanas.

Las políticas y programas que han mejorado las condiciones de vida de la población gitana pueden considerarse de dos tipos: las generalistas o *mainstream* dirigidas al conjunto de la

inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles/synthesis-report_en

⁷¹ Fresno, J.M. “La Comunidad Gitana española a las puertas del tercer milenio”. En *Cuadernos de realidades sociales*, Nº 53-54. - Madrid: Instituto de Sociología Aplicada, 1999.

población y de la que se han beneficiado también las personas gitanas por cumplir con los requisitos establecidos (por ejemplo, los programas de acceso a la vivienda protegida por nivel de renta...); y los programas específicos o *target* dirigidos de forma específica, aunque no exclusiva, a la población gitana, entendiendo que éstos eran necesarios para equilibrar y compensar desventajas de partida (por ejemplo, el programa *Acceder* gestionado por la FSG). La combinación de estas dos cuestiones son las que explican parte del avance logrado en algunos aspectos como el empleo o la vivienda entre otros.

A continuación se analiza detenidamente el avance y los factores existentes detrás de estos avances en las áreas clave de la inclusión: inclusión social en general, el empleo, la educación, la vivienda y la salud. En un segundo bloque se analizan también cuestiones consideradas transversales: la discriminación, la igualdad de género, reconocimiento institucional y cultural y la llegada de migrantes Roma a nuestro país.

EDUCACIÓN

Hace poco más de 30 años que en España se comenzó a escolarizar de modo generalizado a los niños y niñas gitanos. Se podría resumir que esta historia ha pasado por tres fases que a veces han estado superpuestas en el tiempo: la exclusión, la escolarización separada y la escolarización unificada bajo un modelo de grupo mayoritario⁷².

Las primeras iniciativas surgieron cuando, a raíz del asentamiento definitivo de la población gitana, algunas personas, generalmente ligadas al mundo religioso, buscaron los medios para matricularlos en las escuelas existentes. Este intento que se hizo realidad en muchos casos, fracasó en otros debido al rechazo de las propias escuelas hacia el alumnado gitano y a la distancia existente entre el medio social y cultural de unos y otros⁷³.

De esta forma, para dar respuesta a estas situaciones especiales fueron poco a poco apareciendo las denominadas Escuelas Puente, potenciadas desde 1978 con la creación de la Junta de Promoción Educativa y el establecimiento de un Convenio entre el Apostolado Gitano (Comisión Episcopal de Migraciones de la Iglesia Católica) y el Ministerio de Educación y Ciencia, y mediante la creación de un Patronato.

La orientación inicial de estas escuelas era, por tanto, formar al niño gitano hasta que alcanzara un nivel de conocimientos suficientes para incorporarse a las escuelas ordinarias en igualdad de condiciones con los demás alumnos. Sin embargo, los resultados fueron muy variados, dependiendo de las circunstancias específicas de cada una de ellas en cuanto a recursos humanos y materiales, así como a las posibilidades de coordinación y de acción comunitaria. De este modo, en aquellos sitios donde junto a las escuelas puente existían asociaciones o grupos de base trabajando de forma coordinada y global en otras áreas (documentación, salud, educación, vivienda, etc.), los resultados fueron más positivos que en otros donde la escuela estaba situada en el medio gitano pero no tenía refuerzo de ningún tipo⁷⁴. Lejos de fines segregacionistas, estas escuelas no pretendían ser un fin en sí mismas, sino más bien servir como medio para favorecer la igualdad de oportunidades en el terreno educativo, dotando a los niños gitanos de los hábitos y conocimientos necesarios para compensar su situación de desventaja de manera que su integración en la escuela ordinaria fuese real.

⁷² Fernández-Enguita, M. (1999)

⁷³ Asociación Secretariado General Gitano, 1988; Baraja, 1991; ISAM, 1982

⁷⁴ Asociación Secretariado General Gitano, 1988; ISAM, 1982

Es indudable que las Escuelas Puente contribuyeron a adelantar el proceso de escolarización de los niños gitanos: en el curso 1981/82 estaban escolarizados casi seis mil niños y niñas gitanas en 182 unidades escolares⁷⁵. Si éstas no hubieran existido la cantidad de niños gitanos escolarizados sería menor y muchos padres que hoy envían a sus hijos a escuelas, no hubiesen ido ellos mismos a aquéllas. Las Escuelas Puente, con todas sus deficiencias, supusieron un modelo educativo distinto y un esfuerzo por responder a un problema en unas circunstancias concretas, en las que el sistema escolar normalizado no estaba dando ningún tipo de solución a los niños con más dificultades.

Pero el objetivo principal de estas Escuelas, “Servir como transición para la integración de los niños en la escuela normalizada”, se dilató en el tiempo debido a distintas causas:

- Los niños preferían estar cerca de sus hermanos mayores dado el rechazo de la escuela ordinaria ante el alumnado gitano.
- Algunos profesores ponían como excusa su existencia para no admitir o no llevar a los niños gitanos a escuelas ordinarias, camuflando así la segregación.
- La inestabilidad general del profesorado de Escuelas Puente y la falta de preparación específica para la labor que desempeñaban.
- Debido a su situación transitoria la mayoría de las Escuelas Puente carecían de instalaciones óptimas o disponían de escasos recursos.
- El alto grado de absentismo escolar era debido a varios factores: 1) la falta de valoración de la escuela por parte de algunas familias gitanas, 2) el hecho de que en algunas ocasiones los gitanos se trasladaron a poblados en los que no había escuelas, y 3) las propias características de los niños y sus familias, que generalmente procedían de situaciones muy marginales.
- Este absentismo provocaba un bajo rendimiento académico.

En 1986, con la aplicación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) desaparece el Patronato y, de modo progresivo, la mayoría de las Escuelas Puente. Dicha ley regula un sistema escolar integrado que concibe los centros educativos como escuelas para todos, sin limitaciones por razones sociales, económicas o de residencia.

En general, podemos decir que en los primeros años la asistencia de los niños gitanos a la escuela ordinaria fue escasa debido principalmente a factores como: a) el rechazo de la escuela y las dificultades expuestas por parte de autoridades escolares, profesorado o padres de alumnos hacia el alumnado gitano (a pesar de que la escolarización era obligatoria desde los 6 a los 14 años), y b) la poca predisposición de la familia gitana hacia la escuela; añadiendo además el hecho de que los niños gitanos quisieran permanecer junto a sus hermanos mayores y la enorme discrepancia entre las normas y hábitos escolares y los familiares. Y todo ello, además de repercutir directamente en los bajos niveles de asistencia a clase, influyó de forma negativa en el rendimiento académico, dándose altas tasas de fracaso escolar, en las relaciones sociales, con situaciones de aislamiento o dificultades de interacción entre niños gitanos y no gitanos, y en el abandono prematuro sin la consiguiente obtención de titulación académica.

Para paliar las situaciones anteriormente descritas y vistos los resultados obtenidos con las Escuelas Puente se comienzan nuevas líneas de actuación. En primer lugar se ponen en marcha medidas con las que garantizar que la población escolar gitana asista a la escuela normalizada, al mismo tiempo que se trabaja con el entorno escolar y social para organizar mecanismos que faciliten el proceso normalizador. En este sentido se buscan dentro del sistema educativo elementos que apoyen este proceso, tanto en el aprendizaje como en la socialización.

⁷⁵Según datos del ISAM. Instituto de Sociología Aplicada de Madrid, 1982

Desde el marco legal que rige en estos momentos se indica que, con el objetivo de hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades, los poderes públicos desarrollarán medidas y acciones pertinentes de carácter compensatorio en relación con las personas o grupos que se encuentran en situaciones desfavorables, aunque dichas medidas se contemplan en principio como objetivos paralelos a los planteados en el sistema. Para ello se desarrolla un tipo de atención educativa, la educación compensatoria, que establece una actuación preferente con grupos sociales cuyas condiciones de inferioridad, respecto a las posibilidades que el sistema escolar ofrece, son especialmente acusadas. Se perfilan, definen y ponen en marcha dos tipos de programas de actuación básica y que han influido en gran medida en la situación actual: los programas de educación compensatoria y los programas de seguimiento escolar.

Con la entrada en vigor de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo en 1992 (LOGSE, 1990) aparecen nuevos elementos significativos e interesantes a tener en cuenta.

Por un lado, la explicitación de objetivos de igualdad, comprensividad y diversidad, tolerancia, educación intercultural, normalización, etc., que hacen que la escuela tome una nueva perspectiva que tendrá en cuenta sobre todo: la realidad del alumnado y su desarrollo integral para formarse como ciudadanos en la sociedad plural en la que viven; la formación en valores desde la transversalidad; la atención a la diversidad; y la potenciación del papel socializador de la escuela, a través de la adaptabilidad y contextualización de la labor de los centros a su propio entorno y a las características de sus alumnos. En este momento la normativa en materia de educación explicita la formación en el respeto a todas las culturas y apunta la necesidad de la Educación Intercultural, lo que puede favorecer una mayor identificación de las minorías étnico-culturales con el sistema escolar estimulando el desarrollo constructivo de la propia identidad y el conocimiento intercultural. Es para el Pueblo Gitano una oportunidad de visualización y de afirmación.

En los últimos años viene a añadirse otra dificultad en la escolarización del alumnado gitano relacionada con la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria. Inicialmente, la incorporación de niños y niñas gitanos al segundo ciclo de la ESO, con 12 años, ha supuesto un problema importante dadas las dificultades que los gitanos suelen tener para adaptarse a centros nuevos, sobre todo si éstos son de grandes dimensiones o tienen una gran número de alumnos. Esto supone un esfuerzo muy grande para las familias y los propios alumnos y alumnas, que consideran su escolarización acabada al término del primer ciclo de la ESO.

En la última década además surge un nuevo contexto, motivado por la afluencia de migrantes, que hace que la interculturalidad o la diversidad no sólo venga dada por los gitanos sino que obedezca también a la presencia de otros niños hijos de inmigrantes. La educación intercultural se convierte así en un tema emergente que adquiere cada vez mayor importancia.

Con el fin de dar respuesta a todas estas situaciones y favorecer también los procesos educativos del alumnado en situación de desventaja desde fuera de los centros, las Administraciones Educativas o Sociales tanto centrales como paulatinamente las autonómicas empiezan a emitir ayudas y apoyos para otras entidades (generalmente sin ánimo de lucro) que bajo la fórmula de proyectos socioeducativos o proyectos de compensación externa complementan las acciones que el profesorado realiza, e inciden especialmente en el trabajo de sensibilización de las familias y la motivación y apoyo al alumnado.

Al mismo tiempo, para paliar la falta de formación del profesorado en recursos y estrategias para responder con los nuevos planteamientos a esta realidad y a estos nuevos objetivos de Educación Intercultural, las Administraciones Educativas promueven el desarrollo de proyectos de formación específica, de innovación educativa y experimentación pedagógica en centros y crean servicios de apoyo escolar y apoyo al profesorado.

En 2006 se aprueba la Ley Orgánica de educación (L.O.E.), actualmente en vigor. La L.O.E. se inspira en una serie de principios entre los que podemos destacar los siguientes:

- La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias.
- La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.
- La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimentan el alumnado y la sociedad.

Según la nueva ley el proceso educativo de base es idéntico para todos los alumnos/as y regula mecanismos para evitar la segregación⁷⁶. En cada centro escolar, y dependiendo de las características y necesidades del alumnado se establecen medidas de atención a la diversidad y educación compensatoria, dirigidas a favorecer y promover el adecuado desarrollo socioeducativo de la totalidad del alumnado del centro. En este sentido debemos tener en cuenta las siguientes medidas:

La situación de la comunidad gitana en el ámbito educativo

Según los datos del CIS⁷⁷, el 76% de la población gitana tienen como máximo la educación primaria, frente a las 36% de la población española. Los principales problemas que se dan en relación con la población gitana y la educación son el abandono temprano de la escuela, los altos índices de absentismo o desfase curricular, y su no continuidad en el proceso de formación reglada; todo esto tiene claras repercusiones en la futura carrera profesional de los jóvenes gitanos y gitanas y supone una barrera a superar para asegurar una verdadera inclusión social e inserción laboral de la población gitana española.

Teniendo en cuenta los resultados de diversos estudios sobre la situación del alumnado gitano en educación primaria y en educación secundaria obligatoria⁷⁸, la práctica totalidad del alumnado gitano está escolarizado en la etapa primaria (cerca del 94% se escolariza a los 6 años o antes) y su proceso educativo tiende a normalizarse. No obstante, en estas etapas de educación básica existen todavía grandes problemas de absentismo, bajo rendimiento escolar y abandono prematuro (sólo el 20% del alumnado gitano que inicia 1º de Educación Secundaria Obligatoria - ESO logra acabar sus estudios en 4º de la ESO).

Además, los índices de retraso escolar de este alumnado son también bastante alarmantes. El 68,4% del alumnado gitano en la ESO se encuentra en una situación de desfase curricular de más de dos años, frente a un 25,8% del alumnado no gitano, y un 65% del alumnado gitano ha repetido al menos un curso a lo largo de su escolarización, frente a un 35,8% del alumnado no gitano.

Los niveles de escolarización del alumnado gitano en secundaria son todavía reducidos, presentando altos índices de absentismo y abandono escolar (el 80% del alumnado que empieza la etapa de Educación Secundaria Obligatoria abandona antes de finalizarla). Asimismo, aunque no existe un dato preciso en cuanto al número de personas gitanas universitarias se puede afirmar que sigue siendo todavía muy escaso.

El nivel de estudios que presenta la población gitana incide de manera fundamental en todos los temas de empleo y ocupación: 7 de cada 10 gitanos/as mayores de 15 años son

⁷⁶ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Artículo 84.

⁷⁷ *Análisis de la encuesta del CIS a la población gitana*. Universidad Pública de Navarra / ALTER Grupo de Investigación. Pamplona, 2008.

⁷⁸ *Evaluación de la situación de normalización educativa de las alumnas y los alumnos gitanos en la etapa de Educación primaria*. FSG / Instituto de la Mujer / IFFIE. Madrid, 2010.

analfabetos absolutos o funcionales; en términos absolutos estaríamos hablando de unos 340.000 gitanos/as; y de éstos, cerca de una quinta parte se encuadrarían entre los analfabetos absolutos.

En su conjunto, los analfabetos (absolutos y funcionales) gitanos/as tienen un peso, entre toda la población gitana, 4,6 veces superior que la que suponen los analfabetos entre la población española censada por el INE en 2001. Si consideramos solamente a los analfabetos absolutos vemos que la proporción se eleva aun más, entre la población gitana suponen 5,2 veces más que en el caso de hablar de toda la población española.

El trabajo que se desarrolla en el ámbito educativo con la población gitana ha cobrado importancia en los últimos años. La puesta en marcha de políticas y medidas específicas que aborden esta cuestión desde una perspectiva integral en la que se implique a toda la comunidad educativa es un elemento muy valioso. Cabe destacar aquellas acciones dirigidas al alumnado y a su familia. En el ámbito educativo es absolutamente necesario trabajar desde esta perspectiva con programas de calidad que aseguren por un lado la implicación de las familias en la escuela y por otro la necesidad de que la escuela se adecue al alumnado que recibe.

En este sentido, el programa *Promociona*⁷⁹ que se desarrolla en la Fundación Secretariado Gitano desde el curso escolar 2008/2009 tiene como objetivo principal conseguir el éxito educativo del alumnado gitano en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria y promover su continuidad en estudios post-obligatorios, incidiendo por un lado en la reducción del abandono escolar temprano y por otro contribuyendo a la visibilidad de estudiantes que sean referentes para su comunidad.

El programa *Promociona* se dirige a los distintos agentes que participan en el proceso educativo de los menores: el propio alumnado, las familias, los centros educativos y otros agentes educativos y sociales, aunque la intervención individualizada con el alumno y con su familia es la acción principal de este programa junto con el desarrollo de clases de apoyo escolar de calidad en grupos reducidos, las "Aulas Promociona".

Las acciones centrales del *Promociona* van dirigidas a alumnos y alumnas gitanos del último ciclo de Educación Primaria (5º y 6º curso) y Secundaria Obligatoria (e 1º a 4º de ESO) de las zonas donde se actúa y también a sus familias.

El perfil del alumnado con el que se llevan a cabo las actuaciones propuestas son menores que no presenten una situación grave de absentismo escolar y se valore necesario un acompañamiento que posibilite el logro del título de graduado en ESO y su continuidad con éxito en estudios posteriores a los obligatorios. Desde su implantación, su desarrollo ha ido en aumento y actualmente está implantado en 31 ciudades de 13 Comunidades Autónomas. A lo largo del último curso escolar evaluado se ha trabajado con 224 centros educativos, 617 familias y 710 alumnos y alumnas.

Los principales resultados en relación al desarrollo del programa son los siguientes:

- El 79% del alumnado *Promociona* que se encuentra en el último curso de Educación Secundaria Obligatoria obtienen el graduado (88% de las chicas y un 68% de los alumnos).
- Del alumnado que termina la Educación secundaria Obligatoria con la titulación correspondiente, el 95% continúa en estudios postobligatorios:

En definitiva, podemos afirmar que es necesario adoptar medidas específicas de calidad para aquellos alumnos que así lo precisen. Que los estudiantes terminen la educación obligatoria y continúen estudiando reduciendo por tanto el índice de abandono escolar temprano, es un reto al que se debe responder de una forma global y concluyente, adoptando medidas y aportando

⁷⁹ Programa *Promociona* de la FSG. http://www.gitanos.org/upload/32/21/Folleto_PROMOCIONA_FSG.pdf

los recursos necesarios. Es necesario mejorar entre otras cuestiones la implicación de la administración educativa, así como de la comunidad educativa en general, promover la formación y capacitación del profesorado, asegurar una distribución equitativa de alumnado que precise apoyo educativo en los centros evitando situaciones de segregación, mejorar la implicación de las familias y en general la relación entre las mismas y los centros educativos, de manera que se pueda garantizar la participación social de la comunidad gitana en igualdad de condiciones en el ámbito educativo.

EMPLEO

La población gitana y el empleo

Un número significativo de personas gitanas ha experimentado, y aún hoy lo sigue haciendo, serias dificultades para acceder al empleo y a la formación profesional, un problema que supone una de las causas principales de la desigualdad y el camino a la exclusión social. El declive de sus profesiones y actividades tradicionales, junto a una falta de cualificación profesional, han contribuido de manera directa a una marginación del mercado laboral, añadiendo a esto los prejuicios y estereotipos aún vigentes, que han llevado a la estigmatización de los gitanos por una parte de la sociedad mayoritaria.

Este alejamiento de la población gitana del mercado de trabajo es un aspecto clave de su situación de discriminación social y, por esto, la inserción laboral se configura como una prioridad para promover la incorporación social de la población gitana, entendiendo aquella no sólo como el apoyo a las personas gitanas de cara a la mejora de sus condiciones de empleabilidad, sino también como la eliminación de las trabas y barreras que se presenten en el acceso a la formación y a un empleo remunerado, de forma que sea efectivo el principio de igualdad de oportunidades.

El acceso al empleo de las personas gitanas se enfrenta a barreras y obstáculos constatados como son los prejuicios y estereotipos de los empleadores, las escasas cualificaciones y habilidades de los candidatos, la falta de experiencia ante un trabajo... Esta combinación de dificultades afecta en diferente medida a cada persona de acuerdo a sus circunstancias personales. Pero la experiencia nos ha demostrado que, en el caso de que existan servicios, como el programa *Acceder* de la FSG, que cubran adecuadamente todas las fases de un itinerario personalizado de inserción (sensibilización, acogida, orientación vocacional, formación profesional, intermediación con las empresas, diferentes velocidades y servicios adaptados a las circunstancias de cada individuo), existen altas probabilidades de éxito.

Desde la puesta en marcha del programa *Acceder* hemos podido apreciar transformaciones importantes y positivas en una tendencia que apunta, en general, a una mayor participación de las personas gitanas en actividades reguladas y que, por tanto, conllevan mayores niveles de protección. Más allá de las condiciones de precariedad en el empleo y de la persistencia de subempleo, de lo que más adelante nos ocuparemos, sin duda el contexto económico favorable al inicio del programa propició algunos cambios, a nuestro juicio significativos, en el panorama de la actividad económica de las familias gitanas: una mayor diversificación de las actividades laborales en las que se emplean los gitanos; un cambio en el discurso y en la aceptación del trabajo por cuenta ajena como una opción deseable; una relevante incorporación de las mujeres jóvenes a la formación y el empleo.

El Programa de acceso al empleo *Acceder* que la FSG pone en marcha en el año 2000 es un observatorio privilegiado para apreciar estas transformaciones. Su presencia en casi cincuenta localidades españolas, el hecho de que más de 64.587 personas hayan pasado por el mismo en este tiempo, los 44.026 contratos conseguidos y las más de 18.000 personas que han accedido a un contrato de trabajo, y el contacto y la cercanía de los profesionales con las familias de estas personas, nos permiten subrayar el valor de los datos y los análisis que provienen del mismo en relación a los comportamientos, las expectativas, los discursos y los referentes que en relación a las actividades laborales se están produciendo.

Así, en los últimos años se viene observando una mayor diversificación en las ocupaciones laborales de la población gitana. Junto a cierta persistencia de la venta ambulante (aunque en

declive), donde la actividad puede ejercerse en colaboración con los otros miembros de la familia, han surgido otras formas de trabajo autónomo y también han comenzado a tomar mucha más relevancia el trabajo asalariado en el sector de los servicios, la construcción (durante unos años) y en menor medida la industria. El trabajo por cuenta ajena comenzó a ser en los años de crecimiento económico una opción posible y de gran relevancia para muchos hombres y mujeres gitanas.

También se puede apreciar un cambio en los discursos acerca del empleo y de la formación. Si en los años 90, donde existía una amplia oferta formativa, veíamos a jóvenes gitanos acercarse a la misma con una utilización muy instrumental de esos cursos por la participación remunerada, lo que permitía reportar unos pequeños ingresos inmediatos, hoy en día se ha incrementado la demanda de formación por parte de la población gitana, que entienden cada vez más la misma como una pasarela directa para acceder a un empleo. De los datos recogidos en los últimos informes del Programa *Acceder* se desprende que la población gitana se interesa por la formación, siendo destacable el mayor interés por la misma de los más jóvenes. Dentro de las actuaciones llevadas a cabo en el programa, e incorporado al desarrollo de los itinerarios de inserción, se ha impulsado la formación de las personas gitanas como elemento clave. En total 12.243 personas han participado en más de 1.700 cursos de formación ocupacional. Ha sido una formación muy enfocada a las necesidades del mercado laboral, a la adquisición de competencias y conocimientos, la mejora de destrezas técnicas, y las habilidades instrumentales (sociales, hábitos, competencias...), teniendo siempre como referente, los centros de interés de los participantes.

El empleo por cuenta ajena, se ha instalado como una opción posible y *positiva* en el discurso de esta población. La imagen del joven o de la joven que trabaja con un contrato y una nómina ha dejado de ser algo alejado de las actividades propias de los gitanos y ha pasado a verse como algo expresamente deseable. Los menores de 30 años son el grupo más numeroso, suponiendo a día de hoy el 43% del total de personas participantes. Estas cifras evidencian la búsqueda de nuevas alternativas laborales por parte de la juventud gitana, consciente de las escasas oportunidades futuras –y presentes– que les ofrecen las actividades económicas tradicionales que realizan sus padres. Así, para el 27% de las personas participantes en el programa, este ha supuesto una herramienta para conseguir su primer empleo. En este sentido, se puede afirmar que el programa *Acceder* ha contribuido a aumentar las tasas de población activa y población ocupada al desarrollar un sistema efectivo de fomento de la participación en el mercado de trabajo español.

Por otra parte, la incorporación con fuerza de las mujeres jóvenes a estas actividades tiene una transcendencia especial por el potencial de transformación que supone, no sólo respecto a los roles más tradicionales de la mujer, si no por su segura incidencia en otros ámbitos de la comunidad. Apoyándonos de nuevo en la memoria de resultados del Programa *Acceder*⁸⁰ se aprecia la progresiva participación de las mujeres en el Programa, pasando de representar un 41% en el año 2001 a ser de las mujeres un mayor número (un 52%) de los contratos logrados en 2011 y ser éstas también las que mayor participación han tenido en las acciones de mejora de la cualificación profesional. La alta participación de las mujeres en el programa demuestra el interés creciente de éstas por acceder al mercado de trabajo -sobre todo en los últimos años-, así como el impacto que han tenido las medidas de acción positiva llevadas a cabo en el marco del propio programa (apoyo a la conciliación laboral y familiar, desarrollo de acciones formativas específicas para mujeres, trabajo con familias, acciones de motivación, etc.).

Creemos que estas tendencias son muy positivas y esperanzadoras, porque tenemos el convencimiento de que no se producirán avances sólidos en el proceso de incorporación social de la comunidad gitana que no pasen por la hegemonía del trabajo por cuenta ajena en el conjunto de las actividades económicas que realicen las personas gitanas.

