

ISIDRO RODRÍGUEZ

La inclusión social de la comunidad gitana en España (1999-2009)

Para ilustrar los cambios experimentados por la comunidad gitana durante los diez años transcurridos desde la publicación del primer número de la revista *Gitanos* hasta hoy, contamos en esta sección de “A fondo” con un artículo del Director de la Fundación Secretariado Gitano.

Isidro Rodríguez Hernández (Madrid, 1961), es Licenciado en Psicología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado en Cruz Roja y otras entidades en el ámbito de la salud, incorporándose en 1994 a la entonces Asociación Secretariado General Gitano para coordinar el Área de Salud y el proyecto europeo *Sastipen*. En 1999 asumió la coordinación territorial de la ASGG en Madrid; en 2000 accedió al puesto de Director de Programas de la entidad, constituida ya como Fundación, y desde abril de 2005 dirige la Fundación Secretariado Gitano.

Celebramos con este Número 50 de nuestra revista *Gitanos Pensamiento y Cultura*, los primeros diez años de vida de esta publicación y hemos querido detenernos a hacer un rápido balance sobre lo que este tiempo ha significado para la comunidad gitana desde el punto de vista de su incorporación en la sociedad española. Es este un análisis realizado desde nuestra perspectiva y desde el papel de actores involucrados en la *promoción integral de la comunidad gitana desde el respeto y apoyo a su identidad cultural*, tal y como reza nuestra Misión.

Estos diez últimos años de trabajo han coincidido con un periodo de fuerte crecimiento y expansión de nuestra Fundación, tanto en España como en el escenario europeo y ya éste es en sí mismo un síntoma de que la cuestión gitana ha cobrado una mayor relevancia para las administraciones –que son quienes en mayor medida financian las actividades de la FSG– y de que se le ha prestado más atención que en otros momentos.

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.

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.



– Las primeras dudas se pueden expresar con la pregunta de si este tiempo de crecimiento se ha aprovechado bien y se ha hecho todo lo que se podía. La sensación, desde nuestra perspectiva es que no

Es en este último ámbito en el que con el paraguas del Fondo Social Europeo y las Administraciones españolas, se ha logrado en estos diez años poner en marcha la actuación de inclusión sociolaboral más sólida y más eficaz de las que se han dirigido a las personas gitanas, el programa *Acceder*.

Nuestra Fundación ha finalizado estos diez años elaborando su *Plan Estratégico 2009-2013* y en él hemos concretado de qué manera queremos renovar nuestro compromiso con la comunidad gitana y con el conjunto de la sociedad española en los próximos años. Queremos seguir acompañando a la comunidad gitana en su proceso de inclusión social y de conquista de su condición de ciudadanos de primera, y contribuir con nuestras actuaciones a promover los cambios en la situación de las personas y a eliminar las enormes desigualdades que aún separan a las personas gitanas del resto de sus conciudadanos.

¿Qué han supuesto estos 10 años para la comunidad gitana?

A principios de 1999, el entonces director del Secretariado Gitano, José Manuel Fresno, elaboró un documento de trabajo titulado *La Comunidad Gitana española a las puertas del tercer milenio*¹. En él, se hacía balance sobre la situación, los progresos y los desafíos para la comunidad gitana en el siglo que comenzaba. Se constataba que los gitanos continuaban siendo el grupo 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 una década desde entonces, han sido diez años dorados 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 en 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 esta década, muchas familias gitanas también han mejorado su situación como consecuencia de la mayor activación económica. Las familias que se dedican al comercio ambulante o a mercadillos se han beneficiado de la buena marcha del comercio y del consumo en general. 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 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.

Se ha avanzado y algunos de estos cambios probablemente no tienen vuelta atrás y sus impactos se están viendo ya y se consolidarán aún en los años venideros. De otros hechos percibimos su trascendencia social, como por ejemplo la rápida penetración de la Iglesia de Filadelfia en las prácticas religiosas y vitales de tantas familias gitanas, pero cuyas repercusiones aún no alcanzamos a valorar. También hay otro conjunto de cambios producidos que han sido muy coyunturales y débiles. Acabamos esta década con muchas dificultades para valorar la profundidad de los progresos alcanzados y dificultades para adelantar cómo se van a desarrollar los próximos años.

Las primeras dudas se pueden expresar con la pregunta de si este tiempo de crecimiento se ha aprovechado bien y se ha hecho todo lo que se podía. La sensación, desde nuestra perspectiva es que

– El crecimiento económico y la creación de empleo han mostrado que no son por sí solos la solución a los problemas de la exclusión. En España se han mantenido en estos años las tasas de pobreza relativa y las personas y colectivos excluidos continúan estándolo del mercado laboral

¹ Fresno, J.M. “La Comunidad Gitana española a las puertas del tercer milenio”. En *Cuadernos de realidades sociales*, N° 53-54, pags. 47-74.- Madrid: Instituto de Sociología Aplicada, 1999.

no. En este periodo nuestro país ha superado en PIB la media europea y al de países como Italia y hemos asistido a un superávit sin precedentes en las cuentas públicas. Sin embargo no nos hemos igualado en los porcentajes del PIB dedicados a políticas sociales. Si ponemos como ejemplo la construcción de vivienda –uno de los motores de nuestro crecimiento– con años en los que se han construido más viviendas que en el conjunto de la UE, ha venido acompañado de un descenso en la vivienda pública y no se ha conseguido la erradicación de los focos de chabolas o de infravivienda. Igualmente podríamos decir del gasto per cápita en educación o en salud.

El crecimiento económico y la creación de empleo han mostrado que no son por sí solos la solución a los problemas de la exclusión. En España se han mantenido en estos años las tasas de pobreza relativa y las personas y colectivos excluidos continúan estándolo del mercado laboral. La mayor riqueza no se ha distribuido por igual y de hecho la dualización o la brecha entre los que más tienen y los más vulnerables se ha agrandado aún más, y no sólo en términos de riqueza, sino también de oportunidades.