Más allá de los buenos resultados en términos de empleos conseguidos a través del programa *Acceder*, quizás su principal valor sea el impacto el cambio de mentalidad de gran parte de las personas gitanas, de los empleadores y de la sociedad en su conjunto. La mayor presencia de personas gitanas trabajando en el seno de las empresas ha contribuido a romper poco a poco estereotipos y prejuicios: las propias personas gitanas que tienen experiencias positivas en un ambiente de trabajo con personas no gitanas; los compañeros y compañeras de trabajo que tienen por primera vez, en muchas ocasiones, contacto directo, cercano y normalizado con

⁸⁰ *Acceder. Informe de ejecución.* Fundación Secretariado Gitano, 2011.

personas gitanas; el empresariado que tras experiencias positivas de contratación de personas gitanas adquiere otra visión de la propia población gitana... Resultado de este cambio son las más de 3.000 empresas que colaboran con el programa en la mejora de la cualificación profesional y empleabilidad de los participantes, ya sea en las distintas acciones formativas, en la disposición a la realización de prácticas no laborales así como en la inserción laboral posterior.

Actuaciones como esta, y otras similares, han contribuido y contribuyen a mejorar las políticas activas de empleo al promover que las personas con mayores dificultades accedan a ellas, logrando así una mayor cohesión social y territorial, y la puesta en práctica del principio de igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación.

El impulso para una mayor participación en el mercado de trabajo ha traído consigo un aumento de los niveles de vida de la población gitana, no sólo por el hecho de tener contratos de trabajo y por tanto, salarios, sino por promocionar su acceso a los servicios normalizados, tanto de formación y empleo como de educación, salud, vivienda, etc. De hecho, parte del impacto cualitativo del programa es la ruptura con la infrautilización de algunos recursos existentes para el conjunto de la ciudadanía a los que hasta la fecha, muchas personas gitanas, no accedían. En otros casos, la promoción del acceso a la formación y el empleo ha producido otro proceso diferente: la ruptura del ciclo de dependencia con determinadas prestaciones sociales, cronificado desde hacía años.

Además de llevar a cabo actuaciones directas con personas usuarias, empresas, administraciones públicas y entidades privadas, el programa ha querido también promover la adquisición y producción de conocimiento sobre las problemáticas y dificultades que la población gitana tiene en el acceso al empleo, a través de los estudios e investigaciones: *Población gitana y empleo* -de ámbito estatal y de diferentes Comunidades Autónomas. Conscientes de la importancia de llevar a cabo análisis tanto cualitativos como cuantitativos de los procesos en los que se ve inmersa la población gitana, se viene elaborando el "Observatorio de Empleo y Comunidad Gitana", en el que se elaboran datos rigurosos y fiables que permitan conocer en profundidad la situación socio-laboral de la población gitana.

Como se apuntaba al principio, uno de los principales obstáculos que todavía encuentran los gitanos y gitanas en el ejercicio pleno de su ciudadanía es la persistencia de una imagen social negativa que, en la práctica, desemboca en actuaciones discriminatorias. En numerosas encuestas e investigaciones la comunidad gitana aparece como el grupo social más rechazado, y queda patente un enorme desconocimiento sobre su realidad actual. La mayoría de los prejuicios y estereotipos sobre los gitanos, se arrastran desde épocas preconstitucionales y se han mantenido a pesar del gran avance que la situación de los gitanos ha experimentado en las últimas décadas. Para revertir esta situación, desde *Acceder* se han puesto en marcha durante los últimos años varias campañas de sensibilización social con los lemas: "Conócelos antes de juzgarlos", "Tus prejuicios son las voces de otros" y "El empleo nos hace iguales". Uno de los principales objetivos es hacer reflexionar a la sociedad sobre los graves efectos discriminatorios que provoca juzgar a las personas por las apariencias, atribuyendo al conjunto de una comunidad los errores que hayan podido cometer unos pocos o encasillándolos en unas ideas preconcebidas. Los avances y progresos de la comunidad gitana no serán tales hasta que la visión mayoritaria deje de ser negativa, y abra los ojos a la realidad actual, donde la mayor parte de los gitanos y gitanas se esfuerza por tener una promoción individual, incorporarse plenamente a la sociedad y buscar una vida mejor para ellos y sus familias.

A pesar de los avances conseguidos, promovidos por el desarrollo de políticas públicas impulsadas por el crecimiento económico que marcaron los inicios del Programa *Acceder* y que contribuyeron a mejorar las condiciones de vida y la situación social de la población gitana, en el actual contexto de profunda crisis económica y financiera global se ha puesto en peligro el camino emprendido. El cambio de tendencia hacia la destrucción de puestos de trabajo, que todos los análisis coinciden en que se mantendrá durante un periodo considerable, afectará sin duda a las oportunidades de mantenerse o de acceder al mercado laboral de colectivos con especiales dificultades. Si la falta de empleo afecta actualmente a toda la sociedad, su impacto es mucho mayor en los sectores más vulnerables de la sociedad. Así, uno de los colectivos que se ve y se seguirá viendo gravemente afectado en España es el de las minorías étnicas, y más

concretamente, el de la población gitana, que sigue siendo, aún hoy, uno de los grupos sociales más desfavorecidos y afectados por los procesos de exclusión social y discriminación.

Así pues, en un reciente estudio⁸¹ sobre la situación de la población gitana respecto al empleo, de ámbito estatal, realizado por la FSG⁸², el balance para la comunidad gitana muestra de nuevo las grandes desigualdades y la gran distancia con el conjunto de la sociedad española. Se trata de la segunda investigación - el primer informe se realizó en el año 2005⁸³ - de estas características a nivel nacional, que utilizando los indicadores de la Encuesta de Población Activa (EPA) permiten aportar datos que muy útiles, en donde comparar la situación en empleo de la población gitana con la del resto de la población, así como la evolución en estos 6 años. El estudio muestra cómo a pesar de tener una tasa de actividad superior a la media nacional, y la escasa variación de esta entre el 2005 y el 2011, la realidad del desempleo sí que ha variado radicalmente. En su conjunto el diferencial nos dice que la tasa de paro de la población gitana se ha incrementado en 22,6 puntos porcentuales, pasando de unos valores del 13,8% en el año 2005, a un 36,4% del 2011.

Junto a esto es reseñable el aumento en la diferencia de estas tasas con respecto a la población en general; así en el 2005 la tasa de paro de la población gitana estaba *solo* 3,4 puntos por encima de la que la EPA marcaba para la población en general. En 2011, esta diferencia aumenta hasta alcanzar 15,5 puntos porcentuales. Este hecho constata que la actual coyuntura de crisis económica está resultando más virulenta aún con los sectores de población menos cualificados, como es el caso de la población gitana, y en los sectores de actividad más frágiles, como son en los que trabajan las personas gitanas.

Es diferencial también que la estructura de ocupación de las personas gitanas está muy alejada de la de la población mayoritaria, siendo tan sólo un 37,6% de los ocupados gitanos los que lo hacen como asalariados frente a un 83,6% del conjunto de la población, y de estos el 25% trabajan sin contrato. Un 42,3% de los asalariados gitanos realizan una jornada laboral a tiempo parcial, mientras que en el conjunto de la población tan sólo lo hace en un 14,1%. Así mismo, la temporalidad en el empleo es de un 53,4% (frente al 25,5% para la población general). El estudio nos muestra claramente cómo una de cada cuatro personas ocupadas lo estaba en actividades no reguladas, que en la práctica suponen subempleo y falta de protección laboral y social.

Tan altas tasas de desempleo, las condiciones de precariedad y la calidad del empleo asalariado para los gitanos y los niveles de cualificación para acceder al mismo pintan un panorama en el momento actual de extrema debilidad que va a verse seriamente acrecentada con la crisis económica y el aumento del desempleo.

Si el acceso al empleo es una de las llaves de la incorporación social, la comunidad gitana, al igual que otros grupos excluidos, precisa de medidas adaptadas que reduzcan tan dramática desigualdad.

La combinación de políticas públicas y programas específicos son la base de la situación de inclusión de la población gitana. Seguir por esta senda sigue siendo necesario para paliar las situaciones de desigualdad y exclusión que padece la población gitana en España. La combinación de esfuerzos y recursos en este sentido, con el apoyo fundamental de los Fondos Estructurales europeos y los presupuestos nacionales, tal y como se recogen la Estrategia Española para la Inclusión de la Población Gitana hasta el 2020, permitirán avanzar y consolidar el modelo español como un referente a seguir por otros países europeos para, así, lograr que las personas gitanas dejen de ser ciudadanos de segunda categoría.

VIVIENDA

Estado de la situación

⁸¹ *Población gitana española y del Este de Europa. Empleo e Inclusión social- 2011. Un estudio comparado.* Este estudio, aún no publicado, se ha realizado en el marco del proyecto EU-Inclusive financiado por el FSE de Rumania. Este proyecto es el mismo que financia la edición de este informe. Madrid. Fundación Secretariado Gitano, 2012.

⁸³ *Empleo y población gitana en España. 2005.* Fundación Secretariado Gitano

La centralidad de la vivienda y del hábitat para la cohesión social puede constatarse fácilmente con relación a la situación de la comunidad gitana española. Si los gitanos españoles se han beneficiado de la universalización de las políticas de Bienestar (acceso a los sistemas de protección social, al sistema de salud, al sistema educativo...), ha sido el acceso a viviendas y a entornos urbanos más normalizados que se produjo en la década de los 70 y 80, uno de los factores clave en la mejora de las condiciones de vida y en el significativo avance en la incorporación social que ha experimentado esta comunidad. El acceso a la vivienda de muchas familias gitanas en esos años, ha tenido un especial impacto sobre otros factores económicos, educativos y sociales y supuso un verdadero impulso para su promoción social.

Sin embargo, la situación de aquellas familias que no se beneficiaron de estos planes o que sufrieron las consecuencias de medidas inadecuadas en este terreno, siguen padeciendo los efectos de la exclusión, agravándose las desfavorables condiciones de partida y facilitando que otras problemáticas sociales vinieran a complicar el panorama y a contribuir a la mala imagen y al rechazo social que persigue a esta comunidad y que actúa como una barrera más para su promoción.

A finales de 2007 la FSG publica el *Mapa sobre vivienda de la comunidad gitana en España*⁸⁴ que aporta una foto bastante fiable de la situación residencial de las familias gitanas. El estudio completa las series de trabajos similares realizados en 1978⁸⁵ y más tarde en 1991⁸⁶ y ha permitido, por una parte, constatar que se ha reducido el porcentaje de infravivienda (que ha pasado del 31% de las viviendas en 1991 a un 12% en 2007) y se aprecia una tendencia progresiva a la normalización residencial de las familias gitanas. La mayoría de ellas habitan hoy en los barrios de primera y segunda expansión de las ciudades y aumenta el número de familias que habitan de manera dispersa y más integrada en las ciudades. Estas mejoras no pueden dejar de ocultar su lentitud e insuficiencia. Los focos de infravivienda (12%) y la persistencia de un 4% de familias que aún viven en chabolas refleja, si no el fracaso, si la desidia a veces y la falta de decisión a la hora de resolver esta realidad en la que se están conculcando derechos básicos de muchos ciudadanos.

Pero esta tópica imagen social que identifica al pueblo gitano con el chabolismo es desmentida con datos⁸⁷ que muestran que la mayoría de sus viviendas son residencias normalizadas, unifamiliares o colectivas (88,1%), y únicamente el 3,9% son chabolas o cuevas. Además, sus lugares de residencia se ubican mayoritariamente en el entramado urbano (88%) y sólo un 6% son asentamientos segregados.

El proceso de sedentarización, la heterogeneidad de los procesos de inclusión social, así como el relativo desarrollo del Estado del Bienestar han constituido algunas de las claves más importantes para comprender la diversidad residencial y social de la población gitana en la actualidad.

Las políticas de vivienda pública a partir de los gobiernos democráticos de nuestro país, han incidido de forma definitiva en el arraigo de muchas familias gitanas en entornos urbanísticos y residenciales normalizados, superando en parte los procesos de exclusión descritos. Pero la coyuntura socio-económica actual añade, junto al chabolismo no resuelto, nuevas amenazas para el acceso a la vivienda de la población en general y de los gitanos y gitanas en particular.

⁸⁴ *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*.- Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2008. (Convenio de colaboración con el Ministerio de Vivienda) www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/

⁸⁵ Vázquez, J.M. *Estudio sociológico sobre los gitanos españoles*. Madrid: Instituto de Sociología aplicada de Madrid, 1980.

⁸⁶ Grupo Pass. *Mapa de vivienda y la comunidad gitana en España*. Madrid: Asociación Secretariado Gitano. 1981

⁸⁶ FSG. *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007* (Convenio de colaboración con el Ministerio de Vivienda) www.gitanos.org

⁸⁷ FSG. *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007* (Convenio de colaboración con el Ministerio de Vivienda) www.gitanos.org

El encarecimiento del precio de la vivienda, la escasez de suelo disponible y los complejos sistemas para su adjudicación, o la falta de promoción de vivienda de protección oficial dificultan la disponibilidad de una vivienda digna para muchas familias.

En resumen, las dos cuestiones que a nuestro juicio caracterizan la situación de la población gitana en relación a la vivienda y a su inclusión social y que requieren en estos momentos de respuestas positivas e inmediatas son la concentración residencial de la población gitana y la persistencia del chabolismo y la infravivienda. La concentración residencial de la población gitana en determinadas zonas urbanas y barrios ha constituido tradicionalmente una de las claves de la relación entre vivienda y comunidad gitana.

Por otro lado persisten en nuestro país casos de chabolismo, asentamientos segregados e infravivienda. De la ausencia de un techo digno, se derivan graves situaciones de insalubridad, ocupaciones irregulares, falta de recursos básicos y, en definitiva, la imposibilidad de progresar personal y socialmente.

Por último asistimos a una dificultad y una falta de garantías para el acceso a la vivienda pública y al mercado de la vivienda libre o en régimen de alquiler, especialmente de las personas más jóvenes. Algunas de las condiciones que son necesarias para acceder a una vivienda, son prácticamente imposibles de alcanzar para buena parte de la población gitana: requisitos para las ayudas que priman un cierto tipo de patrones (trabajo formal, capacidad previa de ahorro y endeudamiento para acceder a un crédito hipotecario); o carestía de los alquileres y ausencia de medidas innovadoras en este terreno, con la dificultad añadida de discriminación en el acceso al alquiler privado.

Las políticas de vivienda en España

Las políticas de vivienda en España han sido básicamente una actividad de fomento y de regulación de la actividad privada de promoción de viviendas, políticas de fomento para el sector a través de ayudas a los promotores y compradores. Se ha trabajado más para la promoción del mercado inmobiliario como motor económico que para garantizar el acceso generalizado a la vivienda.

En esta línea de favorecer el acceso a la propiedad de una vivienda, en los últimos años se han desarrollado diversas técnicas de regulación de apoyos a esta adquisición, los más relevantes son: reservas de suelo para vivienda protegida, equipamientos de viviendas rotacionales, subvenciones al alquiler a través de las redes de mediación y de incorporación de inmuebles al mercado de alquiler, patrimonio municipal del suelo, áreas de rehabilitación integral y ayudas destinadas al fomento de la auto rehabilitación.

Parece que los responsables públicos han empezado a comprender que hay que aplicar nuevas medidas y diversificar los recursos para el acceso a la vivienda por parte de toda la ciudadanía y en especial aquellos grupos o estratos más vulnerables. Por ejemplo, a través de la intermediación para el alquiler, la gestión pública de viviendas privadas que se ceden para alquilar, o la gestión de programas de vivienda por entidades sin ánimo de lucro, como tutoras de procesos de inclusión a partir del acceso a una vivienda.

La actuación frente al chabolismo en estos años ha provenido de iniciativas de ayuntamientos y algunos gobiernos autónomos, iniciativas que no han estado libres de las reticencias y el rechazo de la población de aquellas zonas en las que se realizan los realojos, lo cual ha contribuido a desincentivar la voluntad de las administraciones. También en estos años hemos asistido a un cambio en el modelo de realojos que había primado en los años anteriores. Se han sacado enseñanzas de los errores cometidos en muchos planes donde prosperó el modelo

de los *barrios de tipología especial* que habían concentrado a la población chabolista reproduciendo las mismas condiciones de segregación y falta de oportunidades, sólo que en viviendas con mejores condiciones y ocasionando una pérdida de recursos y de oportunidades para esas familias que finalmente han tenido que ser de nuevo realojadas. Iniciativas como las del Instituto del Realojamiento y la Inserción Social (IRIS)⁸⁸ de la Comunidad de Madrid, la Empresa Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, ADIGSA⁸⁹ en Cataluña, el Decreto de vivienda de integración del Gobierno de Navarra⁹⁰, el Plan de Realajo de Avilés⁹¹ o más recientemente del Ayuntamiento de A Coruña⁹², son buenos ejemplos de reorientación de este modelo apostando finalmente por realojos en viviendas *normalizadas*, dispersas por el municipio y con medidas de acompañamiento social.

A nivel estatal, el Plan marco más avanzado desarrollado hasta la fecha por la administración central es el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* (PEVR), cuyos dos pilares fundamentales para el tema que nos ocupa, el impulso al alquiler y el fomento a la rehabilitación, prestan una especial atención a las familias de bajos recursos y al resto de colectivos vulnerables en relación al acceso a la vivienda.

El PEVR introduce, dentro de sus ejes de actuación y como objetivo prioritario, la erradicación del chabolismo y de la infravivienda, y entre los colectivos con derecho a atención preferente se encuentran las personas procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.

Incluye principalmente dos tipos de programas: ayudas para la erradicación del chabolismo y ayudas para la rehabilitación de barrios y viviendas. El programa de ayudas para la erradicación del chabolismo está destinado a atender a los asentamientos irregulares y marginales de población en situación o riesgo de exclusión social, dotando de ayudas a los promotores de los programas que deben enmarcarse en intervenciones con un enfoque integral, incluyendo una perspectiva social, educativa, sanitaria y laboral de las familias realojadas.

El programa de ayudas para la rehabilitación contempla tanto la rehabilitación de barrios degradados, centros históricos y municipios rurales, como la renovación total de barrios en cuyas condiciones sea aconsejable la demolición.

Finalmente, el PEVR incluye ayudas para la promoción de viviendas protegidas destinadas al alquiler, y para la promoción de alojamientos. Las ayudas se dirigen a los promotores, para facilitar la construcción de un parque de viviendas protegidas, destinadas al alquiler, de forma estable, y con rentas máximas tasadas.

SALUD

Diagnóstico: situación de la salud en la comunidad gitana en España

Los estudios sobre la evolución de la salud de la población española a lo largo del siglo XX muestran que en pocas décadas cayó la mortalidad general, la mortalidad infantil y la morbilidad por diferentes causas. El cambio se relaciona con las mejoras que ha vivido España en su conjunto, por ejemplo, el crecimiento económico y la transformación de la estructura económica, la mayor accesibilidad al alimento o las mejoras en la vivienda.

⁸⁸ <http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.8b2184148b70b0aa7d245f019fc08a0c/?vgnnextoid=407fe7510551c010VgnVCM2000000c205a0aRCD&vgnnextchannel=a1a948e063f28010VgnVCM100000dc0ca8c0RCD>

⁸⁹ <http://www.agenciahabitatge.cat/wps/portal/>

⁹⁰ http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2009/10/27/Programa+Vivienda+Social.htm

⁹¹ <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu02/bp233.html> y <http://www.ayto-aviles.es/SilverMaster50/AytoAvilesPortal/portal/cn/Home/Inicio>

⁹² <http://www.coruna.es/>

La población gitana se ha beneficiado mucho de este cambio social, pero no en la misma medida y a la misma velocidad que el resto de la población española. Hace 30 años la población gitana vivía en una situación de dependencia económica, caracterizada por los bajos salarios y la ocupación de nichos marginales de empleo. Aunque en estas décadas de democracia en España hay elementos que han mejorado sustancialmente para la población gitana, como son la universalización del sistema sanitario, la ampliación de la escolarización o la mejora de las condiciones de vivienda, aún existen desigualdades en materia de salud en la comunidad gitana en comparación con el resto de la población.

Existen múltiples condiciones sociales desfavorables para la salud que siguen afectando a la población gitana con mayor frecuencia: altas tasas de abandono escolar prematuro; las mejoras en la vivienda no han beneficiado a toda la población y persisten situaciones de chabolismo e infravivienda, o incluso se han transformado algunos problemas (por ejemplo, el llamado “chabolismo vertical”, esto es, viviendas de mala calidad y sin servicios básicos en edificios).

En 2006, la primera Encuesta Nacional sobre Salud y Gitanos se llevó a cabo en el contexto de un acuerdo de colaboración entre la FSG y el Ministerio de Salud y Consumo. La encuesta se basaba en preguntas sobre la situación de salud y formas de vida de la población gitana en España y también sobre el uso de los servicios sanitarios por parte de las personas gitanas. Estas preguntas coincidían con las que las Encuestas Nacionales de 2003 y 2006 llevadas a cabo por el propio Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadística (INE), lo que permitió hacer una comparación directa entre la situación de salud de la población gitana y la del resto de la población española. Las principales conclusiones del estudio fueron:

1. El acceso universal a la salud ha significado una mejora en el acceso general de la población gitana a los servicios médicos generales, a los hospitales, urgencias y al acceso a las medicinas. La desventaja comparativa de la salud de la población gitana algunas veces implica que hagan un uso más frecuente de los servicios sanitarios en comparación con el resto de la población.

– el sistema público de salud absorbe la mayor parte de las visitas médicas y hospitalizaciones de las personas gitanas.

– el porcentaje de casos de personas gitanas que necesitan atención médica y no la recibieron es muy similar a la del conjunto de la población.

– Las revisiones médicas, sin embargo, son menos frecuentes entre la población gitana, lo que supone muchas veces que accedan a especialistas directamente para un diagnóstico o tratamiento de patologías ya avanzadas.

2. El acceso de la población gitana es menor en el caso de los servicios no cubiertos por el Sistema Nacional de Salud o la prevención (en comparación con el tratamiento directo de las enfermedades): la salud dental, las prácticas de prevención entre las mujeres, el acceso a audífonos o gafas.

La clave de esta mejora sustancial en la situación de la salud de la comunidad gitana en España ha sido han sido las políticas de protección de la salud generales para toda la población, unidas a las políticas de erradicación de barrios chabolistas y degradados en algunas comunidades autónomas.

La protección de la salud en España

La Constitución Española de 1978 establece, en su artículo 43, el derecho de la protección de salud y la atención sanitaria de todos los ciudadanos.

Los principios y criterios sustantivos que permite el ejercicio de este derecho se regulan por la Ley 14/1986, General de Sanidad y se concreta en:

- Financiación pública, universalidad y gratuidad de los servicios sanitarios en el momento del uso.
- Derechos y deberes definidos para los ciudadanos y para los poderes públicos.
- Descentralización política de la sanidad en las Comunidades Autónomas.
- Prestación de una atención integral de la salud procurando altos niveles de calidad debidamente evaluados y controlados.
- Integración de las diferentes estructuras y servicios públicos a servicios de la salud en el Sistema Nacional de Salud.

El Sistema Nacional de Salud (SNS) es, por tanto, el conjunto coordinado de los Servicios de Salud de las Administraciones del Estado y los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que integran todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con la ley, son responsabilidad de los poderes públicos.

El proceso de transferencia de la asistencia sanitaria gestionada por el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) se inició en 1981 y ha culminado en el año 2002, manteniendo la Administración Central del Estado la gestión de la sanidad en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, a través de Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

Cada Comunidad Autónoma cuenta con un Servicio de Salud, que es la estructura administrativa y de gestión que integra todos los centros, servicios y establecimientos de la propia región. La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas constituye un medio para aproximar la gestión de la asistencia sanitaria al ciudadano y facilitarle así garantías en cuanto a la equidad, la calidad y la participación.

El acceso a los servicios se realiza a través de la Tarjeta Sanitaria Individual expedida por cada Servicio de Salud, documento que identifica a cada ciudadano como usuario en todo el Sistema Nacional de Salud. Son titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria pública:

- Todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/2000.
- Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación.
- Los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea, que tienen los derechos que les reconozcan las leyes, los tratados y convenios suscritos.

La atención a la salud constituye uno de los principales instrumentos de las políticas redistributivas de la renta entre los ciudadanos españoles: cada persona aporta impuestos en función de su capacidad económica y recibe servicios sanitarios en función de sus necesidades de salud.

La reciente reforma de la normativa de acceso al sistema sanitario recogida en el BOE del Decreto Ley 16/2012 pone en cuestión el modelo español de protección sanitaria tenido hasta la fecha (de carácter universalista) en tanto que limita de forma expresa el acceso a la sanidad pública a personas extranjeras y también a jóvenes españoles mayores de 26 años que no hayan accedido a un primer empleo. Las consecuencias de desprotección para la población gitana joven y migrante roma que vive en nuestro país pueden ser claramente negativas y romper la dinámica de inclusión tenida hasta la fecha en el ámbito sanitario.

IGUALDAD DE TRATO Y LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

La persistencia de la discriminación en España

En todos los ámbitos que hemos venido comentando se han producido transformaciones y mejoras más o menos lentas. Aunque insuficientes, han sido avances que han tenido efecto y han cambiado modos de vida, las prácticas y han generado nuevos referentes culturales,

nuevas representaciones sociales y expectativas vitales de todas las personas gitanas y de la comunidad. Una comunidad, que también como consecuencia de las mayores oportunidades a las que ha podido acceder y a las que se ha esforzado en acceder, se ha conformado cada vez más diversa y más heterogénea. Personas que han venido expresando de muchas maneras su deseo de ser tratadas con mayor equidad y ser bien consideradas y reconocidas en su identidad.

A pesar de esta voluntad, la visión hacia los gitanos por parte de la mayoría de la sociedad no ha progresado al mismo ritmo que los cambios producidos en el seno de la propia población gitana. Sigue prevaleciendo una mirada estereotipada que ha sido recogida en los *barómetros* y estudios de actitudes realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en estos últimos años.⁹³ La imagen negativa que pesa sobre los gitanos y que tan resistente se muestra a ser modificada, es un factor que obstaculiza la inclusión social, que facilita la persistencia de prácticas discriminatorias, muestras de rechazo y, en último extremo, también la existencia de actitudes o muestras de comportamientos racistas.⁹⁴

Y es que quizás en el terreno de la lucha contra discriminación y del desarrollo de medidas positivas para progresar en la igualdad de trato es donde en la última década menos se ha avanzado en España. A finales del año 2003, se traspuso por fin la Directiva europea que prohíbe la discriminación basada en el origen étnico de las personas a la legislación española. Desde entonces, casi una década después, aún no se han desarrollado plenamente las medidas previstas en dicha Directiva.

Sin embargo, no es la insuficiencia de instrumentos legales lo que impide una actuación más decidida frente a la discriminación, si no el hecho de que en la tolerante sociedad española la discriminación por motivos étnicos no está entre las cuestiones prioritarias de los ciudadanos. No ha sido así, sin embargo, la respuesta social que han encontrado otras formas de discriminación como la de género, la que sufren las personas con discapacidad o la que se basa en la orientación sexual de las personas. Un indicador de ello son las escasas sentencias condenatorias que se hayan basado en este motivo de discriminación.

Por todo ello consideramos que es inaplazable la consolidación del recientemente creado organismo para la promoción de la igualdad de trato (Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por Origen Étnico⁹⁵), previsto en la Directiva 2000/43. Corresponde a este órgano desarrollar funciones de protección legal y acompañamiento a las víctimas de discriminación, la información y sensibilización de juristas, policía o medios de comunicación y de los agentes sociales, la realización de estudios sistemáticos y de campañas de sensibilización... Avanzar en la igualdad de trato significa, además de garantizar el acceso equitativo a los recursos bienes y servicios de nuestro sistema articular medidas compensatorias para hacerlo posible. Es necesario que todos conozcan que la discriminación está prohibida y que contravenir las normas en esta materia tiene efectos punitivos, para que la más injusta manera de tratar a las personas, aquella que les juzga y les excluye por su pertenencia a una comunidad, por su origen étnico, sea erradicada de la sociedad española.

En este capítulo abordamos el concepto de minoría étnica y su tratamiento legal antes de dar una visión de conjunto de los principales aspectos de la discriminación. Finalmente, analizaremos la lucha contra la discriminación en España como elemento transversal de los esfuerzos para garantizar el acceso a derechos de la comunidad gitana.

Definición de minoría étnica en la legislación española

En España no existe ley, norma o normativa alguna que defina el concepto «raza» o «etnia», a pesar de que el origen racial y étnico ha sido reconocido por el Ministerio de Igualdad como

⁹³ Ver por ejemplo el resumen publicado en el Informe *Discriminación y comunidad gitana 2008*, "Análisis de los avances en la lucha contra la discriminación". Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2008, pp.51-52.

www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion08/

⁹⁴ Informes FSG sobre discriminación y comunidad gitana: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/

⁹⁵ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/>

una de las principales causas de discriminación en España, y de que el Artículo 14 de la Constitución Española recoge el principio de igualdad de trato y no discriminación por motivo de “*nacimiento, raza, género, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”, entre otros.⁹⁶ Por ejemplo, la legislación en vigor no hace referencia explícita a las minorías étnicas, incluida la gitana.

Por consiguiente, las agencias públicas no recopilan periódicamente datos estadísticos disgregados por etnia,⁹⁷ aunque los servicios sociales y las ONG, incluida la FSG, recogen y comparten de manera informal datos estadísticos sobre minorías étnicas, incluida la gitana.

Ante la ausencia de un concepto legal expreso de raza en el marco de la legislación española y de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE del Consejo,⁹⁸ los Tribunales españoles han recurrido a la jurisprudencia y a definiciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación por razón de «la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico». Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, para que un colectivo en particular se considere un colectivo racial basta con que sea percibido y se considere “*subjetivamente*” como tal.⁹⁹

En lo que respecta a las personas migrantes como los Roma (gitanos) de los países del Este, el Estado español establece una clara distinción entre ciudadanos españoles y extranjeros, como queda patente en los artículos 11 y 13 de la Constitución Española y en la reciente reforma (Ley 2/2009) de la Ley de Extranjería (Ley 8/2000).¹⁰⁰ Se establecen otras dos distinciones en lo que se refiere a la ciudadanía y los inmigrantes, en virtud de los Tratados de la UE y las Directivas en materia de inmigración:¹⁰¹ entre inmigrantes ciudadanos de la UE y aquellos procedentes de países extracomunitarios, y entre los que se encuentran en situación regular e irregular.

Desde un punto de vista legislativo en el ámbito de la lucha contra la discriminación, destacamos el avance que ha supuesto la Directiva 2000/43/CE y la 2000/78/CE. Ahora bien, en nuestro país no se realizó una trasposición adecuada, sino de mínimos con la Ley 62/2003 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, siendo necesaria una adecuada trasposición de la misma que se habría producido con la publicación del Proyecto de Ley Integral de Igualdad de Trato y no Discriminación (que finalmente no continuó su tramitación en el Parlamento por la disolución del mismo de cara a las elecciones). Por otro lado, destacamos que la Directiva 2000/43/CE, y el resto de legislación estatal que protege la no discriminación (Código penal, Estatuto de los trabajadores, legislación civil, etc.) tienen un escaso conocimiento por parte de los profesionales del ámbito jurídico que deberían aplicarla, siendo prácticamente nula su aplicación práctica.

Visión de conjunto de la discriminación en España

⁹⁶ Jefatura de Estado (1978) *Constitución Española*.

⁹⁷ El Instituto Nacional de Estadística recoge datos demográficos y de otra índole sobre los inmigrantes en base a su nacionalidad en lugar de su raza o etnia. Véase EURoma (2010a) *EURoma Report. Roma and the Structural Funds (Informe de EURoma. La población gitana y los Fondos Estructurales* (Madrid: FSG), p.40.

⁹⁸ La definición de raza que recoge la Directiva 2000/43/CE es negativa en el sentido de que se basa en la oposición a las definiciones separatistas y no proporciona una descripción positiva y explícita. En el párrafo 6 se puede leer que «La Unión Europea rechaza las teorías que tratan de establecer la existencia de las razas humanas. El uso, en la presente Directiva, del término “origen racial” no implica el reconocimiento de dichas teorías». La Directiva se centra en la igualdad de derechos y oportunidades, incluyendo la igualdad de género, y en la lucha contra las formas múltiples de discriminación. UE (2000a) op.cit. UE (2000b) *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*.

⁹⁹ OHRC (2004) *The Relevance of International Instruments on Racial Discrimination to Racial Discrimination Policy in Ontario (La Relevancia de los Instrumentos Internacionales sobre Discriminación Racial para la Política en materia de discriminación de Ontario)*. Diciembre de 2004.

¹⁰⁰ Gobierno de España (2000) *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Gobierno de España (2009) *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

¹⁰¹ Véase como ejemplo Unión Europea (2008) Directiva 2008/115/CE.

A pesar de ciertos avances producidos en España en el abordaje de la igualdad de trato y no discriminación, la comunidad gitana sigue siendo unos de los colectivos más rechazados por toda la sociedad tal y como comentábamos anteriormente y como demuestran los datos del Barómetro del CIS elaborado en noviembre de 2005 en el que constataba datos tan preocupantes como que "A uno de cada cuatro españoles no le gustaría que sus hijos compartieran clase con alumnos gitanos", o que "Más del 40% de los españoles afirma molestarle mucho o bastante tener como vecinos a gitanos", "...a uno de cada cuatro españoles no les gustaría que sus hijos estén en la misma clase que niños de familias gitanas". Así mismo, en el Estudio del CIS de diciembre de 2007 se constata que "el 52% de los encuestados afirmaban tener poca o ninguna simpatía hacia los gitanos".

Junto a ello, de los Eurobarómetros especiales sobre discriminación (nº 263 en 2007, nº 296 en 2008, nº 317 en 2009), podemos resaltar los siguientes datos:

- En cuanto a la interacción, por término medio, lo más común entre los ciudadanos comunitarios es tener conocidos o amigos que profesen una religión diferente, sin embargo sólo un 12% de los encuestados han dicho tener relación con personas gitanas.
- En relación a la percepción de lo extendida que está la discriminación en Europa, el 40% ha respondido que cree que sí está muy extendida, siendo la pertenencia a diferente etnia el primer motivo de discriminación.
- Preguntados sobre si la pertenencia a alguno de estos grupos puede suponer una desventaja social, la mayoría ha contestado que sí. Es más, un 77% ha contestado que cree que ser gitano supone una desventaja social.

En el Informe *2008 Juventud en España* (informes editados cada 4 años por el Instituto de la Juventud), en el que se estudia a jóvenes entre 15 y 29 años, se constató que el 15% de los encuestados mostró su rechazo a tener un vecino de etnia gitana, siendo el tercer colectivo excluido más rechazo, sólo por detrás de ex delincuentes y drogadictos.

Según la última encuesta del Eurobarómetro sobre este asunto, la discriminación por motivo de raza o etnia se sigue percibiendo como la más extendida tanto en la UE (61%) como en España (66%). La mayoría de los encuestados coincidieron en ambos casos en que la crisis económica provocaría un agravamiento de la discriminación hacia las personas gitanas.¹⁰²

La FSG publica anualmente el *Informe de Discriminación y Comunidad Gitana*¹⁰³. En los siete informes publicados se visibiliza una muestra de esta realidad, que acontece en todos los ámbitos de la vida (empleo, educación, vivienda, acceso a bienes y servicios etc.), destacando cómo más del 30% de los casos recogidos en estos informes se producen en el ámbito de los medios de comunicación. Se trata de un sector que consideramos esencial, dado que contribuye a la generación de una imagen social negativa de esta minoría, asociando la etnia a determinados sucesos negativos. Desde la FSG se ha elaborado un material técnico específico dirigido a los medios de comunicación: *Guía práctica para periodistas. Igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana*¹⁰⁴ con el objetivo de mejorar su práctica profesional en este sentido.

Los informes indican que, como en el resto de la UE, la discriminación en España se manifiesta a través de la elaboración de perfiles étnicos y los controles rutinarios de la policía, en el acceso a la vivienda, en el acceso a la educación, el acceso a la sanidad, etc. No obstante, la discriminación se percibe, observa y denuncia especialmente en el ámbito del mercado de

¹⁰² Comisión Europea (2009) *Discriminación en la Unión Europea*. Eurobarómetro Especial 317.

¹⁰³ www.gitanos.org (Área igualdad de trato)

¹⁰⁴ http://www.gitanos.org/upload/54/77/Guia_Practica_Com_FinalCompleto.pdf

trabajo¹⁰⁵ (entrevistas de trabajo, condiciones laborales...) y en aspectos de la educación como la segregación y la desigualdad de trato.¹⁰⁶

En el ámbito de la vivienda, entre los principales aspectos de discriminación que afectan a la población gitana en España se encuentra la persistencia de los anuncios inmobiliarios discriminatorios, denunciados por la ONG SOS Racismo en Cataluña y por el *Ararteko* (Defensor del Pueblo en el País Vasco). Afectan tanto a personas gitanas procedentes de países de Europa del Este como a la población gitana española.¹⁰⁷

En lo que respecta a la educación, se han denunciado varios casos de desigualdad en el trato.¹⁰⁸ Por ejemplo, la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) del Colegio San Roque de Madrid y varias ONG importantes, como la FSG y Movimiento Contra la Intolerancia, denunciaron ante el Defensor del Pueblo español prácticas discriminatorias y posiblemente segregacionistas por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.¹⁰⁹ El alumnado gitano se concentra en las escuelas públicas, que suelen recibir una dotación económica mucho menor que los colegios privados o concertados. En España no se realizan controles periódicos de la existencia de contenidos discriminatorios en los libros de texto.¹¹⁰

A pesar de los problemas que persisten, podemos concluir que se ha observado una mejora considerable en el comportamiento de la población mayoritaria hacia la población gitana, debido en parte a las políticas activas contra la segregación llevadas a cabo desde la década de 1970. No obstante, la reciente ola migratoria de personas roma/gitanas procedentes de países de Europa Central y del Este, especialmente Rumania y Bulgaria, ha vuelto a intensificar los estereotipos hacia este colectivo y las prácticas discriminatorias hacia estas personas. Los roma/gitanos, especialmente de Rumania y de Bulgaria, son el colectivo que sufre un mayor grado de rechazo social y se enfrenta a los mayores problemas para acceder al empleo y los servicios sociales.¹¹¹ Los importantes flujos migratorios de gitanos procedentes de Rumania y Bulgaria desde la ampliación de la UE que tuvo lugar en 2007 han aumentado su visibilidad en los espacios públicos y, por ende, las actitudes xenófobas se han concentrado en este colectivo. En los últimos años algunos responsables regionales y han mantenido un discurso xenófobo frente a la población gitana rumana, asociándolos con "inseguridad", "suciedad", "delincuencia" e "incivismo".¹¹²

Los casos más extremos de discriminación suelen estar relacionados con la coexistencia de múltiples formas de discriminación. En este sentido, el origen étnico y el país de procedencia junto con el género, convierten a las mujeres roma/gitanas en el colectivo más vulnerable ante la discriminación.

¹⁰⁵ FSG (2011) Discriminación. FSG (2012) *Spanish and Foreign Roma Population in Spain. Employment and Social Inclusion 2011. A Comparative Study* (Madrid: FSG), pending publication.

¹⁰⁶ FRA (2009a), op.cit.) *Informe anual 2010*.

¹⁰⁷ SOS Racisme, Ibid. *Ararteko (2009) Informe al Parlamento Vasco 2008*, p. 577.

¹⁰⁸ FRA (2010), Ibid.

¹⁰⁹ La Consejería de Educación de Madrid decidió realizar una permuta entre los alumnos de dos escuelas, haciendo que los de San Roque, una escuela moderna que había sido remodelada recientemente (en la cual el 58 % del alumnado era romaní y el 40 % de veinte países distintos) fuesen trasladados a otra escuela cuyas instalaciones eran mucho peores y cuyo alumnado estaba compuesto casi exclusivamente por niños españoles no romaníes, los cuales a su vez fueron trasladados al Colegio San Roque. FSG (2009a) op.cit., pp.20-24.

¹¹⁰ FRA (2010), op.cit., p.71.

¹¹¹ FSG (2010b) *Actuaciones con Roma-Gitanos del Este en el Marco del Programa Acceder del Programa Operativo Plurirregional de Lucha Contra la Discriminación. Síntesis de Resultados. Periodo Enero 2006 a Diciembre 2009*. Enero (Madrid: FSG).

¹¹² *El País* (2010) «El PP vincula a los gitanos rumanos con la delincuencia». 25 de abril.

Xavier García Albiol, concejal del PP de Badalona y promotor del folleto, declaró a los medios de comunicación que «Si en 2011 soy el alcalde os aseguro que: podremos salir por el barrio con la seguridad de no ser acosados o atracados. Quien viva en Badalona tendrá que adaptarse a nuestras normas y costumbres.» La participación en esta campaña de la líder regional del PP, Alicia Sánchez-Camacho, demostró que no se trata de una iniciativa aislada. Véase *La Vanguardia* (2010a) «El PP de Badalona reparte folletos con una fotografía que reza "No queremos rumanos"». 24 de abril.

La lucha contra la discriminación por origen étnico en España

La lucha contra la discriminación en España supone la creación de un marco legal efectivo y coherente de promoción de la igualdad de trato. Sin embargo, un marco normativo adecuado no es suficiente en sí mismo, y es importante reducir la brecha entre desarrollos normativos y procesos concretos. En el caso español, se ha empezado a actuar en esta dirección con la realización de un trabajo de recopilación de datos basados en indicadores comunes, la combinación de programas universales y medidas específicas, esfuerzos para mejorar los vínculos entre las instituciones públicas y privadas implicadas en la gobernanza de la lucha contra la discriminación, y un intenso trabajo de sensibilización y de involucramiento tanto de la población mayoritaria como gitana a favor de un modelo de sociedad intercultural y cohesionado, basado en la garantía de los derechos y de las obligaciones ciudadanas.

Dada la complejidad del fenómeno de la discriminación, es preciso destacar que sigue siendo muy difícil obtener datos e información sobre la situación de la comunidad gitana con respecto a la discriminación. Sin embargo, las estadísticas y la información varían tremendamente en función del tipo de discriminación. En las dos últimas décadas, se han logrado enormes avances en lo que respecta al género. Ello ha permitido que el funcionamiento y los organismos públicos sean conscientes de la importancia de recoger datos desglosados, y la población española se muestra a favor de la recogida de datos importantes para la lucha contra la discriminación.

Para combatir la discriminación que padece la población gitana, se han puesto en marcha diversas medidas que suponen un avance:

- a) *Acciones de identificación de casos de discriminación por motivos étnicos y asesoramiento y apoyo a las víctimas.* Es esencial asistir a las víctimas de discriminación étnica, por ello desde el área de Igualdad de Trato de la FSG se asiste a las víctimas de discriminación desde hace más de 7 años, a través de todas las sedes de la entidad en España, ofreciendo información, asesoramiento y acompañamiento en el proceso de defensa de sus derechos, trabajando conforme a un Protocolo de Actuación concreto.
- b) *Acciones de asistencia técnica y de formación a agentes claves en la lucha contra la discriminación:* Se ha avanzado en la implicación de sectores profesionales claves en la lucha contra la discriminación a través de sesiones formativas: con técnicos y responsables de administraciones y entidades sociales, juristas, policía y medios de comunicación. La FSG ha impartido diversas acciones de formación en “Discriminación y comunidad gitana” a diversos sectores profesionales; cuerpos policiales, juristas (abogados, fiscales), medios de comunicación, universidades, administraciones, entidades sociales etc.
- c) *Fomento de las políticas de promoción de la Igualdad de Trato mediante el seguimiento de la normativa antidiscriminatoria y su aplicación práctica*¹¹³. En este sentido, es importante destacar algunos avances como la constitución formal en octubre de 2009 del Consejo

¹¹³ **Documentos de interés a este apartado:** - **Directiva 2000/43/CE** del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico. - **Artículo 33 de la Ley 62/2003**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. - **Real Decreto 1262/2007**, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico. - **Orden IGD/3263/2008**, de 16 de octubre, por la que se adecúan los órganos competentes del procedimiento de selección de vocales representantes del movimiento asociativo del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico al artículo 7.3 del Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad. - **Orden IGD/18/2009**, de 8 de enero, por la que se publican las entidades seleccionadas para cubrir las vocalías del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico en representación de organizaciones y asociaciones cuya actividad esté relacionada con la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico. - **Real Decreto 1044/2009**, de 29 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, publicado el pasado 23 de julio.

para la promoción de la Igualdad de Trato y no discriminación por el origen racial o étnico (R.D 1262/2007), como establece el artículo 33 de la Directiva 2000/43/CE, y más concretamente el inicio de su plan de trabajo desde el último trimestre del año 2009, mediante la constitución de 4 grupos de trabajo (asistencia a víctimas, comunicación, legislación e informes). La acción más destacada de este plan fue la puesta en marcha de una Red de Asistencia a víctimas de discriminación¹¹⁴ desde junio de 2010 hasta diciembre de 2011 han desarrollado un importante trabajo de información y asistencia a las víctimas de discriminación utilizando las herramientas y protocolos establecidos por este Consejo, formación y sensibilización social.

La constitución del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato ha supuesto un gran avance, si bien no es un organismo independiente tal y como establece la Directiva 2000/43/CE. Es preciso, además, que el trabajo que se desarrolla desde la Red de Asistencia a Víctimas de Discriminación, sea impulsado (ahora está suspendido), y se ofrezca un servicio integral a las víctimas de discriminación.

El Proyecto de Ley integral de Igualdad de Trato y no Discriminación, que establecía un marco legislativo integral en la lucha contra la discriminación y una serie de garantías procedimentales, sancionadoras, necesarias en nuestro país, lamentablemente no fue aprobado al final de la legislatura anterior, lo que hubiera supuesto un paso decisivo para la igualdad de trato en España. Esperemos que se consiga tener una Ley integral en breve.

Otros avances positivos son la creación del Servicio de delitos de odio y discriminación en varias fiscalías (Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla), destacando el trabajo pionero que desempeña este servicio en la Audiencia Provincial de Barcelona. La FSG mantiene una estrecha colaboración con esta institución. El Gobierno español en 2012 ha nombrado un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo para la Tutela penal de la igualdad y contra la discriminación.

Además existen algunos servicios policiales en los que se trabaja el tratamiento a la diversidad y la no discriminación: la policía local de Fuenlabrada y Mossos d'Esquadra de Barcelona. Sería necesario que los servicios de delitos de odio y discriminación y los protocolos específicos de actuación policial se implantaran en todo el territorio español.

A pesar de estos avances, la lucha contra la discriminación de los gitanos en España en estos últimos años no ha dado producido excesivos cambios positivos para la población gitana. Hay una gran inaplicación en la práctica de la legislación existente (Directiva 2000/43/CE) lo que en muchos casos supone una situación de indefensión de las víctimas de la discriminación ante la vulneración de su derecho a la Igualdad, principalmente por la inexistencia de una repuesta rápida. Sigue siendo necesario que exista un servicio de asesoramiento y acompañamiento integral a las víctimas.

Acciones positivas

Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

En el año 2010 se presentó en Madrid la *Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad*¹¹⁵, iniciativa que surge con el objetivo de impulsar y promover mejoras en los procedimientos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para garantizar a todas las personas un trato igualitario y la defensa de sus derechos, sobre todo de aquellas más vulnerables, en una sociedad cada vez más diversa. Durante 2011 las entidades de la Plataforma se organizaron en diversos grupos de trabajo para conseguir sus objetivos.

Proyecto *Todoimás*¹¹⁶. *Foro 2011 para la igualdad de trato y la no discriminación*, liderado por la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, tiene como objetivo promover la participación de todas

¹¹⁴ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/redOficinas/portada/home.htm>

¹¹⁵ <http://www.gestionpolicialdiversidad.org/contacto.html>

¹¹⁶ <http://www.seigualdad.gob.es/servicios/centroPublicaciones/cuadernoAnalitico.htm>

las instituciones públicas y organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación y representan a todos aquellos grupos que son discriminados. Este proyecto se desarrolló en el marco de la convocatoria comunitaria *Progress* 2010-2011.

Planes Locales de Sensibilización en Igualdad de Trato y No Discriminación. OBERAXE.

Se trata de un nuevo proyecto liderado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), del Ministerio de Trabajo e Inmigración (el actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) que culminó con la publicación de un *Compendio de casos de éxito en la Implementación de Planes Locales de Sensibilización en Igualdad de trato y no Discriminación*¹¹⁷. El Proyecto, titulado *ESCI III: Planes de Sensibilización: Experiencias de éxito en el entorno local*, está enmarcado en el Programa Comunitario para el empleo y la igualdad social *Progress* (2007–2013) de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. Es la continuación a dos proyectos anteriores, el ESCI I y el ESCI II.

Se han llevado a cabo numerosas actividades de sensibilización social y materiales técnicos en la lucha contra la discriminación de la comunidad gitana. Se enuncian algunos de los más relevantes:

- Informe *Anual sobre discriminación y comunidad gitana*¹¹⁸. FSG. Visibilización anual de casos de discriminación que la FSG ha registrado en sus oficinas en España.
- *Guía práctica "Igualdad de trato, policía y comunidad gitana"*¹¹⁹. FSG.
- *Guía práctica para Periodistas*¹²⁰: igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana. FSG.
- *Memoria 2010 del servicio de delitos de odio y discriminación fiscalía provincial de Barcelona*.¹²¹
- *Panel sobre la discriminación por el origen racial o étnico* (2010): la percepción de las víctimas. Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación.¹²²
- *Cuarto Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre España*¹²³.
- *Handbook on European Non-Discrimination Law*. Corte Europea de Derechos Humanos y Agencia Europea de Derechos Fundamentales¹²⁴.
- *Campaña Rap contra el Racismo*. Movimiento contra la Intolerancia¹²⁵
- *Campaña de sensibilización social Gitan@s=Ciudadan@s* FSG.¹²⁶ *Los gitanos también son ciudadanos europeos.*

Percepción de la discriminación por parte de la población gitana. Avances y obstáculos

Se observa un positivo desarrollo en la percepción de la discriminación por parte de la población gitana. Preguntados por los últimos diez años, cerca de seis de cada diez de las personas gitanas entrevistadas opinan que se discrimina menos a los gitanos a día de hoy que hace diez años, o directamente que no están discriminados.¹²⁷ En 2005, el 45,4% de los encuestados por la FSG pertenecientes a este colectivo se sentían discriminados en el ámbito laboral; seis años después, esta proporción había disminuido un 15% hasta el 30,2% (27,6% en el caso de los gitanos del Este).¹²⁸ Más concretamente, casi la mitad de los encuestados se sienten discriminados en el acceso al empleo (48,2% en el 2011- 53,4% en el 2005), y cerca de

¹¹⁷ Puede encontrarse en: www.oberaxe.es

¹¹⁸ <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/>

¹¹⁹ http://www.gitanos.org/servicios/documentacion/publicaciones_propias/fichas/26196.html

¹²⁰ http://www.gitanos.org/upload/54/77/Guia_Practica_Com_FinalCompleto.pdf

¹²¹ http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia_BCN_memoria%202010.pdf

¹²² <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/panelDiscriminacion.htm>

¹²³ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>

¹²⁴ http://fra.europa.eu/fraVeb/site/research/publications/publications_per_year/pub_handbook_caselaw_en.htm

¹²⁵ <http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/Admin/verNoticia.asp?cod=1905&esBusq=True>

¹²⁶ <http://www.gitanos.org/ciudadanos/>

¹²⁷ FSG (2012) op.cit., p.64

¹²⁸ FSG (2012) op.cit. p.58.

una cuarta parte (25,6% en el 2011; 28,6% en el 2005)¹²⁹ en el entorno laboral. También resultan muy llamativos los porcentajes asociados a los Servicios Sociales y a los Servicios públicos de Empleo: cerca de cuatro de cada diez de quienes acudieron a los Servicios Sociales manifiestan haberse sentido discriminados. Tal discriminación se intensifica en el caso de los trabajadores poco cualificados.¹³⁰

La discriminación experimentada en el pasado y actualmente por la población gitana influye negativamente en sus expectativas de encontrar trabajo. Muchos de los gitanos dispuestos a presentarse como candidatos a una oferta de trabajo deciden no acudir a la entrevista porque piensan que no serán elegidos por el simple hecho de ser gitanos.¹³¹ La discriminación reduce las expectativas de acceder a un empleo legal y la falta de expectativas alimenta los estereotipos y los prejuicios de los empresarios y del conjunto de la sociedad, que consideran que los gitanos no quieren trabajar y no comprenden que les gustaría hacerlo pero no se sienten acogidos.