La segunda fuente de incertidumbre se refiere al nuevo contexto socioeconómico que nace con la crisis financiera y que ya se ha manifestando en un rápido crecimiento del desempleo que está golpeando especialmente a las personas y grupos más vulnerables. Nos adentramos en años en los que vamos a convivir con altas tasas de parados y años de recortes presupuestarios. Aún en el caso de que, como se insiste, no se realicen recortes en las políticas sociales, la realidad es que las ya débiles medidas de lucha contra la exclusión llevadas a cabo en el periodo anterior se van a ver seriamente debilitadas, como ya estamos empezando a comprobar. El necesario mantenimiento de las pensiones o las prestaciones para desempleados tiene un impacto limitado en aquellos grupos que, como es el caso de la comunidad gitana, cuentan con una población básicamente joven, con una débil presencia de asalariados (sólo el 51% de los ocupados han accedido al mercado de trabajo por cuenta ajena, en este periodo de pleno empleo técnico en muchas CCAA), con menores que no finalizan la enseñanza secundaria y dónde el 70% de los mayores de 16 años no cuenta con estudios primarios.

A pesar de mantener que ésta ha sido una década positiva para la promoción, la inclusión y el reconocimiento de la comunidad gitana, hoy debemos seguir diciendo, como ya hacíamos en 1999, que la minoría 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.

La desigualdad y la exclusión que permanecen

En el *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*² encargado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2007 al equipo de la Universidad Pública de Navarra dirigido por Miguel Laparra, el autor manifestaba la dificultad para determinar si se está produciendo una reducción de las desigualdades sociales o si éstas se están ampliando aún más.

[...] lo que consideramos que es la pregunta esencial a plantearse respecto de la comunidad gitana en España está lejos de poderse responder satisfactoriamente: Después de centurias de fuerte discriminación étnica, de una larga historia de persecuciones y de encierros, de experimentar los niveles máximos de desigualdad que colocaban a los gitanos en las posiciones más bajas de la jerarquía social, ¿se están reduciendo o se están ampliando las diferencias sociales (objetivas y simbólicas) de los gitanos respecto del conjunto de la sociedad?

Esta dificultad expresada, entendemos que tiene que ver con el hecho de que son indudables los cambios y mejoras producidas en estos años en todas las dimensiones que intervienen en la situación de exclusión de esta comunidad, pero a la vez, los datos muestran las tremendas desigualdades que persisten y apuntan a que, en algunos terrenos, la brecha se amplía.

La intrincada red de factores y dimensiones de la exclusión para las personas gitanas, la información débil y fragmentada de que se dispone y las dinámicas de transformación social dentro de la propia comunidad, hacen efectivamente difícil identificar el alcance y las tendencias de los avances producidos. También hacen difícil señalar los obstáculos y la manera de removerlos. Valorando estos diez últimos años vemos luces en cada una de esas dimensiones por separado, percibimos cambios y mejoras en la situación social, en los niveles de protección, en la participación social, en las medidas de inclusión desarrolladas, en el reconocimiento social, en el rol de las mujeres, en los discursos y las expectativas de las personas gitanas, en las prácticas... Sin embargo, a la vez, seguimos percibiendo su insuficiencia y constatando la permanencia de desigualdades dramáticas.

– A pesar de mantener que ésta ha sido una década positiva para la promoción, la inclusión y el reconocimiento de la comunidad gitana, hoy debemos seguir diciendo, como ya hacíamos en 1999, que la minoría 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

² Laparra Navarro, Miguel. *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana. Una primera aproximación*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

La multidimensionalidad de los procesos de exclusión ocasiona que una dificultad en una de las dimensiones, provoque o mantenga las dificultades en otras áreas, retroalimentando el sistema (la dificultad para acceder al mercado de trabajo aumenta con el rechazo social, también hay elementos con una base cultural y, sin duda, es determinante la cualificación de las personas, etc.). Lo contrario también es cierto y la mejora en determinadas áreas clave (la reducción de la discriminación, el mayor acceso al mercado de trabajo o a los estudios, la mejora de la salud o tipo de hábitat...) facilita el cambio positivo en otros ámbitos. Sin embargo, los cambios que en esta última década se han producido, parecen haber sido insuficientes o no han alcanzado aún una masa crítica suficiente para que se retroalimenten en un círculo virtuoso de mejora. Además los cambios conllevan transformaciones también en las representaciones sociales y en los referentes culturales y éstas son lentas, no uniformes y siempre difíciles de valorar.

Pobreza y exclusión

En el mencionado trabajo de M. Laparra se recogen los datos sobre pobreza del *Informe FOESSA* de 1998; en ellos se indica que el 51% de los gitanos que se encuentran bajo el umbral de la pobreza lo están de una manera "severa", cuando ese porcentaje era del 17% para el conjunto de la población. Diez años después, de nuevo el *Informe FOESSA* de 2008³ constata la sobrerrepresentación de los gitanos en el espacio de la exclusión severa, donde el 12% de las personas en esta situación serían gitanas, cuando su peso en la población española es del 2%. Una de cada tres familias está afectada por situaciones de exclusión severa y el 75% de los hogares están sometidos a alguna forma de exclusión. Según concluye el Informe, hoy en España pertenecer a la comunidad gitana es "el factor más intensamente asociado a la exclusión social de todos los que hemos analizado".