Las dificultades a la hora de acceder a un empleo legal generan exclusión social y una tasa de pobreza que a su vez sume a la población gitana en un ciclo vicioso de dependencia de las prestaciones sociales difícil de romper. No obstante, el hecho de que la población gitana se vea relegada a la economía sumergida implica que muchos de ellos no pagan los impuestos necesarios para financiar la seguridad social. Ello tiene como consecuencia una participación «asimétrica» de la población gitana en el sistema de bienestar social: activa en lo que respecta a los subsidios, deficitaria en cuanto a las contribuciones. Tal asimetría contribuye aún más a la exclusión social y a la intolerancia étnica.

El programa *Acceder* ha ejercido un papel fundamental para paliar este fenómeno, al promover la comprensión mutua entre personas gitanas y empresarios. Gracias a la información, la formación, la capacitación y el apoyo brindados a los demandantes de empleo gitanos, sus expectativas laborales mejoran y acuden a las entrevistas de trabajo con más seguridad en sí mismos. La FSG analiza las ofertas laborales, actúa como intermediaria con las empresas e identifica los trabajos más indicados en función de las capacidades, la experiencia y las expectativas de los candidatos gitanos. De este modo se superan las barreras culturales y se facilita el entendimiento mutuo.¹³²

A pesar de estos avances, los trabajadores del programa *Acceder* han informado de que, en varias provincias y municipios, algunos directivos han declarado que, sencillamente, no quieren a gitanos trabajando en sus empresas.¹³³ Como es obvio, estas opiniones se han expresado en privado, en el marco de charlas con el personal de *Acceder*, pero tales directivos no las harían públicas por temor a ser conducidos a los tribunales por discriminación al amparo de la legislación comunitaria en esta materia. El hecho de que *Acceder* trabaje con beneficiarios gitanos y no gitanos permite mitigar los prejuicios y facilita la inserción laboral.¹³⁴ Los trabajadores de *Acceder* han informado de casos de empresas que, ante la posibilidad de elegir a un solicitante gitano o a otro que no lo es (normalmente *Acceder* presenta a más de un candidato para el puesto ofertado), han elegido al candidato no gitano o al candidato gitano cuyo fenotipo sea más similar al de un no gitano (es decir, que no «parecía gitano»).

¹²⁹ FSG (2012) La Inclusión de la Población Gitana en el Mercado de Trabajo: Población Gitana Española.

¹³⁰ FSG (2005), op.cit. pp.112-113.

¹³¹ Entrevistas con trabajadores del programa *Acceder* de la FSG, Madrid, 23 de febrero de 2012.

¹³² Entrevistas con trabajadores del programa *Acceder* de la FSG, Madrid, 19 de junio de 2010.

¹³³ Entrevista con trabajadores del programa *Acceder* de la FSG, Madrid, 19 de junio de 2010.

¹³⁴ De hecho, la mayoría de las empresas que trabajan actualmente con *Acceder* no lo consideran un proyecto destinado a la integración de los gitanos en el mercado laboral, sino una iniciativa para facilitar recursos humanos acordes a las necesidades de la empresa, que normalmente resulta eficaz gracias a la formación previa proporcionada a los solicitantes y la supervisión sistemática por parte del personal del programa. Discursos de varios empresarios durante la presentación de la última campaña informativa de *Acceder*. 2007-2008.

La mayoría de los casos de discriminación contra las personas gitanas siguen sin denunciarse y por tanto son invisibles para las agencias de lucha contra la discriminación, de manera que distorsionan los resultados estadísticos de los análisis basados en fuentes oficiales. Las denuncias de casos de discriminación no suelen quedar registradas en el lugar de trabajo en el que han tenido lugar ni en las oficinas de los organismos o las instituciones encargadas de tramitar las quejas de este tipo, como el Organismo de Igualdad creado recientemente en virtud de la legislación comunitaria. La ausencia o la debilidad de los Organismos de igualdad podría tener que ver con la baja afluencia de demandas. De hecho, el 54% de los españoles que participaron en la encuesta del Eurobarómetro no conoce sus derechos en materia de discriminación.¹³⁵ Además del desconocimiento y la falta de información, el escepticismo hacia estas agencias públicas podría ser otro factor fundamental que contribuiría al hecho de que no se informe del último incidente discriminatorio sufrido en los últimos doce meses.

Recientemente, se ha producido un cambio de mentalidad en este sentido. La nueva generación de gitanos ha nacido y vivido en barrios no segregados, y ha ido a la escuela con niños no gitanos, de manera que alberga muchas más expectativas de trabajar en condiciones normalizadas. No obstante, sus habilidades prácticas y sus competencias, así como sus redes sociales, contactos y referencias, no se corresponden con tales expectativas.¹³⁶

Los sistemas de recogida de datos sobre discriminación siguen siendo deficientes en España, lo que dificulta la obtención de información detallada a mayores de los resultados de las encuestas realizadas por las instituciones europeas o algunas ONG. El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe) realiza una excelente labor y en el futuro debería incorporar a sus estudios al colectivo gitano además de a los inmigrantes. Por otra parte, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) deberían dedicarle más atención y recursos a la discriminación. Para ello, sería preciso realizar estudios específicos y presentar información más disgregada en los informes de carácter generalista.

Se ha demostrado regularmente la eficacia de la combinación de medidas específicas articuladas con servicios que garantizan los derechos universales. Los programas específicos a largo plazo encaminados a lograr la inclusión socioeconómica de los inmigrantes y las minorías étnicas desarrollados con la ayuda del Fondo Social Europeo han resultado tremendamente eficaces en el pasado debido a su naturaleza flexible, su planteamiento integrado y su prolongación en el tiempo. Entre ellos se encuentran los programas desarrollados junto con inmigrantes por la Cruz Roja Española, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes o la Fundación Secretariado Gitano. Este tipo de programas deberían reforzarse en el futuro y reproducirse en las políticas a escala regional para de este modo responder rápidamente a las necesidades que puedan surgir. Por otra parte, es importante no limitar estos programas al ámbito de la inclusión y dotarlos de una dimensión de lucha activa contra la discriminación mediante el seguimiento de situaciones de desigualdad, la identificación de casos de discriminación, la ayuda a las víctimas en la defensa de sus derechos y la concienciación de las instituciones públicas y la sociedad en su conjunto en materia de no discriminación e igualdad.

En relación a la gobernanza de la lucha contra la discriminación y los vínculos entre administración pública y sociedad civil organizada, en España, el sector no lucrativo o tercer sector, ha vivido un intenso desarrollo en los últimos veinte años y es actualmente un colectivo clave en el diseño y la aplicación de políticas de integración de la población gitana. Algunos de estos servicios se han beneficiado del apoyo de los programas y los fondos europeos. Al tratarse de organizaciones que desarrollan actividades de índole popular, sus servicios están

¹³⁵ Comisión Europea (2009) op.cit.

¹³⁶ Entrevistas a trabajadores de *Acceder*.

recibiendo más demanda y muchas se encuentran desbordadas. Esta circunstancia coincide con un momento en el que muchas de estas entidades se van a ver afectadas por recortes presupuestarios. No sólo se enfrentan a la posible reducción de su capacidad de provisión de servicios, sino también al empeoramiento de los mismos. Dado el papel de estas organizaciones como último recurso social, es fundamental mantener o aumentar el apoyo público a las ONG de acuerdo con las nuevas necesidades. Muchas de estas ONG también tienen ante sí el reto de incorporar la dimensión de la no discriminación a sus prioridades en la lucha contra la exclusión y de estrechar la coordinación y cooperación entre ellas.

IGUALDAD DE GÉNERO

Situación actual de las mujeres gitanas y actuaciones que desarrolla la FSG

La FSG tiene como fin principal la promoción integral de la comunidad gitana, con especial atención a la igualdad de género. Para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres gitanos es importante realizar actividades específicas para mejorar la situación de las mujeres y al tiempo que se desarrollan estrategias transversales para un cambio global del que se beneficien hombres y mujeres, familias y la comunidad gitana y la sociedad en general.

Por citar algunas políticas relacionadas, la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (CERD, 2000), llama a “*tener en cuenta, en todos los programas y proyectos planificados e implementados y en todas las medidas adoptadas, la situación de las mujeres romaníes, quienes frecuentemente son víctimas de la doble discriminación*”.

Muchas mujeres gitanas sufren una múltiple discriminación. La suma de las variables *género* y *etnia* desemboca en una discriminación con características diferenciales. La especificidad de las mujeres gitanas va más allá de la mera suma de las dos identidades culturales. El resultado es una discriminación múltiple en muchos ámbitos, que se ve afectada por su triple faceta:

1. Por ser mujeres en una sociedad patriarcal
2. Por pertenecer a una minoría altamente rechazada por la sociedad
3. Por pertenecer a una cultura cuyos valores de género están asociados a la función de madre y esposa, disminuyendo sus posibilidades de promoción.

Las mujeres gitanas tienen papel protagonista en la dinamización de la vida de su comunidad, donde son garantes de la transmisión de valores. Durante los últimos años las mujeres gitanas han llevado a cabo una revolución silenciosa, con su trabajo y esfuerzo, buscando un equilibrio para adquirir mayor libertad sin perder sus señas identitarias (motivo de orgullo, reconocimiento interno y autoestima). La actitud transformadora, proceso no exento de dificultades internas y externas, parte principalmente de las mujeres, motor del cambio, en especial de las jóvenes. Poseen cualificaciones formales e informales, un currículum oculto de responsabilidad y esfuerzo que debemos poner en valor sin dejar de mostrar imágenes de que también pueden empoderarse en otros ámbitos, como ya empiezan a hacer y como harán cada vez más al tener de referente a mujeres pioneras.

Las mujeres gitanas están siendo protagonistas del cambio de roles: a través de su creciente participación en la sociedad están aportando nuevos significados a la identidad gitana, se están convirtiendo en referentes y están generando cambios positivos, no solo dentro de la propia población gitana, sino en toda la sociedad.

Hay aspectos en los que el avance y la *normalización* de las gitanas en la sociedad se está haciendo muy patente: su creciente motivación hacia la formación, el empleo y el ocio; el aumento del número de mujeres gitanas emprendedoras, la mayor convivencia en espacios abiertos e interculturales, etc.

Hay múltiples entidades que trabajan por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres respondiendo a esta diversidad. Algunas entidades sociales desarrollan programas destinados a mujeres y niñas de todos los grupos de edad y de distintos niveles formativos e intereses. Desde la FSG se trabaja por la promoción de la mujer gitana desde los siguientes

programas y servicios generales: Orientación y acompañamiento al empleo. Desde el Programa de Empleo *Acceder* de la FSG; Programa Asistencia a víctimas de discriminación; Programas Educación formal, no formal y desarrollo personal; Sensibilización social; Promoción de la salud; Participación social; Apoyo y asesoramiento técnico. Se atienden demandas provenientes de administraciones públicas, otras entidades sociales, profesionales de los servicios sociales y de atención a mujeres y particulares.

Gracias al convenio de colaboración entre la FSG y el Instituto de la Mujer desde hace varios años se han desarrollado diversas acciones que han impulsado la promoción de las mujeres gitanas. Anualmente se desarrollan Seminarios Estatales de Mujer Gitana.

A lo largo del año 2011 se ha consolidado un Grupo de trabajo contra la Violencia de Género que se creó en 2009 y cuyo objetivo era definir el tipo de apoyo que se prestaría a las mujeres gitanas que presentaran problemas relacionados con la violencia de género, siempre desde el marco de la información y la derivación a los recursos normalizados que las distintas administraciones competentes tienen a disposición de toda la ciudadanía. El grupo tiene el encargo de continuar y consolidar el trabajo de debate, reflexión y diseño de protocolos y metodologías comunes específicas sobre violencia contra las mujeres gitanas. Se espera que éstas puedan servir de apoyo a los equipos de profesionales de la FSG para una adecuada atención a las demandas de nuestras usuarias. El marco legal existente es la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. También las siguientes Directivas: Directiva 2002/73/CE del 13 de septiembre de 2002 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres; Directiva 2004/113/CE sobre la implementación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios; y Directiva 2006/54/CE sobre la implementación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito de empleo y ocupación.

RECONOMIENTO INSTITUCIONAL Y CULTURAL

Reconocimiento institucional en España de la comunidad gitana y de su cultura

La presencia gitana en España está documentada desde antes de que se constituyera como tal el Estado español, hace ya seis siglos. La relación con la sociedad mayoritaria ha tenido periodos de normal convivencia pero también ha estado fuertemente marcada por una persecución institucional, iniciada en 1499, a través de una amplia relación de leyes o Pragmáticas que buscaban su asimilación como cultura.

No será hasta la Constitución de 1978 cuando se reconozca plenamente la igualdad de los gitanos en las mismas condiciones que el conjunto de los españoles, si bien sin recoger el texto ninguna mención explícita al pueblo gitano. Como se ha ido comentando a lo largo del texto, a partir de esas fechas, con el paulatino desarrollo del Estado de Bienestar, la población gitana española se irá beneficiado del progreso general del país (especialmente en ámbitos como la educación, la salud o la vivienda), consiguiendo importantes mejoras en sus condiciones de vida.

En cuanto al reconocimiento institucional y la promoción cultural, se irán produciendo más lentamente, sin apenas avances significativos hasta mediados de la década del 2000 y en un contexto de una imagen muy negativa que sitúa a la población gitana como el grupo peor valorado socialmente.

Programas de la Administración

En el marco de las políticas o servicios sociales, a raíz de una Proposición en el Congreso en el año 1985, se dieron los primeros pasos para la creación "de un Plan Nacional de Desarrollo

Gitano, así como de un órgano administrativo de atención a la comunidad gitana”. Estos programas de “Desarrollo gitano” vendrían a reforzar la labor asistencial hacia la población gitana que, además de la religiosa, se realizaba desde los años 60 en los llamados Secretariados Gitanos y, un poco más adelante, en los 70, por parte de asociaciones civiles.

El Programa de Desarrollo Gitano como tal se pone en marcha en 1989 con el objetivo general de “la integración de la población gitana española desde el punto de vista social, educacional y económico”. Este Programa de ámbito nacional tendrá una dilatada trayectoria (continúa en la actualidad ya como *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012*) y tendrá su vertiente y desarrollo autonómico en planes propios como los de Andalucía, País Vasco, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y Castilla-La Mancha. Cabe señalar que la Administración española está desde 1978 fuertemente descentralizada (en 17 Comunidades Autónomas) y, en especial, en el ámbito de las políticas sociales.

A partir de 2012, España, como el resto de países de la UE, se incorpora al Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana y elabora su Estrategia Nacional, que fue aprobada en Consejo de Ministros el 2 de marzo de 2012.

El interés parlamentario

La mencionada Proposición no de ley de 1985 que instaba al Gobierno a la creación de un Plan Nacional de Desarrollo Gitano fue una de las escasas iniciativas parlamentarias de esa época en relación con los gitanos. Ya en el año 1999 se crearía en el Congreso de los Diputados una “Subcomisión para el estudio de la problemática de la población gitana” en la que comparecieron expertos y representantes del movimiento asociativo gitano, subcomisión que produjo un Informe que no tuvo mayor trascendencia.

Seis años después, tras las Elecciones Generales de 2004, se producirían avances más significativos con la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano (2005) y la aprobación en el Congreso de una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano” (2005) que sería el germen del Instituto de Cultura Gitana.

Representación política

Los representantes gitanos en la política española han sido muy escasos. El más conocido ha sido Juan de Dios Ramírez-Heredia, quien ejerció durante varios años, desde 1986, de diputado por el PSOE en las Cortes españolas así como de eurodiputado en el Parlamento Europeo. En el ámbito autonómico ha habido solamente dos representantes, uno en la Comunidad Valenciana y otro en Extremadura. Y a nivel municipal algunas representaciones puntuales en Ayuntamientos medianos o pequeños.

En cuanto a los partidos políticos gitanos, ha habido solamente algunos casos muy testimoniales en estas décadas, por lo que aun siendo escasa la presencia gitana en los partidos, ésta es mayor que en agrupaciones propias o étnicas.

Consejo Estatal del Pueblo Gitano y Consejos Autonómicos

La interlocución de las organizaciones gitanas con la administración central ha tenido desde 1999 su cauce en el Consejo Estatal de ONG de Acción Social, con la presencia de dos entidades, Unión Romaní y Fundación Secretariado Gitano.

Ya en 2005 esta interlocución da un salto cualitativo con la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano, “como órgano colegiado interministerial de carácter consultivo y asesor, en el que se institucionaliza la cooperación entre el movimiento asociativo gitano y la Administración

General del Estado, para el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en el desarrollo y promoción integral de la población gitana”.

A su vez, paralelamente al proceso de desarrollo de Planes autonómicos y a la constitución del Consejo Estatal, se va desarrollando la creación de Mesas o Consejos Autonómicos del Pueblo Gitano (en Cataluña, Madrid, País Vasco, Extremadura, Castilla-La Mancha).

Referencias en los nuevos Estatutos de Autonomía

A partir del año 2006 y en el marco de un proceso de actualización y reformulación de algunos de los Estatutos de Autonomía, comienzan a incorporarse algunas breves referencias a la comunidad gitana. Es el caso de los Estatutos de Andalucía (2007, “La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social”), Aragón (2007, en el que se recoge el mandato de que los poderes públicos aragoneses promuevan “Las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana”, Cataluña (2006, “...los poderes públicos “deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguardia de su realidad histórica”), Castilla y León (2007, “La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana”).

Recepciones y actos simbólicos

Tras algún antecedente como la Declaración del Parlamento Andaluz de 1996 relativa a la celebración del 22 de noviembre como “Día de los Gitanos Andaluces”, a partir del año 2000 comienza a cuajar en España la celebración del 8 de abril, “Día Internacional del Pueblo Gitano”. Esta conmemoración, que año a año va adquiriendo mayor notoriedad en todo el mundo, se ha ido asumiendo paulatinamente por el movimiento asociativo gitano español como una oportunidad de mejora de la imagen social y de búsqueda de gestos y compromisos por parte de las instituciones y los medios de comunicación.

En este sentido, se han ido multiplicando actos simbólicos como las recepciones institucionales (en Parlamentos autonómicos, en ayuntamientos...), el izado de la bandera gitana en los mismos, los manifiestos de apoyo de partidos políticos, sindicatos y otras instituciones.

Entre los reconocimientos y apoyos a la comunidad gitana en estas últimas décadas es importante señalar también el *Manifiesto del Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en apoyo de los derechos del Pueblo Gitano* de 1999.

En cuanto a la relación de la Monarquía con la comunidad gitana, ésta tuvo un periodo de mayor acercamiento en los años noventa que posteriormente se fue distanciando. Cabe señalar en este sentido la participación de la Reina Doña Sofía en el Primer Congreso Gitano de la Unión Europea celebrado en Sevilla (1994), donde también participó el Presidente del Gobierno, Felipe González o la del Príncipe Felipe y otras importantes autoridades en el I Congreso Europeo de la Juventud Gitana celebrado en Barcelona en 1997.

El Instituto de Cultura Gitana

Con algún antecedente regional como la creación en 1989 del Centro Sociocultural Gitano Andaluz, la constitución de un Instituto de Cultura Gitana a nivel estatal y no dependiente del ámbito social sino del cultural, ha sido una demanda antigua del movimiento asociativo gitano que finalmente se vio materializada en 2007, con la creación de una Fundación adscrita al Ministerio de Cultura. Los fines de esta Fundación son:

- La proposición de acciones dirigidas a lograr la convivencia armónica entre los distintos grupos y culturas que conforman nuestra sociedad, preservando que en las mismas se tenga en cuenta la igualdad de oportunidades, la igualdad de trato, la igualdad de género y la no discriminación de la población gitana.
- El desarrollo y promoción de la historia, la cultura y la lengua gitanas en todas sus manifestaciones, al mismo tiempo que la promoción y difusión de su conocimiento mediante una comunicación permanente, tanto propiciando la elaboración de estudios, investigaciones y publicaciones, como a través de la organización de eventos académicos y culturales.
- El establecimiento de mecanismos y estrategias que contribuyan eficazmente a la preservación y al desarrollo del acervo cultural de la comunidad gitana.

El Instituto ha venido realizando en estos años diversas publicaciones, seminarios (cabe destacar el realizado en la Biblioteca Nacional sobre “Los gitanos y lo gitano en la cultura española”), concede unos Premios anuales y recientemente ha inaugurado una Exposición en Granada (“Vidas Gitanas”) con vocación de itinerancia por grandes capitales.

MIGRACIÓN Y POBLACIÓN ROMA

Hasta entrado el siglo XXI, en España apenas había presencia de gitanos que no fueran españoles, exceptuando los portugueses. A raíz del proceso de ampliación de la UE en 2004 y 2007, importantes flujos migratorios empezaron a llegar a España procedentes de Rumania y Bulgaria. De entre los que llegaron entonces y han ido llegando en distintos momentos desde entonces, la población gitana estaba presente. No hay datos oficiales al respecto, si bien la FSG calculó que alrededor del año 2009, podría haber aproximadamente entre 30.000 y 40.000 personas. Esta mayor llegada de gitanos rumanos y búlgaros aumentó su visibilidad en los espacios públicos y provocó un creciente rechazo social entre determinados sectores de la población española. En un primer momento no fueron muchas las entidades sociales y administraciones que intervenían para paliar la situación delicada de estas personas gitanas, caracterizada por la grave pobreza, exclusión y a veces discriminación. Sin embargo, poco a poco se fue conociendo mejor a este colectivo que suponían una clara novedad para nuestro país, en tanto que en muchos aspectos no coincidían con las características propias y conocidas del perfil migrante que hasta entonces había llegado a España (principalmente proveniente de América Latina y el Norte de África).

Desde entonces se han llevado a cabo varios estudios específicos para conocer esta nueva realidad. Es el caso del estudio *Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*, publicado en noviembre de 2009¹³⁷ por la Agencia de Derechos Fundamentales (Fundamental Rights Agency, FRA) y en el que la Fundación Secretariado Gitano participó en el estudio de España.

La investigación documentó una gran diversidad de experiencias migratorias en otros Estados miembros: en algunos casos, el ejercicio del derecho a la libertad de circulación y residencia supusieron una buena experiencia, mientras que en otros no tanto. En términos más generales, la investigación puso de manifiesto que la población gitana tiene más probabilidades de conseguir una integración al menos relativa en los Estados miembros que cuentan ya con experiencia en la integración de colectivos inmigrantes y minorías, incluidas, por supuesto, la minoría gitana. Tiene menos probabilidades de integrarse en las sociedades que son o creen ser de composición étnica homogénea.

¹³⁷ *Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*. Noviembre de 2009. Fundamental Rights Agency (FRA) http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Movement-Comparative-report_ES.pdf

Durante toda la investigación se hicieron evidentes las consecuencias de la crisis económica y el aumento de los ataques violentos contra la población romaní en algunos países de origen y de destino. En algunos casos la crisis económica había agravado las razones socioeconómicas para abandonar su país de origen. En otros, el aumento del desempleo, así como la xenofobia y el racismo crecientes, basados en la idea de que los inmigrantes *“nos están quitando nuestros puestos de trabajo y nuestros recursos”*, puede empeorar su situación en algunos países de destino. El principal problema identificado que impide a los roma/gitanos integrarse en la sociedad de acogida es la dificultad para encontrar empleo en el mercado de trabajo formal. En algunos casos, tal circunstancia puede dificultar el registro de la residencia por no reunir los criterios básicos para ejercer el derecho a la libertad de circulación, es decir, un empleo o la disponibilidad de recursos suficientes.

El registro de la residencia es decisivo, sobre todo en el caso de los ciudadanos de la UE socialmente desfavorecidos, como los integrantes gitanos, para acceder a los servicios sociales y a las medidas de integración en el mercado laboral, entre ellas las de apoyo para la búsqueda de empleo, formación profesional o aprendizaje de idiomas.

En el artículo 7 de la Directiva Europea sobre la Libertad de Circulación se reconoce el derecho de residencia por más de tres meses siempre que el ciudadano *“disponga, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida”*. La Directiva permite, aunque no exige, la imposición de ese requisito, que está sujeto a distintas interpretaciones por parte de los Estados miembros.

El Gobierno español, por ejemplo, decidió no aplicar la anterior cláusula en ningún caso. La Directiva Europea sobre la Libertad de circulación se incorporó a la legislación española por medio del Real Decreto 240/2007.¹³⁸ Esta decisión del gobierno español de omitir toda referencia a *“recursos suficientes”* es recogida en el mencionado estudio por la FRA como un buen ejemplo:

“Uno de los aspectos más importantes es que la legislación española [...] reconoce el derecho incondicional de residencia a los ciudadanos de la Unión. Aunque existe la obligación de empadronarse, los ciudadanos de la Unión sólo tienen que demostrar su identidad y nacionalidad. No han de cumplir ninguna otra condición (ser trabajador por cuenta ajena, trabajador por cuenta propia, independiente económicamente o estudiante). Además, los miembros de sus familias, independientemente de su nacionalidad, sólo han de demostrar el vínculo familiar o la relación de dependencia para que se les reconozca el derecho de residencia derivado de la condición de ciudadano de la UE. En consecuencia, los ciudadanos de la Unión no tienen que demostrar que disponen de recursos suficientes para ellos y sus familias y que no se convertirán en una carga excesiva para el sistema de asistencia social en España. La restricción de la libertad de circulación sólo puede justificarse por motivos de orden público, seguridad o salud públicas... (...) En la práctica, este planteamiento facilita en gran medida la integración social de los ciudadanos de la UE (de etnia romaní o de otras etnias)”.

Los Estados miembros deben velar por que todas las medidas que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos comunitarios de etnia gitana se ajusten a los principios establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la Directiva sobre igualdad racial, en la que se prohíbe de forma explícita toda discriminación directa o indirecta. Además, los Estados miembros deben velar por la correcta transposición de la Directiva sobre la Libertad de Circulación en línea con las orientaciones aprobadas por la Comisión Europea el 2 de julio de 2009. De igual modo se insta a las administraciones locales, en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, a examinar y derogar todas las medidas y políticas que no se ajusten a la Directiva sobre la libertad de circulación. Las administraciones locales, en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, deben adoptar urgentemente medidas para alentar fomentar el acceso al empleo.

Efectivamente en España se han desarrollado varias iniciativas que responden plenamente a

¹³⁸ <http://www.boe.es/boe/dias/2007/02/28/pdfs/A08558-08566.pdf>

las recomendaciones de la FRA, siguiendo la trasposición de la Directiva sobre Libertad de Circulación y haciendo partícipes a los gobiernos, administraciones autonómicas y locales y a las ONG. Los ejemplos más ilustrativos en esta materia son los que la propia FRA recoge como ejemplos de buenas prácticas¹³⁹: El *Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña*, el programa de *Fomento de la integración de la población romaní procedente de los países de Europa oriental* gestionado por la Fundación Secretariado Gitano con el uso del FSE y con la cofinanciación de la entonces Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y el programa de *Prevención de la mendicidad infantil* impulsado por el Ayuntamiento de Córdoba. Todos ellos aportan un enfoque determinado y específico adaptado a la realidad de la población gitana procedente del Este de Europa, y demuestran que la voluntad política y la inversión con recursos, ofrece relevantes resultados en términos de cohesión social para nuestra sociedad.

Plan integral del pueblo gitano en Cataluña¹⁴⁰

España ha sido reconocida por la FRA como uno de los países que ofrece el mejor ejemplo de un plan estratégico de ámbito regional para mejorar la situación de la población gitana procedente de otros Estados miembros: el *Pla Integral del Poble Gitano* (Plan Integral del pueblo gitano en Cataluña) se considera un modelo de buena práctica en cuanto a la planificación estratégica de una administración regional para la integración de la población gitana ya que engloba expresamente a los gitanos procedentes de otros Estados miembros que han establecido su residencia en Cataluña. Es el único Plan de los analizados que integra explícitamente las cuestiones que afectan a la población gitana procedente de otros Estados miembros en una política estratégica de ámbito regional para la población gitana. En el primer Plan integral del Pueblo Gitano en Cataluña 2005-2008 se consideraba específicamente la situación de la “*población gitana procedente de la Europa del Este en Cataluña*”, “(...) lo que de por sí constituye una buena práctica sin precedentes”.

Prevención de la mendicidad infantil en Córdoba¹⁴¹

Iniciativa promovida por el Ayuntamiento de Córdoba que ha puesto en marcha un Proyecto de intervención social de calle para la atención y prevención de la mendicidad infantil. El proyecto consiste básicamente en establecer contacto, informar y sensibilizar a las madres gitanas, ofreciéndoles ayuda social y un servicio de guardería para que puedan dejar a sus hijos de hasta tres años de edad al cuidado de profesionales durante el tiempo que ejercen la mendicidad. El proyecto, según la FRA, constituye un modelo eficaz y no coercitivo de cómo enfocar esta cuestión, que tiene como fundamento el compromiso con la integración social. Considera, también, que es una estrategia de intervención innovadora sobre todo si se considera la atención que prestan los medios de comunicación a los niños gitanos y a la mendicidad lo que, se sabe, condiciona mucho la respuesta a la presencia de ciudadanos comunitarios de etnia romaní en los países de acogida. A partir de 2004, las intervenciones de los servicios sociales municipales empezaron a facilitar el acceso a servicios sociales en los asentamientos informales y sus alrededores. El proyecto se ha dirigido a madres inmigrantes con hijos pequeños o en avanzado estado de gestación, procedentes de Europa del Este y en situación de vulnerabilidad social, sin acceso a una vivienda digna y sin medios para cambiar su situación. En la práctica, las beneficiarias de esta intervención han sido rumanas gitanas y sus hijos. El Ayuntamiento de Córdoba puso en marcha el proyecto en diciembre de 2005 y lleva funcionando desde entonces.

Fomento de la integración de la población romaní procedente de los países de Europa oriental

En España, la FSG ha dado una amplia respuesta a la llegada de población gitana de otros Estados miembros (según la FRA podría constituir un modelo útil de buena práctica para otras ONG ya que se entiende que es “posiblemente el mejor ejemplo de respuesta de ámbito

¹³⁹ *Selección de iniciativas positivas. Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*. Noviembre de 2009
http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA_Movement_Positive-Initiatives_ES.pdf

¹⁴⁰ Generalitat de Catalunya (2009), *Plan integral del pueblo gitano en Cataluña 2009-2013*, Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, Secretaría de Acción Ciudadana. Más información del Plan Integral se encuentra en Anexo

¹⁴¹ <http://www.ssm.ayuncordoba.es/index.php/servicios/infancia/prevencion-de-mendicidad-infantil>

nacional por parte de una ONG”). Uno de los principales elementos positivos de este programa es que ha logrado la combinación de fondos diversos para un mismo fin: Fondos Estructurales (a través del FSE, del Programa *Acceder*) y de fondos de las administraciones nacionales, autonómicas y locales. El ámbito de intervención es básicamente local, con algunos elementos de coordinación interna como un marco común de intervención metodológica y seminarios estatales para abordar la realidad de esta población, conjuntamente con otros actores clave sobre el terreno.

En 2006 la FSG puso en marcha un programa piloto dirigido mejorar las condiciones de vida de la población migrante llegada a España, principalmente en los ámbitos del empleo, educación para los menores, vivienda y acompañamiento social en términos generales (para acceder a los servicios públicos y privados). Se trabaja en los siguientes ejes de actuación: información, asesoramiento y acompañamiento para regularizar la situación administrativa y realizar los trámites exigidos; promoción de los derechos fundamentales, especialmente en lo que se refiere a la obtención de la tarjeta sanitaria; acceso a los servicios sanitarios; escolarización de los niños y acceso a créditos; fomento de la autonomía a través de, por ejemplo, cursos de alfabetización y aprendizaje de idiomas; y sensibilización de los profesionales de los servicios sociales, educativos y sanitarios.

El acceso a una vivienda digna y adecuada para los gitanos procedentes de otros Estados miembros es también una prioridad, a pesar de que en muchos casos existen obstáculos que el programa no puede superar (como unos ingresos insuficientes, la escasa disponibilidad de viviendas a precios asequibles, etc.). El personal del programa ayuda a los beneficiarios a buscar alojamiento, visita y evalúa periódicamente el estado de las viviendas, les asesora en cuestiones relacionadas con los contratos de alquiler, les ayuda a solicitar subsidios de vivienda y les aconseja en casos de desalojo. El programa de “Pisos Puente” apoyado por el Ayuntamiento de Córdoba, ha sido un ejemplo positivo en materia de vivienda para esta población.

El compromiso de la FSG ha ido más allá de este proyecto inicialmente piloto y actualmente lleva a cabo actuaciones con población gitana migrante o procedente del Este en catorce ciudades españolas¹⁴². La intervención con población gitana del Este de Europa forma parte, desde el año 2009, del *Plan Estratégico de la FSG 2009-2013*. La estrategia es gestionar este programa en sinergia con el resto de programas, tanto de la propia FSG como del resto de entidades colaboradoras a lo largo del territorio español. Ha impulsado los dos seminarios estatales¹⁴³ que han tratado específicamente la problemática de los gitanos del Este de Europa en España, en 2008 y 2010, con una amplia participación e implicación de distintas administraciones públicas.

En las propias palabras de la FRA, de este programa se pueden extraer algunas lecciones importantes: *la realización de la “evaluación de necesidades, que facilitan la adopción de una perspectiva multidimensional y demuestran la importancia de una buena coordinación y cooperación entre los actores públicos y privados. Para lograr un verdadero impacto, la intervención directa debe ir acompañada de una actuación institucional y una labor de presión para sensibilizar a las autoridades públicas y conseguir que sientan responsables de la integración social de la población gitana procedente de otros Estado miembros. Este compromiso público debe cumplirse a todos los niveles de la Administración –nacional, regional y local–, de acuerdo con las respectivas competencias y responsabilidades (...) (La FSG)... con su trabajo de calle, pero también viajando a Rumanía para visitar los lugares de origen de las comunidades gitanas a las que ayudan, han llegado a conocer bien sus necesidades reales y las actuaciones que han propuesto han tenido una buena acogida por parte de la población gitana. Estos métodos de trabajo pueden servir como fuente de inspiración para otras actuaciones similares. El programa demuestra asimismo el modo en que los Fondos Estructurales de la Unión Europea, como el Fondo Social Europeo (FSE), pueden usarse eficazmente y en beneficio de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros (...).”*

¹⁴² Alicante, Almería, Avilés, Barcelona, Burgos, Córdoba, Madrid, Málaga, Murcia, Oviedo, Pontevedra, Valencia, Vigo y Zaragoza

¹⁴³ http://www.gitanos.org/upload/82/25/Encuentro_gitanos_Final.pdf

Otras entidades como ACCEM a través del proyecto *Apoi*,¹⁴⁴, financiado por el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, vienen trabajando con este colectivo desde hace varios años con buenos resultados.

La FSG en el año 2011 llevó a cabo un estudio cuantitativo que permitió conocer en detalle la realidad socio-laboral de la población gitana del Este y poder comparar esta situación con la de los gitanos españoles. Siguiendo la metodología de la Encuesta de Población Activa que ya se llevó a cabo en el 2005 para conocer con datos objetivos los principales indicadores de empleo de la población gitana y la del conjunto de la población española, se ha procedido a replicar esta misma metodología, con algunas modificaciones, de nuevo en el 2011 y con la novedad de aplicarse también a una muestra de gitanos y gitanas rumanas y búlgaras que viven en nuestro país. Este estudio, ideado por la FSG, se ha llevado a cabo en el marco de un proyecto europeo (EU-Inclusive del FSE de Rumania, que financia este documento). Una de las principales conclusiones que se extrae es que los gitanos rumanos y búlgaros comparten ciertos elementos con la población gitana española (características sociodemográficas, bajos niveles educativos, escasas experiencias laborales en el mercado ordinario etc.) si bien tienen características diferenciadoras (peores condiciones de hábitat, menores tasas de empleo autónomo para los roma, etc.).

Paralelamente a estas prácticas positivas y relevantes para lograr la cohesión social mediante procesos de inclusión social en nuestro país de las personas gitanas procedentes del Este de Europa, ha habido otras no tan positivas y donde se ha culpabilizado a los gitanos (fundamentalmente rumanos) de crear conflictos sociales, degradar el entorno, etc. No se puede obviar la existencia de determinadas visiones contrarias a la existencia de políticas de inclusión de la población migrante en nuestras ciudades o comunidades autónomas, así como al existente rechazo social y a veces xenófobo por parte de los medios de comunicación, determinados líderes políticos y la sociedad en general. Sin embargo, consideramos que sí se puede concluir que España, en términos generales y comparada con otros Estados miembros de la UE, ha sido pionera en llevar a cabo políticas y programas inclusivos con las poblaciones gitanas procedentes del Este de Europa tras su proceso de adhesión a la UE. El enfoque ha sido fomentar acciones que logran que estos ciudadanos europeos de pleno derecho, no lo fueran de segunda categoría por el hecho de ser poblaciones empobrecidas (sobre todo si se las compara con ciudadanos europeos que también viven en nuestro país pero que disfrutan de su plena ciudadanía europea y de la libre circulación, como ingleses, alemanes, holandeses...). Queda por ver si en la actual situación de crisis económica este enfoque se mantiene.

Podemos concluir, por tanto, que las iniciativas llevadas y que se llevan a cabo con la población gitana del Este de Europa, también forman parte del *llamado modelo español de inclusión de la población gitana*.

LUCES Y SOMBRAS

Como ha quedado expuesto, podemos afirmar que la población gitana en España ha experimentado más progreso socio-económico en los últimos treinta años que en los anteriores quinientos años, debido a algunos factores clave que con toda seguridad pueden constituir las luces más destacables del así denominado "modelo español":

1. **La democratización del país** desde la Constitución de 1978, que ha facilitado sin duda el acceso a los derechos y la oportunidad de participar activamente en la sociedad;
2. **El importante desarrollo económico en España**, especialmente tras su adhesión a la UE en 1986, que ha beneficiado al conjunto de la población española en general y, por lo tanto, también a un importante número de personas gitanas;

¹⁴⁴ ACCEM, proyecto APOI.

<http://www.accem.es/refugiados/inmigrantes/index.php?pag=listprogramas&colleft=programas&colright=programafoto&ip=programa&pagid=102&title=Proyecto%20Apoi.%20Intervenci%C3%B3n%20Socio-Comunitaria%20con%20Minor%C3%ADas%20%C3%89tnicas%20de%20Europa%20del%20Este>

3. **La combinación de un desarrollo de las políticas sociales generales** desde una perspectiva inclusiva (dirigiéndolas al conjunto de la población, sin excepciones), que ha permitido el acceso de la población gitana a los diferentes sistemas de protección social de modo generalizado...
4. ...**Con medidas específicas dirigidas a la población gitana** en situación de exclusión y de extrema vulnerabilidad, que han supuesto un complemento imprescindible al factor anterior, como medida de acción positiva, y que ha servido para compensar desventajas históricas de la población gitana española;
5. **El impulso de un movimiento asociativo en favor de la comunidad gitana**, incluidas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro gitanas y no-gitanas, que ha permitido la interlocución con la comunidad gitana y el establecimiento de cauces institucionales de participación social y política.

No obstante, estas mismas luces hacen patentes algunas sombras que no podemos ignorar, y que supondrían otros tantos retos de futuro para mejorar las condiciones de vida de esta población que sigue estando aún en clara situación de desventaja con respecto al conjunto de la población general española.

1. Si bien ha habido un reconocimiento del derecho de las personas gitanas como ciudadanos y ciudadanas españoles, lo cierto es que aún persisten estereotipos y prejuicios en la sociedad mayoritaria sobre los gitanos que hacen que no se haya alcanzado plenamente su reconocimiento de hecho como iguales.
2. Por lo general, un periodo de importante crecimiento económico acaba repercutiendo en el conjunto de la sociedad, sin embargo, no funciona del mismo modo a la inversa, cuando se entra en una fase de recesión. Está sobradamente demostrado que los grupos más vulnerables son los que sufren con más virulencia los efectos de una crisis económica, siendo los primeros en perder su empleo y los avances obtenidos en el periodo de bonanza, por lo que debemos de habilitar o reforzar instrumentos que permitan proteger más a los que menos tienen en momentos difíciles.
3. Destacar el acierto de desarrollar unas políticas sociales generales desde una perspectiva inclusiva también nos lleva a constatar que en muchas ocasiones la necesaria coordinación y cooperación institucional en los diferentes niveles de la Administración Pública (europea – estatal – autonómica - local) es aún escasa, por lo que tendrían que mejorarse los mecanismos de coordinación y cooperación en orden a conseguir la sinergia en las intervenciones y evitar las duplicidades.
4. En cuanto a la existencia de programas específicos dirigidos a grupos vulnerables –como es el caso de determinados sectores de población gitana–, es incuestionable mientras sigan existiendo niveles importantes de desigualdad. Ahora bien, eso no significa que estos programas deban permanecer por tiempo ilimitado. Ello apunta hacia la necesidad de ir introduciendo herramientas cada vez más precisas que nos permitan medir la eficacia de los mismos y su impacto sobre la mejora de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza y exclusión.
5. Finalmente, y a pesar de los indudables progresos habidos en la articulación y consolidación del movimiento asociativo a favor de la población gitana, no podemos obviar la existencia de aspectos que han ido cronificándose a lo largo del tiempo que sería necesario abordar de cara a su transformación o erradicación.

¿ES EL MODELO ESPAÑOL DE INCLUSIÓN SOCIAL ÚTIL PARA EUROPA?

Antes de valorar hasta qué punto el modelo español de inclusión de la población gitana es útil para Europa, es necesario concluir si podemos hablar de un modelo español propiamente dicho. Recapitemos algunas de las cuestiones clave analizadas previamente en este documento.

Nuestro país cuenta con una de las mayores poblaciones gitanas de Europa y está a la cabeza de los países en los que esta comunidad ha alcanzado unas mejores condiciones de vida y mayores cotas de integración social, a pesar de que como venimos comentando, la comunidad gitana española continua padeciendo la desigualdad y sus miembros se encuentran a gran distancia de los estándares de la población española. Esta realidad ha llevado a que algunos expertos hayan acuñado la referencia a un modelo español de inclusión de la población gitana al que hoy se está prestando especial atención desde las instituciones europeas y desde distintos Estados miembros. Lejos de tratarse de una estrategia específica se trataría más bien, por una parte, de la manera en que nuestro sistema de protección social ha sido capaz de beneficiar y tener impactos positivos en la situación social de los gitanos y, por otra parte, de un enfoque pragmático que, a diferencia de lo ocurrido en otros países, ha antepuesto las medidas de compensación para reducir las desigualdades en el terreno del acceso a los derechos sociales, en lugar de estancarse en la defensa de los derechos civiles y de la participación política. Estas cuestiones, sin embargo, han empezado a ser atendidas en el último lustro.

El pilar fundamental de este enfoque, como señaló J.M. Fresno¹⁴⁵, descansa en el hecho de que nuestro tardío sistema de bienestar y de protección social, ha mantenido un carácter universal en sus prestaciones y ha sido inclusivo con las personas gitanas. En algunos ámbitos —como en el del acceso a vivienda— el sistema ha beneficiado especialmente a muchas familias gitanas, no por su condición de gitanos, sino por su condición de ciudadanos con más dificultades y atendiendo a sus mayores necesidades. Sin duda esta es una de las medidas con un mayor impacto objetivo en la inclusión social: garantizar que las personas gitanas puedan acceder en igualdad de condiciones a los derechos y prestaciones sociales existentes para el conjunto de los ciudadanos. Sin embargo, la experiencia española también ha demostrado que esta medida, por sí sola, no basta para corregir las desigualdades.

Y ese es justamente el otro pilar en el que descansaría el *modelo español*: la puesta en marcha, de forma paralela, de medidas específicamente dirigidas a la población gitana con el objetivo de corregir y compensar las desigualdades de partida que persisten. Se han desarrollado respuestas específicas y adaptadas a necesidades de los gitanos en ámbitos como el educativo, el de la vivienda, el acceso al empleo o la mejora de la salud. Medidas que persiguen un objetivo de normalización (*mainstreaming*) y nunca segregador. Estas acciones, llevadas a cabo por las propias administraciones y en las que también las ONG han jugado un papel relevante en su implementación, si bien no han contado, en general, con unas directrices definidas y compartidas, por lo que su desarrollo ha sido muy desigual en los territorios.

De forma paralela, otro de los elementos que ha contribuido a que los poderes públicos hayan incorporado la cuestión gitana dentro de sus políticas públicas ha sido la implicación y presión política y social que ha ejercido un movimiento asociativo intercultural. El hecho de que la *causa gitana* fuera asumida y defendida por personas y entidades sociales no gitanas (no sólo), generó una mayor receptividad por parte de los poderes públicos y de la sociedad en general. Para muchos de estos actores sociales, la cuestión gitana no era una cuestión a resolver sólo por los propios gitanos, sino una cuestión que debería ser asumida por todos, por el conjunto

¹⁴⁵Programa Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés (2006)

de la sociedad. Este elemento también ha contribuido, por tanto, a modelar el llamado *modelo español*.

Como se han ido analizando a lo largo del informe hay una serie de instrumentos concretos cuya trascendencia e influencia con respecto a la definición del modelo español y que forman parte de las políticas públicas desarrolladas hacia la población gitana:

El *Plan de Desarrollo Gitano* dirigido por una Unidad específica en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad encargado de los asuntos sociales (su denominación ha ido cambiando según los distintos gobiernos), ha sido el exponente más articulado de estas actuaciones y políticas específicamente dirigidas a la comunidad gitana. Se trata del primer instrumento financiero y político, puesto en marcha en 1989, que durante dos décadas ha promovido proyectos educativos, de promoción de las mujeres gitanas, de atención básica a las familias, etc., dedicando partidas anuales que se complementan por gobiernos autónomos y locales, cuyas aportaciones se han visto en muchos casos incrementadas en los años de bonanza y que queda por ver cómo se mantienen en época de crisis, aunque ya sabemos que su presupuesto ha sido reducido en la actualidad.

El *IRPF y la acción de las ONG* es otro instrumento clave que ha dado cobertura a la puesta en marcha de acciones de compensación dirigidas a gitanos; han sido los proyectos ejecutados por las ONG mediante la convocatoria del IRPF desde el año 1990. De nuevo, las prioridades de estas subvenciones han sido los proyectos de incorporación laboral, normalización educativa, acompañamiento a familias o acciones dirigidas a la promoción de las mujeres gitanas.

Los *PNAin y los planes autonómicos de inclusión*. La Estrategia de Lisboa aprobada en el año 2000 ha tenido también un efecto sobre las políticas hacia los gitanos llevadas a cabo en nuestro país. El *Método Abierto de Coordinación* nos trajo la exigencia de elaborar Planes Nacionales de Inclusión. Desde 2001 los planes se han sucedido y en todos ellos se viene recogiendo un capítulo específico hacia la comunidad gitana. Aunque estos planes, sobre todos los primeros, se han limitado a recoger y cuantificar el conjunto de medidas que ya se estaban desarrollando, más que marcarse metas específicas a alcanzar y desarrollar las iniciativas necesarias para ello, han contribuido a ordenar y articular todas esas actuaciones dispersas en una actuación conjunta que le dota de más coherencia. Este modelo de funcionamiento ha tenido su réplica en los planes autonómicos de lucha contra la exclusión, donde igualmente, en la mayoría de ellos se recogen las actuaciones con la población gitana.

El *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación (POLCD)*. Un hecho de gran trascendencia para las políticas de inclusión con la comunidad gitana en esta última década ha sido el impacto que han tenido los Fondos Estructurales y la manera innovadora en que se han aprovechado en nuestro país. Además de los programas Operativos que gestiona cada Comunidad Autónoma y que sobre todo el terreno de la formación y el empleo pueden beneficiar a las personas gitanas, ha sido el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación en el periodo 2000-2006 y ahora en el periodo 2007-2013, el que ha contribuido más directamente a establecer una actuación específica dirigida a los colectivos más excluidos. Por otra parte, el papel de las ONG¹⁴⁶ en la gestión e implementación de estas actuaciones, hecho novedoso en toda Europa, ha permitido diseñar proyectos flexibles y muy adaptados a cada uno de los colectivos y a la vez crear sinergias entre los diferentes programas.

El Programa *Acceder*, gestionado por la FSG, es el nombre de las actuaciones dirigidas a la comunidad gitana desde el POLCD en más de cincuenta ciudades españolas y ha supuesto la dedicación de unos 62 millones en el periodo desde el año 2000 hasta 2008 y 41 millones de euros en el periodo 2007-2013. Como se aprecia se redujo la contribución económica del Fondo Social Europeo (por la mejor posición económica de nuestro país en la UE de 27

¹⁴⁶ Cruz Roja Española, Cáritas, Fundación ONCE, Fundación Luis Vives y Fundación Secretariado Gitano participan en el POLCD como operadores privados.

miembros), siendo en parte compensada por una aportación extraordinaria del Ministerio de Política Social a través de una subvención de un millón de euros en la convocatoria anual del IRPF.