Las ocupaciones laborales y acceso al mercado de trabajo

Es este un ámbito en el que hemos podido apreciar transformaciones importantes y positivas en esta década, con una tendencia que apunta, en general, a una mayor participación 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 que hemos disfrutado ha permitido algunos cambios 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 empleo *Acceder* que la FSG pone en marcha en 2000 es un observatorio privilegiado para apreciar estas transformaciones. Su presencia en casi 50 localidades españolas, el hecho de que más de 47.000 personas hayan pasado por el mismo en este

- Los cambios que en esta última década se han producido, parecen haber sido insuficientes o no han alcanzado aún una masa crítica suficiente para que se retroalimenten en un círculo virtuoso de mejora

tiempo, los 35.000 contratos conseguidos y las más de 15.000 personas gitanas que han accedido a un contrato de trabajo y el contacto y la cercanía de los técnicos 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, se aprecia una mayor diversificación en las ocupaciones laborales. Junto a la persistencia de la venta ambulante, 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 relevancia el trabajo asalariado en el sector de los servicios, la construcción y en menor medida la industria. El trabajo por cuenta ajena ha comenzado a ser en estos 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 90, donde existía una amplia oferta formativa, veíamos a jóvenes gitanos acercarse a la misma con una utilización muy instrumental de esos cursos que por estar becados reportaban unos pequeños ingresos inmediatos. Hemos podido ver en estos años cómo se ha incrementado la demanda formativa como pasarela para acceder a un empleo. El empleo por cuenta ajena se ha instalado como una opción posible y positiva en el discurso de la comunidad. 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.

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 el *Informe de Resultados del Programa Acceder*⁴ se aprecia la progresiva participación de las mujeres en el Programa, pasando de representar un 41% en 2001 a ser de mujeres (un 55%) la mayoría de los contratos logrados en 2008 y ser éstas también las que mayor participación han tenido en cursos formativos.

³ VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Cáritas Española, 2008. Disponible a texto completo en www.foessa.org

⁴ *Acceder. Informe de Resultados 2000-2006*. - Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2007. www.gitanos.org/publicaciones/memoriaacceder2007/

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.

A pesar de ello hay que insistir en que, aun habiendo atravesado el periodo de mayor crecimiento de nuestra economía, el balance para la comunidad gitana muestra de nuevo las grandes desigualdades y la gran distancia con el conjunto de la sociedad española. En 2007 la FSG publicaba un estudio sobre *Población gitana y Empleo*⁵ encargado a la consultora EDIS. Se trataba de la primera investigación de estas características a nivel estatal, que utilizando los indicadores de la Encuesta de Población Activa (EPA) ha podido aportar datos que han permitido comparar la situación en empleo de la comunidad gitana con la del resto de la población española. El estudio mostraba cómo a pesar de tener una tasa de actividad superior a la media nacional, la estructura de ocupación de las personas gitanas está muy alejada de la población mayoritaria. Tan sólo un 51% de los ocupados lo hacen como asalariados y, de estos, tan sólo el 15% cuentan con un empleo fijo. La temporalidad en estos puestos es de un 70% (sólo el 30% para la población general). El estudio mostraba cómo una de cada cuatro personas ocupadas lo estaban en actividades no reguladas que en la práctica suponen subempleo y falta de protección alguna. En el Informe de M. Laparra antes citado se interpretan algunos de los datos del trabajo de la FSG que la metodología basada en la EPA limitaba, y concluía que la tasa de desempleo en las personas gitanas podría situarse en el 38%, 27 puntos más que la de la población española en ese momento.

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 este final

- 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

de década de extrema debilidad que va a verse seriamente acrecentada con la crisis económica y el aumento del desempleo. Podemos concluir que los derechos laborales consagrados en nuestro ordenamiento no protegen suficientemente a las personas gitanas y que no será dejando actuar al mercado y confiando en el crecimiento de la economía como estos derechos puedan verse efectivamente garantizados. 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 situación en relación a la vivienda

El papel de la vivienda en la década que analizamos ha sido determinante en nuestro país. La construcción ha sido uno de los motores de nuestra economía y uno de los mayores generadores de empleo; y también finalmente ha tenido un papel protagonista en el desencadenamiento de la crisis. Han sido los años en los que más viviendas se han construido, más de las que el mercado podía absorber, y esta fiebre ha venido acompañada de un encarecimiento fabuloso de su precio y de una reducción drástica de la construcción de vivienda pública. Para la situación de la comunidad gitana española podemos afirmar que paradójicamente fueron los años 80 y los primeros 90 más determinantes en la mejora de sus condiciones residenciales y que esta década del ladrillo ha traído diferencias de trato según los territorios en los que uno habita y en general, estancamiento y mantenimiento de las desigualdades.

La exclusión social de los gitanos ha estado claramente reflejada en su realidad residencial a través de los años. La vivienda y el hábitat tienen un carácter muy estructurante de los procesos de exclusión y también en los de incorporación social. La vivienda y las condiciones del lugar en el que habitamos abren oportunidades para acceder a otros bienes y servicios o, por el contrario, pueden actuar como una potente barrera frente a la promoción de las personas. Podemos afirmar que España es el país europeo con una importante población gitana en donde más se ha avanzado en la integración residencial de esta comunidad.

Fueron precisamente los criterios inclusivos para acceder a las viviendas sociales (que primaban a las personas con niveles de renta más bajos) los que más contribuyeron a que las familias gitanas pudiesen contar con una vivienda.⁶

Aún en estos años, han sido las ciudades (o Comunidades Autónomas) que se han preocupado de que las familias gitanas fuesen accediendo a la vivienda pública, las que mejor han resuelto la integración de los gitanos. Pero a la vez somos el país desarrollado que no ha conseguido erradicar el chabolismo, que por otra parte ha quedado básicamente relegado a personas de la minoría gitana. La escasez de promoción de vivienda pública ha complicado las cosas, traduciéndose en un aumento del hacinamiento, con hogares en los que habitan varias unidades familiares y a un aumento del endeudamiento en un momento en que el crédito para la compra de vivienda ha estado accesible.