Los buenos resultados obtenidos por este programa¹⁴⁷, su impacto sobre las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas gitanas, así como su capacidad para involucrar a distintos recursos y participación de las administraciones locales y regionales y otros actores como las empresas, lo convierten en una de las iniciativas de inclusión más eficaces y estables llevadas a cabo con la población gitana. Este programa se ha convertido en un programa de referencia en Europa y muestra de forma inapelable el potencial de los Fondos Estructurales para la inclusión de los grupos más desfavorecidos, como la población gitana.

En suma, mantenemos que efectivamente la experiencia llevada a cabo en España en los años de democracia, y particularmente en los últimos 12 años, pueden llevarnos a afirmar que existe un *modelo español de inclusión social de la población gitana*. Modelo, en tanto que arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo, tal y como define la palabra la Real Academia Española de la Lengua, entendiéndolo que uno imita o reproduce algo sobre lo que tiene constancia que funciona y ofrece garantías de dar resultados. En este sentido, varios indicadores de inclusión entre la población gitana española y la del resto de Europa dan cuenta del impacto positivo de las iniciativas llevadas a cabo en España. Podría entenderse, por tanto, que efectivamente hay elementos detrás del modelo español de inclusión que podrían ser de interés para otros territorios donde la situación social y económica de esta población sigue siendo notablemente peor que la del resto de sus conciudadanos.

Veamos qué elementos del modelo español podrían ser de utilidad en otros países europeos.

Utilidad del modelo español:

1. La democratización del país (1978) facilitó no solamente derechos formales sino también la oportunidad de participar activamente en la sociedad.
2. Carácter universal e inclusivo con las personas gitanas de las prestaciones públicas del Estado del Bienestar español.
3. El importante desarrollo económico del país tras su adhesión a la UE (1986) ha beneficiado a muchos gitanos. El desarrollo económico fue una condición necesaria para la activación de políticas inclusivas con la población gitana, aunque no suficiente.
4. Un movimiento civil activo a favor de la comunidad gitana, incluidas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro gitanas y no-gitanas.
5. Combinación del enfoque *mainstream* y *target* en las políticas y programas. Se han llevado a cabo políticas generalistas que han beneficiado a la población gitana de forma indirecta y también se han impulsado programas y medidas específicas dirigidas a la población gitana en situación de exclusión y de extrema vulnerabilidad. A través de programas generalistas (por ejemplo, programas de vivienda social dirigidos a los colectivos más desfavorecidos, muchas familias gitanas se benefician de este recurso por cumplir con requisitos de nivel de renta, y no por el hecho de ser gitanos). Al mismo tiempo, las distintas administraciones han impulsado programas específicos dirigidos, de forma preferente aunque no exclusiva (enfoque explícito pero no exclusivo), a abordar desigualdades evidentes entre la población gitana y el resto de la población, entendiéndolo que esta actuación era y es necesaria para compensar desigualdades y lograr la igualdad entre el conjunto de la ciudadanía (por ejemplo, el programa *Acceder* cuyo objetivo es fomentar la inclusión laboral de la población gitana en el mercado de trabajo por cuenta ajena –donde apenas tienen acceso–). Este enfoque ha sido compartido por gobiernos nacionales, autonómicos y locales con independencia del

¹⁴⁷ *Acceder. Informe de Resultados 2000 – 2006*.- Madrid: FSG, 2007.
www.gitanos.org/publicaciones/memoriaacceder2007/

- partido político al que pertenecían: el color político no ha sido determinante a la hora de impulsar o dejar de impulsar políticas o programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los gitanos.
6. Las políticas impulsadas se han centrado en los ámbitos considerados clave como palancas del cambio social y la mejora de las condiciones de vida: el empleo, la educación, la vivienda y la salud. En un momento posterior en el tiempo, se han activado actuaciones de lucha contra la discriminación y de la promoción de la igualdad de trato.
 7. De forma específica, los mayores esfuerzos financieros se han centrado en activar la inserción laboral de la población gitana, entendiendo que éste era el activador de procesos de inclusión social y de cambio real en las condiciones de vida de las personas gitanas. El programa *Acceder* representa esta filosofía.
 8. Aunque no se puede considerar que esté generalizado en España, sí hay ejemplos sólidos del *enfoque integral*, en algunos casos impulsados y desarrollados por administraciones públicas (ejemplos de programas de vivienda, acompañamiento social, educación y empleo). La experiencia española muestra cómo en el enfoque integral normalmente hay un aspecto que juega un papel de palanca o activación y que suele ser el empleo o la vivienda.
 9. Utilización de los Fondos Europeos (Programas Operativos) como instrumento financiero para invertir en la inclusión laboral de los gitanos y también como herramienta política para establecer nuevas políticas con la población gitana (además de beneficiarse indirectamente a través de los distintos programas operativos de las Comunidades Autónomas y sus políticas activas, desde el año 2000 y hasta el 2013, existe un Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación que de forma específica aborda la desigualdad de determinados grupos sociales, entre los que se encuentra la población gitana).
 10. *Implicación de sociedad civil no gitana (pro-gitana)*, junto a los gitanos, en el impulso y reivindicación de políticas efectivas dirigidas a superar las desigualdades que sufre la población gitana. Además, entidades altamente profesionalizadas han tenido un papel fundamental a la hora de implementar programas orientados a resultados y que de forma eficiente, han demostrado a la sociedad en general, que se pueden lograr cambios en las condiciones de vida de la población gitana si los recursos y las capacidades.
 11. Concepción implícita de la intervención con población gitana *como inversión* y no tanto como gasto (aunque esta asunción puede considerarse válida en contextos de crecimiento y bonanza económica. En el actual escenario de crisis, se validará esta afirmación).
 12. El *enfoque de partenariado* del modelo español refleja una concepción de la importancia de implicar a actores públicos y privados alrededor de los programas sobre la base de un objetivo común y con el fin de obtener resultados tangibles.
 13. El sistema de gobernanza ha combinado el enfoque de arriba-abajo y viceversa: el impulso estatal de ciertas acciones juega un papel muy importante en el diseño de políticas locales y no meramente, que también, desde un punto de vista financiero (un ejemplo es el Plan de Desarrollo Gitano que ha activado y coordinado actuaciones a nivel local).
 14. La experiencia española muestra cómo a pesar de tener un enfoque inclusivo de protección social, la inclusión de la población gitana es un *proceso a largo plazo* donde los resultados e impactos se pueden demostrar a largo plazo y tras varias

generaciones. Por tanto, la continuidad y visión a largo plazo de muchas de las políticas llevadas a cabo a lo largo del tiempo se deben entender como pre-condiciones para el éxito. Las intervenciones a largo plazo ha permitido cuajar un cambio de mentalidad de las administraciones públicas (que han constatado como ciertas intervenciones logran mejoras reales en las condiciones de vida de los gitanos), la sociedad general (que empieza a ver a los gitanos presentes en espacios de convivencia como en empresas, en las escuelas, en los centros de salud etc., rompiéndose muchos prejuicios existentes) y en la propia población gitana que se ha abierto a nuevas alternativas distintas a las tradicionales (insertándose en el mercado de trabajo por cuenta ajena versus trabajo por cuenta propia...).

Limitaciones del modelo español:

1. *Elementos de contexto.* Muchos de los programas llevados a cabo en España han sido intervenciones fundamentalmente urbanas, ya que la realidad de la población gitana vive mayoritariamente y tras un proceso de cambio, en ciudades. De igual manera, en España, al no haber grandes concentraciones o guetos de población gitana, la intervención ha tenido unas características determinadas y ajustadas a contextos más heterogéneos. Sin embargo, la realidad de mucha de la población gitana en Europa no responde a esta situación española, por lo que algunos elementos de la intervención podrían no ajustarse plenamente y suponer una cierta limitación en la posible transferencia de algunos programas específicos.
2. La descentralización administrativa en España en algunos casos ha provocado *desequilibrios territoriales* y desigualdades en los beneficios que las personas gitanas obtienen de las políticas públicas (también población en general). Esto ha generado, más allá de la tónica general y compartida del enfoque sobre la inclusión de los gitanos, experiencias concretas no siempre positivas o no plenamente eficientes, e incluso actuaciones contrarias al modelo al que este documento hace referencia. Malas experiencias también se pueden encontrar en España, como en otros sitios.
3. El desarrollo económico ha facilitado muchos elementos constitutivos del modelo español. En *época de crisis*, el modelo español puede debilitarse y perder algunos de sus pilares.
4. ...

ALGUNAS NOTAS FINALES

La etapa que hemos cerrado de más de diez años de crecimiento económico sostenido en el conjunto de la UE, no trajo consigo una reducción de las desigualdades, sino que más bien agravó estas. La década de la Estrategia de Lisboa, no ha conseguido reducir las tasas de pobreza relativa, al contrario: la pobreza no solo persiste, sino que se agrava y se complejiza y la desproporción entre pobreza y riqueza es cada vez mayor. Esta constatación pone en cuestión un modelo económico que ha estado basado en el crecimiento (más producción y más consumo medido por el PIB) y no en el desarrollo (más bienestar, más calidad de vida). El desarrollo económico, no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para el progreso de las personas. El nuevo modelo de desarrollo económico, si quiere seguir manteniendo las aspiraciones del modelo social europeo habrá de tener como meta el bienestar de todas las personas.

El balance de los últimos años nos demuestra que no se debe confundir progreso con crecimiento, presuponiendo que éste conduce a aquel. En las últimas décadas el crecimiento económico ha sido la medida de validez e idoneidad de las políticas económicas de los gobiernos, presuponiendo que aquellas sociedades que más crecen son también las que más se desarrollan. Sin embargo el crecimiento está fundamentalmente asociado al incremento de la cantidad del producto y en consecuencia al consumo, sin tener en cuenta los costes que esto conlleva, por ejemplo, de tipo medioambiental, o los aspectos negativos en la distribución de la renta, que son generadores no solo de desigualdades sociales, sino también de tensiones que a largo plazo acaban obstaculizando el propio crecimiento.

El progreso tiene claras implicaciones éticas para los gobiernos, el empresariado y la ciudadanía y está estrechamente relacionado con la reducción de las desigualdades, la distribución de los niveles de renta, el fomento de la calidad de vida de las personas, la creación de capital y tejido social, el desarrollo del capital humano, el fomento de la cultura, del compromiso cívico, etc. Desde esta perspectiva, se entiende que la protección social no está para corregir o compensar las disfunciones del sistema económico, sino más bien al contrario: la economía ha de estar al servicio de la calidad de vida de las personas, del desarrollo y de la cohesión social. El problema no es por tanto de disponibilidad de recursos sino de distribución de recursos. De hecho, no hemos de olvidar que la pobreza en las sociedades correlaciona normalmente con la desigualdad y que las sociedades más desiguales son precisamente aquellas que son más excluyentes y más regresivas fiscalmente.

Frente a quienes afirman que es necesario crecer primero para redistribuir después, es necesario seguir recordando que el gran reto que tiene nuestra sociedad actualmente es crecer de modo equitativo y, en consecuencia, crecer distribuyendo. Esta es la única manera de que nuestra sociedad progrese tanto democrática como socialmente y que sea sostenible en el largo plazo. Invertir las tendencias actuales, para tener una sociedad más cohesionada y reducir sustancialmente la exclusión en la próxima década, requiere consolidar y profundizar los derechos sociales, que están en la esencia de la construcción de la UE. No es posible el progreso en los derechos sociales si no se reducen las desigualdades, que no solo se manifiestan en los niveles de renta, sino también en el acceso a los servicios, que aunque normativamente son universales no benefician de modo equitativo a todas las personas y que también tienen una dimensión interterritorial (entre CC AA) e intra-territorial (en el seno de las CC AA), afectando especialmente a determinados grupos de población (inmigrantes, personas discapacitadas, minorías, etc.).

Los problemas de pobreza y exclusión social en España, obedecen a situaciones complejas de carácter estructural, algunas de las cuales se han ido perpetuando en las últimas décadas. El tremendo impacto de la crisis, no solamente está evidenciando estos problemas sino que

además está agravando los mismos. Salir de esta situación pasa por abordar de una parte medidas de carácter estructural dirigidas a corregir las tendencias pasadas y, por otra parte, por tomar medidas de carácter urgente orientadas especialmente a corregir y eliminar las situaciones de extrema exclusión.

En este sentido, la experiencia española de inclusión social de uno de los colectivos más desfavorecidos, la población gitana, ha aportado mejoras sustanciales en las condiciones de vida de estas personas a pesar de quedar mucho espacio para lograr la inclusión real. Efectivamente hemos visto cómo muchas familias gitanas han mejorado su situación como consecuencia de la mayor activación económica que se ha producido hasta entrar en el actual momento de crisis. Ha habido oportunidades de empleo en el mercado de trabajo, como quizás no habían existido en otros periodos y también oportunidades de endeudamiento para acceder a viviendas o para el consumo. Este periodo ha sido un tiempo de progresos en muchos terrenos para la comunidad gitana, quizás uno de los más fructíferos y que más se acercan al ideal que expresaba la antropóloga Teresa San Román sobre el momento histórico negado a los gitanos en el que hacer compatible el ejercicio de la ciudadanía con el reconocimiento de su identidad cultural. Es importante poner en valor, no sólo la mejora en las condiciones de vida de muchas familias gitanas, sino también los cambios en las expectativas vitales, en algunas prácticas culturales, en la conquista de derechos y de reconocimiento y en definitiva, en la integración social entendida como oportunidades para la participación.

A pesar de que estos últimos años en España han sido positivos para la promoción, la inclusión y el reconocimiento de la comunidad gitana, hoy debemos seguir diciendo, como ya hacíamos en 1999, que la población gitana continúa siendo en nuestro país y en Europa, uno de los grupos más rechazados socialmente y uno de los colectivos más excluidos social y económicamente. A pesar de quedar muchas cuestiones que mejorar para lograr la plena inclusión social de la población gitana en España, el foco en los logros es justamente lo que han llevado a concebir el concepto de *modelo español de inclusión social de la población gitana*, acuñado ya informalmente por muchos expertos. Y es que la población gitana en España está objetivamente mejor que en cualquier otro país de la UE.

Desde la perspectiva de la FSG defendemos que en general las políticas españolas con la población gitana han sido inclusivas y han sabido en algunas ocasiones combinar medidas generalistas con medidas específicas dirigidas a compensar las desigualdades existentes entre la población gitana y el conjunto de la población española.

Como hemos ido analizando, hay elementos constitutivos del enfoque llevado a cabo que pueden considerarse relevantes para otros contextos donde hasta ahora la intervención se ha enfocado de otra manera y con apenas resultados positivos e impactos en las condiciones de vida de los gitanos. La transferibilidad del modelo español podría ser una alternativa para intentar re-enfocar modelos sin éxito de otros lugares, basándose en los principios vectores y elementos esenciales. Estos principios del modelo español tendrían que adaptarse a los diferentes contextos en los que se aplicaría.

El momento actual, con la recientemente aprobada Estrategia Nacional para la Inclusión de la población gitana en España y en otros países de la UE, ofrece una oportunidad histórica para avanzar de una vez por todas en la inclusión real de la población gitana en la sociedad española y europea. Para España es una ocasión inmejorable para consolidar los pasos dados hasta ahora y abordar con determinación las cuestiones pendientes (chabolismo, cumplimiento de la educación secundaria obligatoria de todos los niños y niñas gitanos...) que claramente ensombrecen el modelo español.

También en el plano europeo la Estrategia Europa 2020 es una oportunidad para que España y el resto de países de la UE emprendan con carácter urgente las medidas necesarias para

reducir las situaciones extremas de exclusión y acometa a medio plazo las reformas que conduzcan a la inversión de estas tendencias. Esta tarea compete y es responsabilidad del conjunto de administraciones públicas, pues las competencias en este ámbito son compartidas. Para ello el Gobierno y el conjunto de instituciones, buscando una implicación activa y movilización de la sociedad civil, han de ir más allá de los objetivos marcados por la Estrategia 2020 a nivel Europeo, abordando con valentía los problemas y carencias estructurales y poniendo los medios y mecanismos para resolver los mismos. La Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana aparece como otro de los instrumentos que sumarán esfuerzos para lograr combatir la exclusión social de la población gitana.

En suma, confiamos en que las iniciativas e instrumentos europeos (la Estrategia Europa 2020, la elaboración de los Planes Nacionales de Reforma, las Estrategias Nacionales para la Inclusión de la Población Gitana, entre otras) puedan activar y apoyar la lucha contra las situaciones críticas de desigualdad y discriminación: labor que tienen la obligación de llevar a cabo el Gobierno español y los Gobiernos autonómicos, impulsando y desarrollando políticas de inclusión en consonancia con los objetivos marcados por la UE, e, incluso, ir más allá y ser más ambiciosos para definitivamente eliminar las desventajas existentes.

ANEXOS

FICHA DE BUENA EXPERIENCIA 1	
Ámbito de intervención	
<input checked="" type="checkbox"/> Empleo <input checked="" type="checkbox"/> Migración	
Nombre del proyecto/programa:	
PROGRAMA ACCEDER (Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación)	
CCAA / Localidad: Para la ejecución del Programa, están implantados 49 centros integrados de empleo en toda España, sitios en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra, Región de Murcia y País Vasco. Estos dispositivos tienen equipos de trabajo interculturales y multidisciplinares los forman personas gitanas y no gitanas; con perfiles profesionales diversos y complementarios. Cada uno de ellos está compuesto por un equipo de entre 4 y 7 personas encargadas de la ejecución del Programa en el nivel local, lo que da como resultado un total de 260 trabajadores en todo el Estado: 165 mujeres y 95 hombres. De los que 120 son profesionales gitanos.	Fechas de implementación: 2000- 2006 2007-2013
Presupuesto: 2000-2006 : 64.732.798 €; 2007-2013: 41.715.952,73	Financiado por: Fondo Social Europeo, Administraciones públicas estatales, regionales y locales.
Ejecutado por: Fundación Secretariado Gitano	Socios y colaboradores: Grupo Diana/ personas beneficiarias: Personas gitanas españolas en inmigrantes. Personas no gitanas en riesgo de exclusión.
Objetivos: El Programa ACCEDER, cuyo objetivo principal es promover el acceso de la población gitana al mercado laboral, se lleva a cabo en el conjunto de España por la Fundación Secretariado Gitano (FSG) en el marco de los Fondos Estructurales. <ul style="list-style-type: none"> • Conseguir empleos de personas gitanas en el mercado de trabajo ordinario. • Formación profesional adaptada a las demandas del mercado de trabajo. Cualificación profesional y acceso de gitanos y gitanas a profesiones remuneradas y al empleo, cubriendo las demandas basadas en ofertas de trabajo de empresas privadas. • Vínculo directo entre las personas gitanas que buscan empleo y los proveedores de servicios de empleo. Acercando la formación profesional y los servicios de empleo a la población gitana desempleada, permitiéndoles acceder a tales servicios en igualdad de condiciones que el resto de la sociedad. • Sensibilización respecto a los prejuicios y prácticas discriminatorias hacia la población gitana para mejorar su imagen social. • La generalización de políticas más pro-activas dirigidas a la población gitana con el objetivo de mejorar sus estándares de vida y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios públicos. • Favorecer modelos de “apoyo” a la integración social de personas inmigrantes de etnia gitana, provenientes de los países de la Unión Europea. Atraer al mercado laboral a estas personas. • Asegurar una oferta adecuada de servicios que refuercen la prevención del abandono escolar prematuro y que favorezcan unas tasas más elevadas de finalización de la Educación Secundaria Obligatoria. • Intensificar la lucha contra la discriminación y la promoción de la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo: buscando un mayor impacto de los “mensajes positivos” frente a la discriminación. 	
Actuaciones más relevantes: Las acciones del programa Acceder en el marco de ejecución de los Fondos Europeos, se dirigen preferentemente a la población gitana, pero no exclusivamente, contemplándose la atención de alrededor de un 70% de personas gitanas y un	

30% de no gitanas. Las actuaciones del programa se concretan en:

Itinerarios individualizados hacia el empleo

- Orientación, formación e inserción laboral
- Acciones de puesta en marcha de actividades de pre-formación y formación profesional específicas para la población gitana.
- Prospección e intermediación en el mercado laboral
- Acciones de acompañamiento al mercado de trabajo. Seguimiento y apoyo a las personas que acaban de comenzar a trabajar para asegurar su permanencia en el empleo.
- Asesoramiento y apoyo en la creación de trabajo autónomo.
- Acciones de seguimiento, tutorización y prevención del abandono escolar para jóvenes gitanos en situación de riesgo de exclusión, para la prevención del abandono escolar prematuro, así como acciones de refuerzo escolar de calidad, para alcanzar cotas más elevadas de éxito escolar en las etapas educativas obligatorias y la promoción a estudios postobligatorios

✚ Promoción de políticas pro-activas dirigidas a la población gitana

- **Formación de profesionales** de la intervención social y organización de foros de debate y reflexión.
- **Asistencia técnica** a las administraciones públicas y organizaciones sociales en el diseño de planes y medidas.

✚ Acciones destinadas a favorecer la integración socio-laboral de las personas inmigrantes gitanas.

- a) **Itinerarios integrados personalizados de inserción socio laboral para inmigrantes de etnia gitana** procedentes de los países de la Unión Europea.
- b) Actuaciones dirigidas a **favorecer la coordinación entre organismos públicos y privados que intervienen con esta población**, mediante la realización de seminarios, jornadas, mesas de trabajo...etc.

✚ Campañas de sensibilización social y estudios que fomenten la lucha contra la discriminación.

- a) **Acciones de sensibilización** sobre los prejuicios y prácticas discriminatorias.
- b) **Estudios** dirigidos a analizar la situación sobre la **educación y la formación profesional**.
- c) **Estudios – investigaciones sobre empleo y población gitana en España.**

✚ Promoción de la cooperación transnacional.

- a) Transferencia y asesoramiento a los países de la Unión Europea en que más población gitana habita sobre la puesta en marcha de políticas activas e inclusivas con la población gitana, e impulso de la Lucha contra la Discriminación.

Principales resultados e impacto:

A lo largo del Programa y en el conjunto de centros integrados de empleo se ha atendido a **64.587 personas** hasta Diciembre de 2011, de las cuales más de un 72% han sido gitanas. Estos datos superan con creces los objetivos inicialmente previstos.

- **Mayor participación de mujeres que de hombres.** La participación de mujeres ha sido mayor que la de los hombres. **Se registra, un mayor porcentaje global de mujeres usuarias – cerca del 53%-.**
- El programa ha tenido especial aceptación entre las personas más jóvenes. **Los menores de 30 años son el grupo más numeroso, suponiendo el 43% del total de personas usuarias.**
- Dentro de las actuaciones llevadas a cabo en el programa además de los de itinerarios de inserción, está el impulso de la formación, en total han sido **1.712 cursos de formación ocupacional, donde se han impartido por una parte más de 1.500.000 horas teóricas y 400.000 horas prácticas beneficiando a un total de 12.243 personas** dentro de los diferentes cursos. Es una formación muy enfocada al trabajo, a la adquisición de conocimientos y destrezas técnicas y en habilidades instrumentales (sociales, hábitos, competencias...). **El objetivo de estas formaciones llevadas a cabo a través de convenios con empresas, es la contratación posterior**, que dependiendo de los casos esta cerrada de antemano con un porcentaje concreto de contratación normalmente entre el 20 y el 30%.
- El objetivo último de este programa es, que las personas gitanas consigan contratos de trabajo en el mercado normalizado, durante el transcurso del programa se han conseguido **44.026 contratos de trabajo**, de las que hay que resaltar que **el 52% son contratos de trabajo conseguidos por mujeres.** Para el **27% de las personas que han conseguido un contrato ha sido su primer empleo.**
- Gran parte de estos contratos se consiguen gracias al establecimiento de colaboraciones con empresas para la impartición de formación en el puesto de trabajo y formación con compromiso de contratación, **el programa ha colaborado con más de 3.000 empresas.**

➤ Impactos en las personas

- **Cambio de mentalidad** de gran parte de las personas gitanas, de los empleadores y de la sociedad en su conjunto.
- **Aumento de los niveles de formación y cualificación profesional**, contribuyendo a acercar las TIC a las personas con dificultades de inserción laboral.
- Alternativa de empleo para muchas personas jóvenes y, específicamente, mujeres, para los que el programa ha supuesto una **herramienta para conseguir su primer empleo.**
- **Aumento de los niveles de vida de la población gitana**, acceso a los servicios normalizados no sólo de formación y empleo, sino también de educación, salud, vivienda, etc. Ruptura del ciclo de dependencia.

➤ Impactos en las políticas

- **Aumento de las tasas de población activa y ocupada.** Se han desarrollado sistemas efectivos de participación en

el mercado de trabajo.

- Se ha contribuido a **mejorar las políticas activas de empleo** al promover que las personas con mayores dificultades accedan a ellas, logrando así una mayor cohesión social y territorial, y la puesta en práctica del principio de igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación.
 - **Mejora de la imagen social de la población gitana** a través de las acciones de sensibilización de los agentes económicos y sociales, de las Administraciones Públicas y de la sociedad en general, para alcanzar la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación en el empleo y su plena inserción social. A través de las campañas de sensibilización “Conócelos antes de juzgarlos”, “Tus prejuicios son las voces de otros” y “El empleo nos hace iguales”, “Gitanos con estudios, gitanos con futuro” “Gitanas con estudios, gitanas con futuro”.
 - Se ha favorecido una **red de partenariado con administraciones públicas estatales, autonómicas, provinciales y locales, y empresas**, movilizándolo su responsabilidad social corporativa.
- **Impactos en los métodos de trabajo**
- Desarrollo de un modelo metodológico a través de **itinerarios de inserción flexibles, dinámicos e individualizados y adaptados a las personas**.
 - Impulso de **medidas complementarias** y de acción positiva para impulsar la igualdad de oportunidades.
 - Adquisición de un conocimiento sobre las problemáticas y dificultades que la población gitana tiene en el acceso al empleo, a través de los estudios e investigaciones: “Población gitana y empleo” y “Observatorios de Empleo y Comunidad Gitana”.