⁵ *Población gitana y empleo: un estudio comparado*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2007. www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/

⁶ *Programa Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés (Principado de Asturias). Informe del país anfitrión. Preparado para la reunión de Peer Review, 23 y 24 de octubre de 2006. Autor: José Manuel Fresno.- 37 p.*

A finales de 2007 la FSG presenta el *Mapa sobre vivienda de la comunidad gitana en España 2007*⁷ que aporta una foto bastante fiable de la situación residencial de las familias gitanas. El estudio completa las series de trabajos similares realizados en 1978⁸ y más tarde en 1991⁹ y ha permitido 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 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.

La actuación frente al chabolismo en estos años ha provenido de iniciativas de Ayuntamientos y algunos Gobiernos autonómicos, 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 de Reajolamiento e Integración Social (IRIS) de la Comunidad de Madrid, la Empresa Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, ADIGSA en Cataluña, el Decreto de Vivienda de Integración del Gobierno de Navarra, el Plan de Reajolo de Avilés o más recientemente las iniciativas del Ayuntamiento de A Coruña, 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.

Termina la década con la esperanza de que la *crisis del ladrillo* desvíe recursos hacia el acceso a la vivienda pública. El nuevo Plan Nacional de Vivienda 2009-2013 –que aporta recursos e instrumentos para intervenir sobre barrios degradados y sobre el chabolismo–, el desarrollo de la Ley de Barrios del gobierno catalán o la Ley andaluza de la Vivienda anuncian oportunidades que es de esperar tengan impacto en la situación residencial de las familias en peores situaciones; pero tratándose la vivienda de un derecho fundamental, que no se está garantizando suficientemente para muchas familias de la minoría gitana, seguimos sin contar con una estrategia específica por parte de los poderes públicos para corregir estas desigualdades.

Avances y desigualdad en la educación

El valor de la educación como dimensión básica para el desarrollo de las personas, de los pueblos, de los países, concita el consenso de todos y está presente en el discurso de todos (también en el de la comunidad gitana); sin embargo a menudo esa declaración contrasta con las prácticas y con los esfuerzos que se realizan para invertir en este terreno.

En esta década se ha consolidado la tendencia, iniciada en los años 80, de incorporación de los niños y niñas gitanas al sistema educativo y podemos concluir a partir de los estudios disponibles¹⁰, que la práctica totalidad del alumnado gitano está escolarizado en la etapa Primaria (el 94% se escolariza a los 6 años o antes) y su proceso educativo tiende a normalizarse, a pesar de que existen serios problemas de absentismo escolar, bajo rendimiento y abandono prematuro. Asimismo ha aumentado la escolarización temprana y el acceso a la educación Infantil y, en mucha menor medida, el número de alumnos gitanos que realizan estudios de Secundaria y el número (aún muy minoritario) de los que completan los estudios Medios y acceden a la Universidad o a la Formación Profesional.

- A pesar de los avances indudables de esta década, la distancia objetiva entre la situación educativa de la población gitana (adulta y en edad escolar) y el resto de la población, es realmente alarmante, y contribuye a agrandar la brecha de la desigualdad

A pesar de estos avances indudables, la distancia objetiva entre la situación educativa de la población gitana (adulta y en edad escolar) y el resto de la población, es realmente alarmante, y contribuye a agrandar la brecha de la desigualdad.

La transición a los ciclos de la enseñanza Secundaria Obligatoria continúa siendo una barrera hasta ahora insalvable. Son pocos los alumnos y aún menos las alumnas que comienzan la educación Secundaria y de ellos el 80% no finaliza esta etapa¹¹. El elevado abandono escolar en el periodo obligatorio de la educación, aparece como uno de los retos más importantes que tiene el sistema educativo, que tienen las familias gitanas y en definitiva la sociedad, para avanzar realmente en la inclusión social de la minoría gitana.

⁷ *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*. - Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2008. www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/

⁸ Vázquez, J.M. *Estudio sociológico sobre los gitanos españoles*. Madrid: Instituto de Sociología Aplicada de Madrid, 1980.

⁹ Grupo Pass. *Mapa de la vivienda y la comunidad gitana en España*. Madrid: Asociación Secretariado General Gitano, 1991.

¹⁰ *Evaluación de la situación de normalización educativa del alumnado gitano en educación primaria*. Madrid: Fundación Secretariado General Gitano, 2001. www.gitanos.org/educacion/

¹¹ *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO*. Centro de Investigación y Documentación Educativa (MEC)/ Instituto de la Mujer (MTAS) / Fundación Secretariado Gitano. Madrid, 2006. www.gitanos.org/publicaciones/incorporaciongitanaseso

Se ha realizado un esfuerzo y ha existido una tensión para lograr la incorporación de los niños a la escuela a lo largo de todos estos años, pero ahora nos encontramos en un momento que podríamos calificar de complacencia e indolencia por parte de los poderes públicos. En estos momentos en que el Gobierno se plantea el cambio en el modelo productivo y que ha marcado como objetivo la reducción a la mitad del abandono de la enseñanza en el periodo post-obligatorio, los jóvenes de la minoría gitana no están completando ni siquiera el tramo obligatorio de la educación y no existen planes concretos para corregir esta situación porque tampoco existe un sentido de la gravedad y de la urgencia que esta situación plantea.

En este estado de complacencia y acuerdo tácito, parecen coincidir las autoridades educativas y el resto de los actores implicados: las familias y los propios alumnos para quienes la continuidad de los estudios no resulta funcional a corto plazo (menos aún en el caso de las chicas donde las resistencias culturales a partir de determinada edad son más acusadas), el profesorado y los proyectos educativos de los centros escolares, las competencias municipales en la materia...

Pero corresponde a las autoridades educativas en primera instancia garantizar efectivamente el derecho a la educación y garantizar su obligatoriedad, poniendo en marcha una estrategia *ad hoc* con medidas adaptadas e incentivos que involucren a todos los actores en la solución de una situación que ya está siendo decisiva para el futuro de la comunidad gitana en las próximas décadas.