Obstáculos encontrados:

- La **mínima presencia** de la población gitana en los **recursos "normalizados"** de formación profesional ocupacional y empleo, y su débil permanencia en el circuito de trabajo. La falta de experiencia laboral demostrable, añade dificultad a la hora de los procesos de selección de personal y la incorporación al empleo.
- El **temprano abandono de la escuela**, su no continuidad en el proceso de formación reglada, y las claras repercusiones que ello tiene en su futura inserción laboral y carrera profesional. Niveles de formación básica inicial muy bajos, que dificultan enormemente la adquisición de conocimientos y competencias profesionales generales y específicas.
- Su **deficitario nivel de acceso a las nuevas tecnologías** y la clara necesidad de una urgente alfabetización digital.
- El grave y persistente **problema del empleo "no declarado"** en el ámbito familiar.
- La llamada **"centralidad en el empleo"**, es decir el lugar que el empleo ocupa en nuestras referencias y proyecto de vida, siendo un factor determinante para el acceso y permanencia en el empleo, **no es un punto fuerte en la población gitana**; tampoco la formación ocupa este lugar central, siendo además percibida y valorada mayoritariamente por ellos y ellas en función fundamentalmente del efecto inmediato que esta tenga en la resolución de sus necesidades socio-económicas – contraprestación económica, empleo inmediato.....etc.
- Y por último, y debido a la ausencia de referencias en el entorno cercano, la presencia de **carencias en relación al "saber ser y saber estar"**, lo que comprende las capacidades, conocimientos y habilidades necesarios para el acceso y el desempeño del puesto de trabajo. Siendo estas capacidades sobre todo y junto a los conocimientos estrictamente técnicos, los factores más importantes de empleabilidad.

Barreras de acceso a la formación para el empleo: que se resumen en carencia de medios de difusión de programas de manera adecuada; escasez de oferta de acciones formativas y cursos

Barreras que dificultan la permanencia en la formación para el empleo: falta de información y formación adecuada de técnicos formadores en el conocimiento de la población gitana; carencia de proyectos metodológicos especialmente adaptados a un aprendizaje activo y significativo; déficit de formación-empleo que combinen de manera intensiva la formación teórico práctica y la inserción laboral inmediata posterior.

Barreras que dificultan el acceso a la información sobre el mercado de trabajo: carencia de medios de difusión de la información adecuados y dirigidas a la población gitana; carencia de formación e información adecuada al personal técnico, de gestión y de atención al público.

Barreras que dificultan el acceso al empleo por cuenta ajena: negativa inicial por parte del empresariado a la contratación de personas gitanas; personal encargado de la empresa y de la selección de personal como agente de discriminación.

Barreras que dificultan la permanencia en el empleo y la carrera profesional: sufrir la relegación de manera continuada a tareas por debajo de su categoría profesional; actitud de rechazo por parte de iguales en el puesto de trabajo y superiores; trato discriminatorio en relación a una posible promoción laboral, acoso entre otros.

Factores de éxito:

- 1) Itinerarios individualizados de inserción enmarcados en un enfoque integral y comunitario.
- 2) Equilibrio de la perspectiva social y económica.
- 3) Equipos de trabajo interculturales y multidisciplinares.
- 4) Servicios adaptados pero no segregados.
- 5) Planificación a largo plazo.

- 6) Fuerte partenariado: estrecha relación con el sector empresarial y un adecuado sistema de relación público-privado.
 7) Dimensión nacional de acciones locales.
 8) Los Fondos Estructurales, utilizados apropiadamente, pueden tener un fuerte impacto sobre grupos socialmente excluidos, a la vez que favorecen su cohesión social.

Más información: www.gitanos.org/acceder

Principales resultados e impacto:

Son más de 20.000 personas las que participan directamente en estas actuaciones y más de 350 los voluntarios que las apoyan. Estos Programas contribuyen a mejorar la situación de muchas personas gitanas y no gitanas, impulsan su promoción y autonomía, y favorecen la construcción de una sociedad donde los más vulnerables tengan oportunidades para su integración social en una sociedad más justa y cohesionada.

Más información: FSG. fsg@gitanos.org

FICHA DE BUENA EXPERIENCIA 2

Ámbito de intervención

- Empleo Salud Vivienda
- Anti-discriminación Género
- Educación Inclusión Social /Servicios sociales

Nombre del proyecto/programa: *PROGRAMA DE DESARROLLO GITANO (P.D.G.)*

CCAA / Localidad: ESTATAL	Fechas de implementación: 1989-2012
Presupuesto: ver "Más información" Para el Año 2011 Financiación Estatal: 988.851,94 € Financiación Autonómica: 1.639.669,20 € Financiación Local: 472.607,61 € TOTAL: 3.101.128,75 €	Financiado por: MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL Y CONSUMO. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL, DE LAS FAMILIAS Y DE LA INFANCIA
Ejecutado por: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, con la colaboración, en algunos casos, de entidades no lucrativas del Movimiento Asociativo Gitano.	Socios y colaboradores: Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Corporaciones Locales (CC.LL.)
	Grupo Diana / personas beneficiarias: Población Gitana
<p>Objetivos: El Programa de Desarrollo Gitano, adscrito a la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, se inicia en 1989 destinado a la promoción y financiación de proyectos de intervención social de las comunidades gitanas más desfavorecidas, impulsando la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas con las organizaciones representativas del movimiento asociativo gitano. Dichas actuaciones, tienen como principio rector facilitar el acceso a los recursos existentes en el Sistema Público de Servicios Sociales, para que los gitanos y las gitanas se incorporen a la sociedad en igualdad de condiciones con el resto de la población.</p> <p>Los objetivos del Programa son los siguientes: Mejorar la calidad de vida de la población gitana y hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los sistemas de protección social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorecer su participación en la vida pública y social. • Propiciar una mejor convivencia entre los distintos grupos sociales y culturales. • Fortalecer el movimiento asociativo gitano. • Combatir la discriminación y el racismo hacia la población gitana. 	
<p>Actuaciones más relevantes: Los aspectos más relevantes del programa son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaboración con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales: Dicha colaboración se instrumenta mediante acuerdos de cooperación técnica y financiera con las comunidades autónomas (a excepción del País Vasco, Navarra, Canarias y la Ciudad de Ceuta) y la Ciudad de Melilla. 	

Los proyectos son promovidos y gestionados por las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las corporaciones locales y los entes públicos de carácter local; siendo la selección y la distribución del crédito efectuada, de común acuerdo, por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las cuales asumirán la corresponsabilidad en la financiación. Las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, o corporaciones locales en su caso, aportarán, al menos, dos tercios de la cantidad aportada por el Ministerio a cada proyecto.

Las administraciones, General del Estado y Autonómica, participan en el seguimiento y evaluación de las actuaciones y los proyectos cofinanciados a través de la Comisión de Seguimiento establecida al efecto, formadas por representantes técnicos de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia y de las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla que participan en el programa, así como de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- **Criterios de Actuación del Programa**

Con el fin de atender las necesidades de los grupos gitanos más desfavorecidos y promover el desarrollo del Pueblo gitano, en el marco de los derechos y deberes constitucionales y del respeto a su cultura, se cofinanciarán **proyectos de intervención social de carácter integral**.

Los proyectos deberán ser promovidos y gestionados por las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las corporaciones locales y los entes públicos de carácter local. La selección y distribución del crédito será efectuada de común acuerdo por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las cuales asumirán la **corresponsabilidad en la financiación**. Las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, o corporaciones locales, en su caso, aportarán a cada proyecto, al menos, dos tercios de la cantidad financiada por el Ministerio.

Asimismo, **ambas administraciones participarán en el seguimiento y evaluación de los proyectos** cofinanciados a través de la Comisión de seguimiento establecida al efecto. Los proyectos se seleccionarán, de común acuerdo por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y por la Comunidad Autónoma, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) El **carácter integral de los proyectos**, de forma que en ellos se realicen actividades simultáneas de intervención social en las áreas de acción social, educación -contemplándose preferentemente las de apoyo y seguimiento escolar-, de formación-empleo, de salud, de vivienda y hábitat, coordinadas por la institución responsable de llevar a cabo el proyecto.
- b) La **coordinación entre las propias instituciones y con otras organizaciones de carácter privado sin fin de lucro**, evitando crear redes paralelas de atención y duplicación de recursos, con el objetivo de ir facilitando el acceso de la población gitana a los sistemas normalizados de protección social.
- c) La **participación efectiva** -debidamente acreditada- **de los gitanos y gitanas** o, en su caso, de las asociaciones y organizaciones implicadas en los proyectos, en el diseño, ejecución y evaluación de los mismos.
- d) La **inclusión de los proyectos en planes** o programas de bienestar, de desarrollo o de inclusión social **de mayor ámbito territorial** o europeos.
- e) La **promoción de la convivencia ciudadana y de la interacción social**, fomentando la incorporación de la población gitana a las distintas redes sociales
- f) La **continuidad de los proyectos** subvencionados en años anteriores y el índice estimado de población gitana residente.
- g) La **demanda planteada por las comunidades autónomas**, la ciudad de Melilla y las corporaciones locales para la realización de programas destinados al Pueblo Gitano.

Formación de profesionales. Concretamente, el Plan de Formación de la Dirección General de Política Social ofrece **programación específica destinada a los y las profesionales y a los voluntarios/as que trabajan con la población gitana.**

Colaboración con la Unión Europea, las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y con otros Organismos Internacionales.

Principales resultados e impacto en el año 2010: De los **98** proyectos que se han llevado a cabo en 2010, **59** se desarrollaron independientemente, mientras que **39** se ejecutaron estando integrados dentro de otros programas o planes. Se estima que en el año 2010, **146.391** personas se beneficiaron del Programa, de las cuales **79.978** son mujeres (54,63%), y **66.413** son hombres (45,37%). Estos porcentajes son similares a los de años anteriores en los que el número de mujeres fue también superior. Un total de **109 asociaciones** han intervenido en los programas.

Formación y Empleo. En el año 2010 se han realizado **169** cursos (14 más que en 2009), dirigidos principalmente a la consecución de empleo. Puede destacarse, según la información disponible, que **499** personas han conseguido un empleo durante dicho año (frente a 563 en 2009 y 925 en 2008). Además, se han generado **170** puestos de trabajo autónomos (82 en el ejercicio anterior). **Vivienda y realojamiento.** En todas las Comunidades Autónomas se han realizado actividades relacionadas con la vivienda y el hábitat, aunque no se dispone de información sobre los beneficiarios de muchas de ellas. En 2010 se han realojado a **312** nuevas familias (332 en 2009) y se ha mantenido, en total, un seguimiento de **854** (993 en 2009). **Educación.** En el presente ejercicio, según los datos facilitados por las CCAA. y la Ciudad Autónoma de Melilla, han cursado educación infantil **1.641 niñas** y **1.596 niños**, lo que representa un total de **3.237**, cifra muy similar a la registrada el ejercicio anterior en el que cursaron educación infantil 3.299 niños y niñas. La educación primaria es la que alcanza el mayor número de alumnos, sumando un total de **10.433**. El número de alumnas (5.401) es superior al de alumnos (5.032), como ocurre también en la educación infantil. En cuanto a la educación secundaria, el total de estudiantes disminuye, respecto a la primaria, a **4.840** debido, principalmente, al abandono de los estudios para iniciarse en el mundo laboral. Sin embargo, en el año 2010 se supera el número de alumnos contabilizados en el curso anterior que fue de 4.400. La escolarización de los menores en edad escolar obligatoria es prácticamente total, disminuyendo paulatinamente el absentismo escolar. Este

descenso del absentismo escolar está fundamentado en el **seguimiento escolar** realizado en los distintos proyectos y que se concreta en diversas actuaciones como son las **entrevistas y reuniones con los padres, visitas domiciliarias, acompañamientos, etc.** No obstante, el abandono de la enseñanza secundaria en torno a los 15 años es muy frecuente. Por otro lado, la **alfabetización de los adultos** es también una prioridad, ya que la tasa actual de analfabetismo de la población gitana sigue siendo muy alta respecto a la población no gitana, la cual es hoy en día prácticamente inexistente. El número de mujeres que asiste a las clases de alfabetización es más del doble que el de varones. **Salud.** La adquisición de hábitos de vida saludables y la participación de las familias en las actividades diseñadas, han sido, salvo excepciones, muy positivas. En este ejercicio **634** niños y **791** niñas han sido vacunados o han pasado **controles pediátricos** de carácter preventivo. **Evolución a lo largo del tiempo de las Personas beneficiarias.** Sólo a partir de **1997** todas las Comunidades Autónomas participantes en el Crédito aportan datos referidos a los beneficiarios del Programa, por lo que las cifras vendrán referidas, en este apartado, únicamente a los catorce últimos ejercicios. En el primer año de referencia, los beneficiarios ascendieron a **59.148**, experimentando diversas fluctuaciones a lo largo de los siguientes años, alcanzando en el ejercicio 2010 las **146.391** personas. En la interpretación de estas cifras, cabe señalar que la información facilitada por algunas CCAA corresponde a la población gitana total donde se llevan a cabo los proyectos. Además, alguna Comunidad Autónoma realiza únicamente estimaciones en este apartado.

Obstáculos encontrados: La dificultad para la cofinanciación por parte de algunas Comunidades Autónomas y Municipios. La progresiva reducción de financiación a partir del año 2009, fruto de la crisis económica. En algunas ocasiones, el alto número de proyectos presentados a nivel local conlleva el tener que distribuir los recursos, con la consiguiente reducción del impacto de las intervenciones.

Factores de éxito:

- El carácter integral de los programas.
- La coordinación y cooperación entre los distintos niveles de la Administración Pública: estatal, autonómico y local, y con otras organizaciones de carácter privado sin fin de lucro.
- La participación e implicación de la población gitana y de sus organizaciones en el desarrollo de los distintos proyectos.
- La continuidad de los proyectos, que da a las intervenciones una estabilidad en el tiempo y la posibilidad de realizar un seguimiento y evaluación continua que permite conocer el impacto de las actuaciones a medio y largo plazo.

Más información: EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN 1995 – 2010 EN EUROS

AÑOS	MINISTERIO		CC AA		CC LL		TOTAL
	%PARTICIP.	CANTIDAD	%PARTICIP.	CANTIDAD	%PARTICIP.	CANTIDAD	
1995	51,00	3.123.760	27,90	1.708.834	21,10	1.292.404	6.124.998
1996	38,22	2.596.372	22,42	1.522.893	39,37	2.674.336	6.793.601
1997	44,12	2.999.291	29,11	1.978.664	26,77	1.819.732	6.797.687
1998	36,04	3.005.061	26,18	2.183.038	37,79	3.150.962	8.339.061
1999	39,43	2.989.789	25,16	1.907.522	35,41	2.684.294	7.581.605
2000	34,51	2.992.439	23,63	2.048.535	41,86	3.629.700	8.670.674
2001	43,00	2.985.588	32,86	2.281.611	24,14	1.676.092	6.943.291
2002	43,31	3.033.012	34,23	2.396.702	22,46	1.572.696	7.002.410
2003	41,65	3.065.160	35,85	2.638.542	22,50	1.655.594	7.359.295
2004	43,99	3.051.507	34,02	2.359.709	21,99	1.525.777	6.936.993
2005	41,35	3.013.226	35,13	2.559.849	23,52	1.714.340	7.287.415
2006	41,41	3.051.115	36,15	2.663.774	22,45	1.653.961	7.368.850
2007	40,81	3.065.160	36,19	2.718.435	23,00	1.727.674	7.511.269
2008	40,90	3.065.160	37,02	2.774.562	22,08	1.654.564	7.494.286
2009	22,73	1.065.160	59,27	2.777.974	18,00	843.581	4.686.715
2010	23,65	1.065.160	55,84	2.514.818	20,51	923.843	4.503.821
TOTALES		44.166.959		37.035.462		30.199.549	111.401.971
MEDIAS	39,13		34,43		26,43		

HITOS PARA LA POBLACIÓN GITANA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

1982

- **ESP¹⁴⁸ - Publicación del *Libro Blanco: Los Gitanos Españoles*, promovido por el **Secretariado Nacional de Apostolado Gitano** y realizado por el **Instituto de Sociología Aplicada de Madrid**.**
- INT - El primer Ministro alemán reconoce públicamente en Bonn el genocidio gitano del régimen nazi.
- ESP – Abril. Orden del Ministerio de Cultura por la que se dictan normas para la concesión de subvenciones a programas relacionados con la promoción socio-cultural de las minorías étnicas. BOE nº 95 de 21/4/1982
- ESP - Septiembre. II Jornadas de Enseñantes con Gitanos (iniciadas en 1980).
- **ESP- Octubre. Nace la Asociación Secretariado General Gitano (ASGG)**

1983

- ESP - Abril. Real Decreto 1174/1983 sobre Educación Compensatoria
- ESP - Junio. Ley Orgánica 8/1983 de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal, con importantes aportaciones en materia de igualdad de trato
- ESP – Concesión al cantaor Antonio Mairena de la Medalla de Oro de las Bellas Artes

1984

- INT. Julio. Parlamento Europeo (2 de julio de 1984). «Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el Consejo de 24 de mayo de 1984 relativa a la situación de los gitanos en la Comunidad»
- INT. Febrero. 2º Congreso mundial gitano celebrado en Chandigarh (India)
- ESP. El Senado, a través de la Comisión del Defensor del Pueblo y Derechos Humanos, estudia la problemática gitana.
- ESP – Septiembre. Jornadas de Estudio sobre Servicios Sociales para la Comunidad Gitana organizadas por la ASGG.
- ESP. Se crea el Consejo Municipal Gitano del Ayuntamiento de Sevilla.
- ESP –Se crea la Federación Gallega de Asociaciones de Promoción Gitana

1985

- **ESP - Proposición no de ley en las Cortes españolas sobre la creación de un Plan de Desarrollo Gitano**
- ESP – Marzo. Visita conjunta ASGG – Unión Romaní al Parlamento Europeo
- ESP - Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación 8/1985
- ESP – Junio. España firma el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea
- ESP. Elegido Juan Manuel Montoya (médico gitano) como Director de programas para la integración del colectivo gitano en España por el Ministerio del Interior.
- **ESP – Octubre. La Junta de Andalucía crea la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana**

1986

- **ESP. Creación de la Unión Romaní Española como Federación de Asociaciones Gitanas**
- ESP - Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con indicaciones (Artículo 5) sobre no discriminación por razón de raza.
- ESP – Abril. Ley 14/1986, General de Sanidad.
- **INT - Juan de Dios Ramírez Heredia elegido el primer europarlamentario gitano y español por el PSOE.**
- **EST - Los Presupuestos Generales del Estado incluyen, por vez primera, un crédito (de 1.311 millones de pesetas) «para financiar Programas estatales e internacionales de acción social mediante Convenios-Programas, y para la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Gitano»**
- ESP – Diciembre. Inicio del periódico quincenal *Nevipens Romaní*, editado por la Unión Romaní
- ESP – Publicación del libro de Teresa San Román *Entre la marginación y el racismo: Reflexiones sobre la vida de los gitanos*

1987

- ESP - La problemática del pueblo gitano en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, abordada por Juan de Dios Ramírez Heredia.
- ESP – Mayo. Congreso Mundial de Asociaciones del Pueblo Gitano celebrado en Lleida.
- INT - Informes de escolarización de niños gitanos e itinerantes en países de la CEE elaborados por Jean-Pierre Liegeois

¹⁴⁸ INT hace referencia a Internacional. ESP, hace referencia a España.

- Publicación del estudio *Gitanos y drogas* (ASGG/Grupo PASS)
- 1988**
- INT - Se estrena la película *Y los violines dejaron de sonar* (EE UU / Polonia) sobre el holocausto gitano
 - ESP - Coronación canónica de la Virgen Gitana, Majarí Calí, realizada por el Arzobispo de Valencia
 - ESP – Creación de la Federación de Asociaciones Romaníes de Andalucía (FARA), presidida por Pedro Peña
 - ESP – Octubre. Publicación del *Informe sobre la escolarización de los niños gitanos en España*, por la ASGG.
 - INT – Estreno de la película *El tiempo de los gitanos* (Dom za vesanje) del director yugoslavo Emir Kusturica con música de Goran Bregovic
- 1989**
- **ESP - El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pone en marcha, junto con las Comunidades Autónomas, el Programa de Desarrollo Gitano, cuyo objetivo general es “la integración de la población gitana española desde el punto de vista social, educacional y económico”.**
 - ESP – Octubre. Creación del Centro Sociocultural Gitano Andaluz en Granada adscrito a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta
 - ESP – Mayo. Primeras jornadas estatales de seguimiento escolar con minorías étnicas. Astorga, ASGG.
 - INT – Mayo. Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el seno del Consejo de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes
 - **ESP - Inicio de la Convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF que contempla la posibilidad de subvencionar programas para el pueblo gitano.**
 - INT- Noviembre. 3º Congreso Mundial de la Pastoral Gitana (el 1º tuvo lugar en 1965 y el 2º en 1980).
- 1990**
- INT – Noviembre. *Carta de París para una Nueva Europa* firmada en la cumbre de Jefes de Estado de la OSCE, con referencias a los derechos de las minorías en el continente.
 - ESP - 1as Jornadas sobre Cultura Gitana, celebradas en Granada en el Centro Cultural Andaluz.
 - INT - 4º Congreso Internacional Gitano en Serok, Polonia. Se designa el 8 de abril como Día Internacional del Pueblo Gitano en recuerdo del Congreso Gitano de Londres del 8 de abril de 1971.
 - **ESP - Publicación del Estudio sociológico: Los gitanos españoles 1978** promovido por la Asociación Secretariado General Gitano y realizado por el Instituto de Sociología Aplicada que no llegó a editarse en su día por motivos económicos.
 - ESP – Octubre. Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)
 - ESP - Nace la Asociación de Mujeres Gitanas Romí de Granada primera asociación de mujeres gitanas en España
- 1991**
- INT - Resolución 1991/21 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de Naciones Unidas con mención expresa a los gitanos
 - ESP - Creación de la Federació d'Associacions Gitanes de Catalunya (FAGIC).
 - **Edición del Mapa de la vivienda gitana en España encargado por la Asociación Secretariado Gitano al Grupo PASS.**
- 1992**
- INT – Tratado de Maastricht que establece los principios y derechos fundamentales en que se basa la Unión Europea, entre ellos los de no discriminación y libre circulación.
 - ESP – Marzo. Se celebran en Medina del Campo las I Jornadas Estatales de trabajo y empleo en la comunidad gitana, organizadas por la FSG
 - ESP. Octubre. El alcalde y los 10 concejales de la localidad jiennense de Mancha Real, condenados a un año de prisión y medio de destierro por destruir viviendas de gitanos en la madrugada de mayo de 1991.
 - INT – Diciembre. La Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas es aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 47/135
- 1993**
- INT - Estreno de la película *Latcho Drom*, de Tony Gatlif, sobre las itinerancias de los gitanos desde la India.
 - ESP – Marzo. Nace la revista *I Tchatchipen*, editada por Unión Romaní
 - **ESP - Mayo. I Encuentro Estatal sobre el Programa de Desarrollo Gitano, celebrado en Zaragoza.**

- EST – Noviembre. I Congreso Nacional “Los Gitanos en la Historia y la Cultura” celebrado en Granada
- INT - La Unión Romaní Internacional (IRU) es reconocida como órgano consultor por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- ESP - Publicación del libro de Antonio Gómez Alfaro, *La gran redada de gitanos: España, la prisión general de gitanos en 1749*, Ed. Presencia Gitana.

1994

- **ESP – Mayo. Primer Congreso Gitano de la Unión Europea, Sevilla**, con la presencia de la Reina Doña Sofía en el acto de inauguración y del Presidente del Gobierno, Felipe González, en la clausura. INT – Abril. Resolución A3-0124/94 del Parlamento Europeo sobre los gitanos en la Comunidad Europea
- ESP – Diciembre. Los Reyes de España compartieron un café de puchero con una familia en el poblado chabolista de La Celsa, al sur de Madrid.
- ESP – Estudio estatal sobre *Evaluación de la incorporación de los niños y niñas gitanos a la enseñanza básica*, realizado por la ASGG con la financiación del Ministerio de Educación.

1995

- ESP – Mayo. Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros. Estipula la igualdad de derechos de todos los alumnos y prohíbe la discriminación
- INT – Junio. 4º Congreso Mundial de la Pastoral de los Gitanos
- INT – Julio. Resolución del Parlamento Europeo sobre la discriminación contra los gitanos
- ESP – Noviembre. Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal. Deroga la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social (1970), sustituta de la Ley de Vagos y Maleantes (1933) que identificaba de forma específica a los gitanos

1996

- ESP – Febrero. Real Decreto 299/1996 de Ordenación de las acciones dirigidas a la Compensación de Desigualdades en Educación. BOE nº 62.
- INT - Junio, Declaración Universal de Derechos Lingüísticos de Naciones Unidas aprobada en Barcelona durante la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos
- **ESP - Octubre. El Parlamento Andaluz aprueba una Declaración Institucional relativa a la celebración del 22 de noviembre como "Día de los Gitanos Andaluces".**
- INT – Se crea en Budapest, Hungría, el European Roma Rights Centre
- La Junta de Andalucía publica *La población gitana de Andalucía*, de J.F. Gamella

1997

- INT – Designado como Año Europeo contra el Racismo,
- INT – Junio. Reglamento (CE) nº 1035/97 del Consejo por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC)
- **ESP – Noviembre. Primer Congreso Europeo de la Juventud Gitana en Barcelona.** Participa el Príncipe de Asturias y otros altos representantes institucionales.
- **INT - Mayo. Beatificación del gitano español Ceferino Jiménez, El Pelé, en Roma, por Juan Pablo II**
- ESP – Mayo. Campaña *Bajo la piel todos somos iguales* de lucha contra el racismo
- ESP - Primera edición de *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos* de la antropóloga Teresa San Román.
- ESP - Primera publicación del estudio, realizado por Unión Romaní, sobre la imagen de los gitanos en la prensa *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano durante 1995 y 1996.*

1998

- INT - Instrumento de Ratificación del Convenio-marco para la protección de Minorías I (CMPMN), del Consejo de Europa, hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995.
- ESP - El cantante gitano Peret, recibe la Cruz de Sant Jordi de la Generalitat de Cataluña
- ESP - 1er Plan Contra la Exclusión Social desarrollado en la Comunidad Foral de Navarra.
- ESP – Agosto. El Congreso Nacional Gitano convocado por la Iglesia Evangélica de Filadelfia en Leganés, reúne en la plaza de toros a 8.000 personas
- ESP – Diciembre. Creación del Consejo Municipal del Pueblo Gitano de Barcelona
- ESP – Creación del IRIS - instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid

1999

- ESP – Se cumplen 500 años de la Pragmática antigitana de 1499 y 200 años de la Prisión General de los Gitanos (1799).
- ESP – Se crea en Madrid el Primer Observatorio Regional contra el Racismo y la Intolerancia
- **ESP - Marzo. "Manifiesto del Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en apoyo de los derechos del Pueblo Gitano"**
- INT – Mayo. Entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Las instituciones europeas adquirieron competencias para regular la igualdad de trato en el acceso al empleo, la formación y la promoción profesional, así como a las condiciones de trabajo.
- **ESP – Diciembre. El Congreso de los Diputados crea una Subcomisión para el Estudio de la problemática del pueblo gitano en la que comparecen los principales representantes del movimiento asociativo. Se publica en el BOE (nº520) el Informe de la Subcomisión.**
- ESP – Diciembre. Real Decreto 1910/1999 por el que se crea el Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social que estipula que "dos de los vocales del consejo serán representantes de las entidades y organizaciones sociales de gitanos o que actúen en el área de población gitana".
- Publicación de *Alumnos gitanos en la escuela paya – Un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo*, de Mariano Fernández Enguita

2000

- **ESP – Enero. Comienza el programa de formación y empleo para población gitana *Acceder* gestionado por la ASGG en el marco del Programa Operativo Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo 2000-2006**
- ESP – Febrero. Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen, en Toledo
- INT – Marzo. Informe sobre la situación de los Roma y los Sinti en el área de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)
- ESP – Abril. Manuel Bustamante es elegido diputado por el Partido Popular en el Parlamento valenciano
- **INT – Junio. Directiva 2000/43 del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.** Prohíbe la discriminación por origen racial o étnico en cualquier ámbito (empleo, educación, seguridad social, salud, acceso a bienes y servicios, etc.).
- INT – Noviembre. Directiva 2000/78 del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Establece un marco para evitar la discriminación en el empleo por motivos de religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual.
- INT – Diciembre. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOCE C, 364/1. El artículo 21 prohíbe toda forma de discriminación.
- INT - Estrategia de Lisboa. Supone la implantación del Método Abierto de Coordinación y la elaboración de Planes Nacionales de Inclusión social.
- ESP – Diciembre. La Junta de Andalucía otorga la Llave de Oro del Cante Flamenco a título póstumo a Camarón de la Isla
- ESP - Presentación de un informe que pone en evidencia la discriminación del sistema jurídico-penal hacia las mujeres gitanas (*Informe Barañi*)
- ESP - Proposición de ley en las Cortes Aragonesas solicitando el reconocimiento administrativo de las bodas gitanas.
- ESP - Entrega de un Manifiesto a la presidenta del Senado por la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano.
- INT - Aprobación por parte del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial de una Recomendación general sobre la discriminación contra el pueblo gitano.

2001

- INT- Febrero. Instrumento de Ratificación de la Carta de Lenguas Regionales o Minoritarias (CLRM), de la Comisión Europea, en vigor desde el 1 de febrero de 2001.
- ESP – Julio. Asamblea extraordinaria de la Asociación Secretariado General Gitano que se subroga en una Fundación (FSGG)
- INT- Agosto. Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia en Durban (Sudáfrica). Participan unos 60 representantes gitanos de todo el mundo
- ESP- Diciembre. El Parlamento de Cataluña publica dos resoluciones: sobre reconocimiento de la identidad del pueblo gitano y el valor de su cultura (Resolución 1046/VI) y sobre la elaboración de un Plan integral del pueblo gitano en Cataluña (Resolución 1045/VI)
- ESP - 1er Encuentro Estatal de Gitanos Universitarios en Valladolid
- ESP- Noviembre. Se crea en Extremadura el Consejo Regional para la Comunidad Gitana. Decreto 179/2001

2002

- ESP – Abril. Las celebraciones del Día Internacional del Pueblo Gitano comienzan a asentarse en España. Cartel de Unión Romaní de la “Ceremonia del Río”.
- INT – Mayo. Congreso Mundial Gitano en Lodz, Polonia,
- ESP- Junio. Se crea la Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano de la Comunidad de Madrid, Ley 4/2002.
- ESP – El Plan de Erradicación del Chabolismo de Avilés (Asturias) recibe el IV Premio de Dubai sobre Buenas Prácticas de Mejora de las Condiciones de Vida.
- ESP – Julio. Presentación del estudio de la FSGG *Evaluación de la normalización educativa del alumnado gitano en educación primaria*
- INT – Septiembre. Creación de la European Roma Information Office (ERIO) en Bruselas
- ESP – Noviembre. Presentación de informe del Open Society Institute (OSI) sobre *Seguimiento de la protección de las minorías en la UE. La situación de los roma/gitanos en España.*

2003

- ESP – Abril. La FSGG presenta el libro *50 mujeres gitanas en la sociedad española*
- INT – Junio. Conferencia internacional “Roma in an Expanding Europe” organizada por el Banco Mundial en Budapest
- INT – Julio. Segundo Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI),
- ESP - Edición y difusión en centros educativos del CD didáctico «Maj Khetane/ Más juntos. Materiales interactivos para trabajar la Cultura gitana»
- ESP- Noviembre. Creación del Consejo para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano en el País Vasco. Decreto 289/2003.
- INT - Informe de la ONU sobre la situación de la comunidad romaní del centro y este de Europa
- **ESP- Diciembre. Se transpone la Directiva 2000/43 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato** de las personas independientemente de su origen racial o étnico a la legislación española mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

2004

- INT – Abril. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros
- ESP- Mayo. El político gitano Francisco Saavedra elegido como diputado regional por el PSOE en la Asamblea de Extremadura.
- INT – Mayo. Ampliación de la Unión Europea a 25 Estados. Se incorporan países del Este con numerosa población gitana como Eslovaquia, Hungría, República Checa, etc.
- INT – Junio. Livia Járóka elegida como primera europarlamentaria gitana, por el partido húngaro Unión Cívica Húngara (Fidesz).
- INT- Octubre. Viktória Mohácsi entra en el Parlamento Europeo siendo la segunda europarlamentaria gitana, por el partido húngaro Alianza de los Demócratas Libres (SzDSz).
- ESP- Noviembre. El Parlamento Vasco aprueba el I Plan para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco. Se establece el 16 de Noviembre como Día del Pueblo Gitano en el País Vasco.
- **INT- Noviembre. La Comisión Europea publica el informe *La situación de los roma en la Unión Europea ampliada***
- ESP – Noviembre. Lanzamiento de la campaña de sensibilización de la FSGG “Conócelos antes de juzgarlos” con spot en televisión

2005

- **INT – Febrero. Nace la *Década para la Inclusión de los Gitanos 2005-2015*, iniciativa de nueve países de la Europa central y del sureste, auspiciada por la Fundación Soros y el Banco Mundial** Posteriormente se han ido incorporando otros países sumando 12 en la actualidad más Eslovenia y Estados Unidos con un estatus de observador. Una de las primeras iniciativas de la Década ha sido la creación de un **Fondo para la Educación de los Gitanos.**
- INT- Abril. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea, donde se condena todas las formas de discriminación sobre la población gitana y se pide a los Estados miembro su reconocimiento como minoría europea y la puesta en marcha de una serie de medidas para fomentar su inclusión.
- ESP- Mayo, Creación en Cataluña de la Comisión Interdepartamental del Plan integral del Pueblo Gitano y del Consejo Asesor del Pueblo Gitano. Decreto 102/2005
- INT – Mayo. *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los gitanos en Europa* (Consejo de Europa)

- **ESP- Julio. Se crea el Consejo Estatal del Pueblo Gitano** “como un órgano colegiado y consultivo, para formalizar la participación y colaboración de las organizaciones relacionadas con la población gitana en el área de bienestar social”. Real Decreto 891/2005
- **ESP- Septiembre. El Congreso de los Diputados aprueba una *Proposición no de ley por la que se insta al gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano.***
- ESP – Octubre. Canal 2 de Andalucía (Canal Sur) inicia la emisión de la serie documental "Gitanos",
- ESP- Noviembre. Se aprueba el primer Plan integral del pueblo gitano de Cataluña para el periodo 2005-2008.
- ESP – El programa de RTVE *En Portada* emite el reportaje “Los gitanos, europeos sin estado” galardonado posteriormente con varios premios

2006

- ESP – Enero. Francisco Santiago interpreta el Himno gitano en el Acto celebrado ante los Reyes de España, por el Día Internacional en recuerdo de las víctimas del Holocausto (26 de enero).
- INT – Enero. La Comisión Europea incorpora a su web una sección sobre “La Unión Europea y los gitanos”
- ESP- Febrero. 3º Informe sobre España de la ECRI - Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
- ESP – La FSG publica el estudio *Población gitana y empleo 2005*, con datos comparados con la encuesta de la EPA.
- ESP- Mayo. Nueva Ley Orgánica 2/2006 de Educación. El Artículo 1 indica que el sistema educativo español deberá estar basado en los valores, derechos y libertades reconocidos en la Constitución, entre otros el principio de equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación.
- INT – Mayo. El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) presenta un *Informe general sobre la situación de la población romaní y los traveller en el contexto de la enseñanza en toda la UE.*
- ESP- Junio. Aprobado por Referéndum la reforma del Estatuto de Cataluña, el primero en incluir una referencia al pueblo gitano (Art. 42). “Los poderes públicos... también deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguarda de la realidad histórica de este pueblo”.
- INT – Junio. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de las mujeres romaníes en la Unión Europea
- **ESP - Junio. Se constituye el Consejo Estatal del Pueblo Gitano**, por el que “se confiere un carácter institucional a la colaboración y la cooperación del movimiento asociativo gitano con la Administración General del Estado para el desarrollo de políticas de bienestar social que posibiliten la promoción integral de la población gitana”.
- INT – Septiembre. El Consejo de Europa lanza la campaña de sensibilización “Dosta!” con el eslogan “No hay nada que temer de los gitanos más que nuestros prejuicios”.
- ESP- Noviembre. El Parlamento de Extremadura insta a la Junta a difundir el reconocimiento de la cultura gitana y su valor para la sociedad extremeña, y a prevenir e identificar prácticas discriminatorias por origen racial o étnico. Resolución N 105/
- ESP - Presentación del Plan Integral del Pueblo Gitano, promovido por el Govern de la Generalitat de Catalunya.
- ESP – Diciembre. Elaboración del Plan Integral para la convivencia y el desarrollo social del Pueblo Gitano de Galicia

2007

- INT – Designado por la Comisión Europea como Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos
- INT- Enero. Rumania y Bulgaria, dos países con numerosa población gitana, entran en la Unión Europea
- ESP- Marzo. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
- ESP- Marzo. Aprobado por Referéndum la reforma del Estatuto de Andalucía con mención a la comunidad gitana (Art. 10, apartado 3. 21) en sus objetivos básicos: “La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social”.
- INT – Marzo. La Unión Europea crea la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) que sustituye al EUMC (Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia)
- **ESP- Marzo. Creación del Instituto de Cultura Gitana.** Orden CUL/1842/2007, de 31 de marzo. La reunión constitutiva de su patronato, presidida por la Ministra de Cultura se celebra el 31 de mayo.
- ESP- Abril. El Tribunal Constitucional estima la demanda de una gitana viuda a la que se niega su pensión de viudedad
- ESP – Abril. Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón donde se recoge mención a la comunidad gitana en el Art. 23.2: “Los poderes públicos aragoneses promoverán las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana”.
- ESP - Abril – El gobierno Foral establece el 27 de Abril como Día del Pueblo Gitano de Navarra.
- INT – Junio. Creación de EURoma, Red Europea sobre Inclusión social y población gitana en el marco de los Fondos Estructurales, promovida por el gobierno español y la FSG.

- ESP – Junio. Comienza el segundo periodo (2007-2013) del Programa Operativo Acceder de formación y empleo para la población gitana
- ESP – Julio. Ley contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Ley 19/2007, de 11 de julio
- **ESP- Septiembre. Real Decreto 1262/2007 por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.**
- INT- Noviembre. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluye que hubo discriminación en el acceso a la educación de ocho niños gitanos en el denominado "Caso Ostrava"
- INT – Noviembre. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros
- ESP – Diciembre. El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge una mención a la comunidad gitana. Art. 16.23. Objetivos... "La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana, fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales".
- ESP – Diciembre. Ley por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Artículo 2: se reconoce y declara de carácter injusto de todas las condenas, sanciones y cualesquiera formas de violencia personal producidas por ... la pertenencia a ... minorías étnicas.
- ESP – Diciembre. Concesión de la Medalla al Mérito del Trabajo a la maestra gitana Adelina Jiménez
- ESP - El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elabora el *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana*.
- ESP - Estudio de la Fundación Secretariado Gitano, Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre el alumnado gitano en la ESO
- ESP – Diciembre. Gala de presentación del Instituto de Cultura Gitana en el Teatro de la Zarzuela y Congreso "Los gitanos y lo gitano en la cultura española" en la Biblioteca Nacional.

2008

- INT - Año Europeo del Diálogo Intercultural
- INT- Enero. Creación de EURoma – Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el marco de los Fondos Estructurales promovida por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España y la Fundación Secretariado Gitano.
- ESP- Enero. El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge una mención a la comunidad gitana: Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas. (...) 23. La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana, fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales.
- **INT- Enero. Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de enero, sobre una estrategia europea relativa a la población gitana**
- ESP – Febrero. Juan de Dios Ramírez Heredia, miembro fundador y presidente de la Unión Romani, investido Doctor Honoris Causa por la Universidad de Cádiz
- INT- Marzo. Instrumento de Ratificación del Protocolo nº12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (nº 177 del Consejo de Europa), hecho en Roma el 4 de noviembre de 2000 (BOE núm. 64, de 14 de marzo de 2008).
- ESP – Marzo. *Encuesta sociológica a hogares de la población gitana* (Estudio CIS nº 2664), encargada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y realizada entre 2006 y 2007 a través de 1.610 entrevistas en toda España.
- INT- Marzo. Se crea la Coalición por una política europea para la población gitana – ERPC compuesta por varias ONG y organizaciones europeas (la FSG por parte española).
- INT – Abril. Transferencia a Rumania del programa de empleo *Acceder* de la FSG-Fondo Social Europeo.
- ESP- II Plan Vasco para la promoción integral y la participación social del Pueblo Gitano 2008-2011.
- ESP – Junio. Seminario Internacional de Cultura Gitana organizado por el Instituto de Cultura Gitana en Zaragoza
- INT- Julio. El Parlamento Europeo pide a las autoridades italianas que pongan fin al "censo étnico" y a las políticas discriminatorias hacia los gitanos (Resolución de 10 de julio)
- INT – Julio. La Comisión Europea presenta una Comunicación sobre No Discriminación e Igualdad de Oportunidades acompañada de un Documento de Trabajo sobre *Instrumentos y políticas comunitarias para la inclusión de los roma/gitanos*.
- ESP – Agosto. Manifestación en Madrid contra el racismo hacia los gitanos en Europa, especialmente en Italia.
- **INT- Septiembre. Primera Cumbre Europea sobre los Gitanos celebrada en Bruselas el 16 de septiembre bajo los auspicios del Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso y la Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea.**
- ESP. Septiembre. Condenados a 19 meses de cárcel los agresores de las familias gitanas de Cortegana (Huelva) en enero de 2005

- ESP – Octubre. Presentación del *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007* (FSG y Ministerio de Vivienda) donde se concluye que El 88% de los gitanos reside en casas comunes y normalizadas.
- INT – Noviembre. Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.
- INT – Noviembre. Transferencia del programa de empleo *Acceder* a Rumania
- ESP – Diciembre. Primer seminario estatal Roma/Gitanos del Este, organizado por la FSG
- ESP – Real Decreto 2066/2008 por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Introduce la erradicación del chabolismo y la infravivienda.

2009

- INT- Enero. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea, donde se insiste en la necesidad de combatir toda forma de discriminación
- INT- Febrero. España se integra formalmente en la "Década para la Inclusión de los Gitanos 2005-2015"
- INT – Marzo. Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2009, sobre la situación social de los romaníes y su mejor acceso al mercado de trabajo en la UE (2008/2137(INI))
- INT – Abril. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) publica los resultados de la primera encuesta (EU MIDIS) realizada a escala comunitaria sobre las experiencias de discriminación y delitos racistas de los inmigrantes y las minorías étnicas (con especial atención a los roma/gitanos).
- **INT- Abril. La Comisión Europea crea una Plataforma para mejorar la coordinación de los esfuerzos de la UE en la lucha contra la exclusión de los gitanos.1ª reunión de la Plataforma en Praga y Propuesta de 10 Principios Básicos Comunes para la inclusión de los gitanos.**
- INT – Junio. Documento de Conclusiones del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales de la UE sobre la inclusión de los gitanos.
- ESP- Junio. Se aprueba el Plan integral del pueblo gitano de Cataluña para el periodo 2009-2013.
- INT- Junio. Lívía Járóka, eurodiputada húngara de etnia romaní reelegida en el Parlamento Europeo Viktória Mohácsi, también gitana y de Hungría, no logró los votos necesarios para su reelección.
- INT – Junio. Publicación de un estudio de la UE sobre *La Situación Social de los Gitanos y su Mejor Acceso al Mercado de Trabajo en la UE*
- ESP – Septiembre. Se inicia en la Universidad Pública de Navarra el Curso online de Experto en Intervención Social con la Comunidad Gitana (Curso 2009-2010, UPNA-FSG)
-
-
- ESP – Septiembre. Nace el programa *Promociona* de apoyo y orientación educativa para alumnos gitanos desarrollado por la FSG
- ESP- Octubre. Se nombra Presidente del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por su Origen Racial o Étnico a José Manuel Fresno García y vicepresidente a Juan de Dios Ramírez Heredia.
- ESP – Octubre. Se celebra en Madrid el Seminario internacional "Salud y Comunidad Gitana. Análisis de la Situación en Europa",
- INT – Noviembre. Publicación por la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE del estudio *Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*
- INT- Diciembre. Entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que refuerza las competencias de la UE en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación: El artículo 2 define la no discriminación como uno de los valores que debe fundamentar la actuación de la Unión Europea.
- **INT- Diciembre. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos da la razón a la viuda gitana española M^a Luisa Muñoz y concluye que negarle la pensión fue discriminatorio**
- INT- Eurobarómetro sobre la Discriminación en la UE, con indicadores sobre la población gitana
- INT - Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006.

2010

- INT- Enero. Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, designado por el Parlamento Europeo y el Consejo.
- ESP – Enero. Fallece José Heredia Maya (escritor gitano).
- INT – Enero. Centenario de Django Reinhardt (guitarrista gitano)
- **INT- Abril. Se celebra en Córdoba la "II Cumbre Europea sobre Acciones y Políticas a favor de la Población Gitana" organizada en el marco de la Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010.**
- **ESP- Abril. Se aprueba el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012.**
- INT – Abril. Comunicación de la Comisión Europea sobre *La integración social y económica del pueblo romaní*
- INT – Abril. El Consejo de Europa presenta un informe sobre la situación de los gitanos en Europa

- INT- Mayo. La UE adopta nuevas medidas para mejorar las condiciones de vivienda de las comunidades gitanas (artículo 7.2 del FEDER)
- ESP – Junio. Se presenta en Madrid la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad de la que forma parte la FSG
- INT- Septiembre. Colombia reconoce los derechos de los gitanos y promoverá sus prácticas culturales (Decreto 2957)
- INT – Septiembre. Manifestación el día 9 en numerosas ciudades europeas (entre ellas Madrid y Barcelona) para protestar contra la política de expulsiones indiscriminadas de gitanos por parte del Gobierno francés de Sarkozy.
- ESP- Septiembre. Se crea la Red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación del Consejo de Igualdad de trato
- INT – Septiembre. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea
- INT- Octubre. Los 47 países del Consejo de Europa adoptan la “Declaración de Estrasburgo” en la que denuncian la discriminación que continúan sufriendo los gitanos en Europa
- INT – Noviembre. La Unesco declara el flamenco Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad
- ESP – Noviembre. La FSG presenta junto con el Instituto de la Mujer el estudio *Evaluación de la normalización educativa de las alumnas y los alumnos gitanos en la etapa de Educación Primaria*

2011

- INT- Febrero. Discurso de Jerzy Buzek, presidente del Parlamento Europeo, en sesión plenaria, en el que se reconoce el genocidio gitano en la 2ª Guerra Mundial
- INT- Marzo. El Parlamento Europeo aprueba por amplia mayoría una Resolución sobre la futura Estrategia para la Inclusión de la Población Gitana.
- **INT- Abril. La Comisión Europea presenta el 5 de abril una Comunicación sobre el Marco de la Unión Europea para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana hasta 2020**, en el que establece por primera vez un marco común para el desarrollo de medidas y políticas en el ámbito nacional a partir de enfoques, objetivos y ámbitos de trabajo compartidos por todos los Estados miembros.
- INT – Abril. 40º aniversario del Congreso Gitano de Londres en el que se instituyó la bandera y el himno gitanos
- ESP – Abril. Consejo Regional del Pueblo Gitano creado por Orden de la Consejería de Salud y Bienestar Social de Castilla - La Mancha
- ESP – Mayo. I Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra (2011-2014).
- ESP – Mayo. I Encuentros Comunidad Gitana. Ciudadanía y Diversidad organizados en Madrid por la FSG
- INT- Junio. El Papa recibe en el Vaticano a dos mil gitanos europeos en el 75º Aniversario de la beatificación de "El Pelé"
- INT- Junio. La reunión del Consejo Europeo, celebrada los días 23 y 24 de junio en Bruselas refrenda el informe de la Presidencia sobre la inclusión de los gitanos y exhorta a que se apliquen las conclusiones del Consejo del 19 de mayo sobre el Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana. Este Marco obliga a todos los Estados miembros a presentar sus propias Estrategias Nacionales antes de finales de 2011.
- ESP- Junio. El Boletín Oficial de las Cortes Generales del 10 de junio publica el Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que no llegará a ser aprobado.
- INT- Julio. El Parlamento Europeo publica un estudio sobre los ciudadanos gitanos en la Unión Europea
- INT-Septiembre. El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa organiza una Cumbre de Alcaldes dedicada a la población romaní en Europa, en Estrasburgo (Francia)
- INT-Septiembre. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) presenta su Recomendación nº13 de política general sobre lucha contra la discriminación hacia los gitanos
- ESP – Noviembre. Concesión de la Cruz de Plata de la Orden Civil de la Solidaridad Social al profesor gitano Ricardo Borrull por su labor en la escolarización de los niños gitanos
- ESP- Diciembre. El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad publica el informe: *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*

2012

- INT - Febrero. Informe del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre *La situación de los derechos humanos de los gitanos*
- INT – Febrero. El secretario general del Consejo de Europa y la Comisaria de Educación y Cultura de la UE inauguran la Conferencia del programa de mediadores gitanos “Romed”
- **ESP - Marzo. El Consejo de Ministros aprueba, a propuesta del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la “Estrategia para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020”.**
- INT - Marzo. Reunión Extraordinaria de la Plataforma Europea sobre la Inclusión social de la Población Gitana
- ESP - Marzo. Inauguración en Granada de la Exposición 'Vidas Gitanas' del Instituto de Cultura Gitana

- ESP - Abril. Renovación de cargos del Consejo Estatal del Pueblo Gitano
- INT – Mayo. Comunicación de la Comisión Europea sobre las Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos
- INT – Mayo. Presentación de la Encuesta de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales - FRA sobre *La situación de la población romaní en 11 Estados miembros de la UE*
- INT – Mayo. Recomendaciones a España del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas con referencias a la población gitana