Las desigualdades en salud

La universalización de los servicios de salud y el acceso de las personas gitanas a los mismos ha sido una de las medidas que más igualdad objetiva ha producido en relativamente poco tiempo, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida. Si bien el estado de salud está determinado por otros muchos factores, como el del hábitat o el nivel educativo o el de renta, es indudable que un sistema que garantiza el acceso de todos a los servicios de atención primaria, los servicios hospitalarios o la atención especializada, son los principales determinantes para reducir las desigualdades en salud.

Este acceso ha permitido avances concretos en el grado de inmunización de los niños, en los cuidados perinatales que reciben las mujeres y bebés, que tienen una incidencia directa en la reducción de las enfermedades y la mortalidad infantil. Aunque la esperanza de vida en la comunidad gitana es menor, los efectos de este acceso al sistema de salud tendrán un impacto claro en la mejora de ese indicador ya en la próxima década.

En 2006, nuestra Fundación con la financiación y la estrecha colaboración del Ministerio de Sanidad, promovió la realización de la primera *Encuesta nacional sobre la salud de la comunidad gitana*¹². El trabajo empleó buena parte de los ítems de la Encuesta Nacional de Salud con el objetivo de contar con datos comparables de

personas gitanas y población general y poder concretar las desigualdades en la salud.

El estudio ha mostrado una mayor prevalencia de determinadas enfermedades que además se padecen a edades más tempranas y también ha dejado patente el papel de los determinantes sociales de la salud, como el hecho de vivir en hábitats degradados o mantener determinados estilos de vida. En general se aprecia un déficit en los cuidados preventivos, en el acceso a especialidades, sobre todo si no están cubiertas, como es el caso de la salud bucodental.

Una comunidad en transformación y una sociedad cicatera en reconocerlo. La persistencia de la discriminación

En todos los ámbitos que hemos venido comentando se han producido transformaciones y mejoras, más o menos lentas y siempre insuficientes, pero avances en fin, que tienen su traducción y también son el efecto de cambios en los modos de vida, en las prácticas y los referentes culturales, en las representaciones sociales o en las 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 para las que se ha esforzado en acceder –no lo olvidemos– es cada vez más diversa y más heterogénea. Una comunidad de familias, de personas que han venido expresando de muchas maneras su deseo de ser tratados con mayor equidad y ser bien considerados y reconocidos en su identidad cultural.

A pesar de esta voluntad, la visión hacia los gitanos de la mayoría social no ha progresado al mismo ritmo que los cambios en la comunidad gitana. Sigue prevaleciendo una mirada estereotipada que ha sido recogida en los *barómetros* y estudios de actitudes realizados por el CIS en estos últimos años¹³. La imagen negativa que pesa sobre los gitanos y que tan resistente se muestra a ser modificada, es otro de los factores que trabajan en contra de su incorporación social, que facilitan la persistencia de prácticas discriminatorias, muestras de rechazo y en último extremo, también en actitudes o muestras de comportamientos racistas.¹⁴

Las medidas de reconocimiento institucional llevadas a cabo por las Administraciones y los espacios de participación e interlocución formal con el movimiento asociativo gitano, a los que nos referiremos más adelante, así como las campañas de sensibilización que realizamos organizaciones como la FSG¹⁵ son imprescindibles y contribuyen en mayor o menor medida a modificar las percepciones negativas que pesan sobre esta comunidad, pero por sí solas se muestran insuficientes.

Quizás es el terreno de la lucha contra la discriminación y del desarrollo de medidas positivas para progresar en la igualdad de trato en el que menos se ha avanzado en nuestro país en esta década. A finales de 2003, se traspuso por fin a la legislación española la

¹² *Hacia la Equidad en Salud, Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006*. Madrid: Ministerio de Sanidad. Fundación Secretariado Gitano, 2009.

¹³ 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/

¹⁴ *Informes FSG sobre discriminación y comunidad gitana: 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*. www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion08/

¹⁵ Información y enlaces a sus correspondientes "microsites" en: www.gitanos.org/servicios/prensa/comunicacion_fsg.html

Directiva europea que prohíbe la discriminación basada en el origen étnico. Desde entonces, casi una década después, aún no se han desarrollado las medidas previstas en la Directiva.

En este año 2009 se constituirá finalmente el Consejo Estatal para la Promoción de la Igualdad de Trato y Lucha contra la Discriminación, dependiente del nuevo Ministerio de Igualdad y en el que participarán dos organizaciones de defensa de la minoría gitana, la Unión Romani y la Fundación Secretariado Gitano. El actual Gobierno también ha anunciado la promulgación de una Ley Integral de la Igualdad de Trato que se está redactando y que vendría a completar las carencias que en esta materia siguen existiendo en nuestra normativa.

Creemos, sin embargo, que no es tanto la insuficiencia de instrumentos legales lo que impide una actuación más decidida frente a la discriminación, sino el hecho de que en la tolerante sociedad española la discriminación por motivos étnicos no está entre las cuestiones prioritarias de los ciudadanos, al contrario de la respuesta 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. 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 creación del Organismo para la promoción de la igualdad de trato, previsto en la Directiva –y esperamos que recogido en la nueva Ley integral de Igualdad de Trato–. Correspondería a este órgano desarrollar funciones de protección legal y acompañamiento a las víctimas de discriminación, la información y sensibilización de juristas, policías 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 las juzga y las excluye por su pertenencia a una comunidad, por su origen étnico, sea erradicada de nuestra sociedad.

Las políticas de inclusión hacia la comunidad gitana

Es incuestionable la mayor sensibilidad mostrada en estos años, en todos los niveles de la administración hacia la situación de la comunidad gitana y 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 sin precedentes de las iniciativas de reconocimiento institucional y de interlocución con las organizaciones gitanas.

¿Un modelo español de inclusión social de la minoría gitana?

Nuestro país cuenta con una de las mayores poblaciones gitanas de Europa¹⁶ 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 del conjunto de la población española. Esta realidad ha llevado a que algunos expertos hayan acuñado la referencia a un *modelo español de intervención con gitanos* al que hoy se está prestando especial atención desde las instituciones europeas. 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, cuestiones éstas que no han comenzado a ser atendidas en España hasta este último lustro.

El pilar fundamental de este enfoque, como ha señalado J.M. Fresno¹⁷ 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 el acceso a vivienda– el sistema ha beneficiado especialmente a muchas familias gitanas, no por su condición étnica, sino por su condición de ciudadanos con más dificultades y atendiendo a sus mayores necesidades. Sin duda es ésta la medida 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, pero tampoco por sí sola se basta para corregir las desigualdades.

El otro pilar del modelo descansaría en que, paralelamente, se han puesto en marcha medidas específicamente dirigidas a esta comunidad para 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 o el acceso al empleo o la mejora de la salud. Medidas que persiguen un objetivo de normalización (mainstreaming) y nunca un carácter segregador. Estas acciones, llevadas a cabo por las propias administraciones y en las que también las ONG hemos jugado un papel relevante en su implementación, no han contado, en general, con unas directrices definidas y compartidas y su desarrollo ha sido muy desigual en los territorios.

– Avanzar en la igualdad de trato significa, además de garantizar el acceso equitativo a los recursos, bienes y servicios, articular medidas compensatorias para hacerlo posible

¹⁶ Se estima entre las 650.000 (FSG, 2007) y las 900.000 personas (FOESSA, 2008).

¹⁷ Programa Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés (2006)

Estos son algunos de los instrumentos a través de los que se han venido desarrollando en nuestro país las políticas específicas con gitanos:

El Plan de Desarrollo Gitano (PDG)

Dirigido desde una Unidad específica en el Ministerio encargado de los asuntos sociales (actualmente Ministerio de Sanidad y Política Social), 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 una partida anual de 3 millones de euros, que eran complementados por gobiernos autonómicos y locales con otros 3 millones (si bien las aportaciones de estas administraciones se han visto en muchos casos incrementadas en estos últimos años de bonanza).

El Plan ha mostrado sus insuficiencias, tanto presupuestarias como por su debilidad a la hora de marcar directrices, objetivos y metas cuantificables y su capacidad para evaluar los impactos de estas medidas. A pesar de ello ha tenido la virtud de poner la cuestión de los gitanos en la agenda de las administraciones locales y autonómicas (a menudo reacias a ello) e involucrarlas en el desarrollo de sus propios proyectos de seguimiento escolar, de atención a jóvenes y familias o de apoyo a iniciativas de realojo, por poner algunos ejemplos. Como consecuencia de estas limitaciones, el Gobierno central ha anunciado un nuevo Plan Nacional Gitano que pretende lograr una mayor transversalidad e involucrar a los diferentes ministerios y consejerías autonómicas en el impulso de una política de inclusión para los gitanos en la próxima década.

Hemos de lamentar que una de las primeras víctimas de la crisis económica haya sido la partida que el Gobierno dedica al PDG en los presupuestos de 2009 y de 2010. No se trata sólo de la cantidad de dinero que se reduce (dos tercios de la partida, a los que habrá que sumar la previsible reducción en otros dos millones que realizarán las CC AA), sino el significado de la medida y el mensaje que se traslada a estas administraciones locales y autonómicas, en el sentido de que las acciones dirigidas a gitanos es algo de lo que se puede prescindir o someter a recortes en estos tiempos de crisis

El IRPF y la acción de las ONG

El otro instrumento 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. 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. En esta convocatoria se cuenta con un capítulo específico para el *pueblo gitano* con una dotación que en los últimos años se viene manteniendo en torno a los 3 millones anuales.

Los PNAin y los planes autonómicos de inclusión

La Estrategia de Lisboa, aprobada en 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 elab-

- Quizás es el terreno de la lucha contra la discriminación y del desarrollo de medidas positivas para progresar en la igualdad de trato en el que menos se ha avanzado en nuestro país en esta década

borar Planes Naciones 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 todo 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 población gitana. Por su parte los gobiernos catalán y vasco también han lanzado en estos últimos años sus propios Planes de inclusión específicos para la comunidad 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 en el terreno de la formación y el empleo pueden beneficiar a las personas gitanas que participan de las mismas, ha sido el Programa Operativo Plurirregional de lucha contra la Discriminación para 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 excluidos. Por otra parte, el papel de las ONGs¹⁸ 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 57 millones de euros desde el año 2000 hasta 2008. Para el próximo periodo 2007-2013, el Programa contará con una aportación de 41 millones de euros. Como se aprecia se reduce la contribución económica del Fondo Social Europeo (por la mejor posición económica de nuestro país en la UE de 27 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.

¹⁸ Cruz Roja Española, Cáritas, Fundación ONCE, Fundación Luis Vives y Fundación Secretariado Gitano participan en el POLCD como operadores privados.

Los buenos resultados obtenidos por este programa¹⁹, su impacto sobre las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas gitanas, así como su capacidad para involucrar en el mismo recursos y participación de las administraciones locales y regionales, así como de otros actores como las empresas, lo convierten en una de las iniciativas de inclusión más eficaces y estables llevadas a cabo con la comunidad gitana que lo han convertido en un programa de referencia en Europa al mostrar el potencial de los Fondos Estructurales para la inclusión.

La emergencia de la cuestión gitana en Europa

La incorporación de los países del Centro y Este de Europa a la UE culminada en 2004, 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, 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 diez millones de ciudadanos gitanos europeos, sino al propio proceso de construcción europea.

Las alarmas que han provocado los ataques racistas que se vienen sucediendo recientemente en varios países han puesto al descubierto la extensión y la gravedad de la situación que sufren estas 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. También 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.

En septiembre de 2008 se convocó la *1ª Cumbre Europea sobre los Gitanos* para analizar la situación. En este evento el propio presidente Barroso presentó la iniciativa de creación de una *Plataforma europea para la inclusión de los gitanos* que liderada por la Comisión, aglutine a los Estados Miembros, a líderes roma/gitanos, organizaciones sociales y otras instituciones e iniciativas (Década para los Gitanos, el Fondo para la Educación de los Roma, etc.), para conseguir compromisos más reales y eficaces en la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas gitanas. Para asegurar esa mayor concreción y deseo de lograr impactos reales, durante la pasada presidencia Checa de la UE, se acordaron y aprobaron una serie de principios básicos a los que deberán ajustarse las políticas dirigidas a los gitanos²⁰. En la presidencia española que comienza en enero de 2010 se celebrará en Córdoba la *2ª Cumbre Europea sobre los Gitanos* de la que se espera que el Gobierno español impulse el compromiso europeo y de cada uno de los

Estados con respuestas a la más grave situación de exclusión y desigualdad que padecen un grupo de europeos por su condición étnica.

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, como las cuestiones relacionadas con la defensa de la cultura y de la identidad, el reconocimiento y la participación política o el *empowerment* de las organizaciones, se preste una mayor atención y se prioricen en esta etapa la garantía de los derechos fundamentales de las personas gitanas y su acceso efectivo a los derechos sociales mediante la adopción de medidas que tengan impactos en la igualdad de oportunidades, en su participación en la economía, la salud o la educación o el acceso a viviendas dignas o la convivencia en espacios no segregados.

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

- *La política de inclusión*, situando expresamente a la comunidad 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 la 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.

Reconocimiento institucional, interlocución y participación social

Uno de los ámbitos que han tenido un claro progreso en estos últimos años, como no lo había tenido desde la llegada de la Democracia, han sido las múltiples iniciativas que desde las diferentes administraciones e instituciones del Estado se han llevado a cabo para mostrar un reconocimiento a la comunidad gitana y a su contribución al acervo cultural común. Estas iniciativas conllevan importantes consecuencias positivas para las propias personas gitanas, que reciben el mensaje de que son considerados miembros valiosos de la sociedad y también tienen efectos en las representaciones sociales de mayoría social y contribuyen a cambiar las creencias y las actitudes negativas arraigadas hacia la comunidad gitana. A la vez el reconocimiento institucional despeja el terreno al juego de la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía es de doble dirección y supone la garantía de derechos y la asunción de deberes y de responsabilidades, pero como señala Adela Cortina “*Sólo puede exigirse a un ciudadano que asuma responsabilidades cuando la comunidad política ha demostrado claramente que le reconoce como a un miembro suyo, como alguien que pertenece a ella.*”²¹

¹⁹ Acceder. Informe de Resultados 2000-2006.- Madrid: FSG, 2007. www.gitanos.org/publicaciones/memoriaacceder2007/

²⁰ Ver pp. 16-18 de este mismo número 49/50 de *Gitanos*: “Presentación de la Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos. Principios básicos comunes para la integración de los gitanos”.

²¹ Cortina, Adela. *Ciudadanos del Mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza 2005.

En 1999 se creó en el Congreso de los Diputados una Subcomisión parlamentaria para el análisis de la situación del pueblo gitano y desde ese momento se han ido sucediendo las iniciativas institucionales. El Parlamento Catalán aprobó una resolución en 2001 que reconocía la contribución del pueblo gitano y daría lugar más tarde a la elaboración del Plan integral para la inclusión de esta minoría y diversos Parlamentos como los de Aragón o Extremadura han realizado posteriormente declaraciones similares.

La creación a finales de 2006 por parte del Gobierno del Instituto de Cultura Gitana, supone la mejor oportunidad con la que ha contado nuestro país para extender y dignificar en la sociedad española la contribución de la cultura gitana. El proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía (Cataluña, Castilla y León, Aragón, Andalucía o Extremadura) que se ha producido en estos años, ha sido aprovechado por varias de estas Comunidades para recoger referencias específicas a la comunidad gitana como parte integrante de la ciudadanía de esos territorios.

También han tenido un papel de gran trascendencia la constitución de Consejos de carácter consultivo que han abierto el espacio de la participación y la interlocución de las organizaciones gitanas con las administraciones responsables de las políticas que afectan a la situación de los gitanos. Así, se han creado Consejos en el nivel autonómico en Cataluña y el País Vasco y en 2005 se constituía el Consejo Estatal del Pueblo Gitano en el que 22 asociaciones gitanas se sientan con los responsables de la mayoría de los Ministerios. Estas iniciativas introducen a las organizaciones gitanas en un ámbito consultivo y de participación en el que no habían entrado y del que ya formaban parte organizaciones de defensa de otros colectivos. La elaboración de los Planes de inclusión dirigidos a la comunidad gitana ha sido en el caso catalán y vasco la primera labor de estos Consejos y lo será para el próximo Plan Nacional Gitano.

Esta presencia de las organizaciones sociales gitanas en órganos de consulta y participación tiene también un efecto positivo sobre las propias organizaciones en el sentido de que contribuye a su capacitación y su fortalecimiento. Por otra parte, la participación ha de conllevar una exigencia de responsabilidad y altura de miras para liderar las transformaciones que precisa la comunidad gitana y la sociedad española en relación a ella.

Por último conviene recordar que las medidas de reconocimiento y de participación son valiosas en el contexto de una estrategia más amplia de inclusión social, pero que no deben convertirse en la estrategia misma. Debemos ser cuidadosos y evitar que la política con gitanos pueda llegar a convertirse en una política de gestos y actos sin una trascendencia real en la mejora de las condiciones de vida y en las oportunidades de los ciudadanos gitanos.

Conclusiones y desafíos para el próximo periodo

En este intento de valorar estos diez últimos años de la comunidad gitana en España, podemos concluir que si se compara este momento con su situación a finales de los 90, la década ha sido fructífera y los cambios acusados. Ha supuesto una mejora en las condiciones de vida de muchas familias, se han abierto nuevas oportunidades para muchas personas, se han removido obstáculos para la incorporación social tanto dentro de la propia comunidad, como en la respuesta de la sociedad. La comunidad gitana es hoy también más diversa y heterogénea y ha ensanchado las

posibilidades y las maneras de estar en la sociedad española siendo gitano o gitana y no ha sido ajena, ni se ha quedado al margen de las transformaciones que también en este tiempo se han producido en la sociedad española.

Hoy las mujeres y los jóvenes están más presentes en terrenos como el empleo o los estudios o la participación social de lo que lo estaban hace unos años, aspiran a disfrutar de más oportunidades y expresan su deseo y el de su comunidad, de progresar en la incorporación social. Percibimos que esta ha sido una época de cambios profundos en los roles y las expectativas de las personas y en sus relaciones dentro de la comunidad y con la mayoría social. Son indicadores no fáciles de medir en el corto plazo, pero cuyos impactos estamos viendo ya y probablemente serán más acusados en los próximos años.

También algo se ha movido en la respuesta de las administraciones. La sensibilidad y el desconcierto que señalábamos que existía en 1999, se ha traducido en un mayor compromiso hacia la comunidad gitana, que se ha manifestado, entre otras cosas, en la multiplicación de medidas de reconocimiento institucional y de interlocución formal con las organizaciones gitanas que consideramos que tienen una gran relevancia y traerán consecuencias muy beneficiosas sobre la imagen social de los gitanos, sobre algunas prácticas discriminatorias y en una mejor y más activa participación en la sociedad española. Es importante destacar que los recursos dedicados a iniciativas de inclusión social específicamente dirigidas a esta comunidad se han incrementado de manera extraordinaria a lo largo de esta década y en todos los niveles de la administración (estatal, autonómica, local y europea), si se compara con el esfuerzo que hacían estas mismas administraciones la década anterior.

Sin embargo, la lectura de estas transformaciones y del impacto de estos años, es mucho más negativa si comparamos la situación de la comunidad gitana con la del conjunto de la sociedad española. Nos obliga a ser más pesimistas y a afirmar que los avances han sido claramente insuficientes, que las desigualdades persisten en todos y cada uno de los ámbitos en los que se concretan los derechos sociales de las personas. La pertenencia a la comunidad gitana sigue siendo hoy un factor de desigualdad en nuestra sociedad. En el favorable contexto de los últimos diez años no se ha conseguido evitar que los gitanos continúen estando sobrerrepresentados en el ámbito de la exclusión. Es necesario conocer desde dónde se viene para poder valorar los avances conseguidos, pero lo importante es dar respuestas decididas para corregir una situación en la que las tres cuartas partes de las familias gitanas se encuentran afectadas por la pobreza, y cuando un tercio de la comunidad se encuentra afectada por situaciones de exclusión severa, cuando un 12% de las viviendas son infraviviendas, con tasas de paro y subempleo cercanas al 40% o con una mayoría de sus jóvenes que no completan la enseñanza obligatoria.

Es injusto y no puede ser admisible para una sociedad con el grado de desarrollo que hemos alcanzado mantener estas desigualdades concentradas en un grupo de sus ciudadanos que tienen en común su pertenencia étnica.

Nos hemos referido al *modelo español* de inclusión como un tipo de respuesta que ha sabido combinar de manera práctica el acceso de los gitanos al sistema de protección social con medidas específicas para compensar las desigualdades de partida, pero este modelo debe de ser afinado para que pueda ser capaz de reducir sensiblemente

te las dramáticas desigualdades que aún permanecen. La política con gitanos para los próximos años debe ser repensada y a nuestro juicio debe fortalecerse con una estrategia nacional de inclusión de los gitanos, que parta de un compromiso radical con la garantía de los derechos fundamentales de las personas gitanas y que desarrolle de manera práctica medidas que rompan el círculo vicioso de la discriminación, los bajos niveles educativos y falta de cualificación, y la exclusión del mercado de trabajo. Una estrategia que concite el acuerdo y la acción de todas las administraciones implicadas, de las organizaciones sociales, líderes de la comunidad, en torno a unos objetivos y desafíos comunes. Una estrategia en fin, que coloque los objetivos de inclusión de los gitanos en el resto de las políticas sociales –de educación, vivienda, empleo, igualdad, salud y cultura– y en las prioridades de aplicación de los fondos europeos y que, por otra parte, impulse las actuaciones específicas necesarias para reducir las desigualdades, concentrándose preferentemente en unos pocos temas con mayor potencial de cambio.

El anunciado nuevo Plan Gitano, enmarcado en el Plan nacional de Inclusión, podría ser una pieza clave de esta estrategia teniendo un papel director y articulador de las políticas con gitanos, señalando las directrices y los grandes objetivos y metas a alcanzar, promoviendo sinergias entre las diferentes CC AA (especialmente aquellas que ya cuentan con planes específicos) y también entre los Ministerios con responsabilidades sobre la inclusión; estableciendo los indicadores de progreso y promoviendo los estudios necesarios para medirlo y, por supuesto, aportando recursos financieros que puedan ser complementados por los gobiernos autonómicos y ayuntamientos. La cuestión de la división de competencias no puede ser en ningún caso un argumento válido para que no prospere una respuesta coordinada de las distintas administraciones en torno al objetivo común de reducir las desigualdades y lograr la inclusión social de las personas gitanas.

Existen unos pocos objetivos sobre los que, a nuestro juicio, se deberían centrar los esfuerzos y los recursos y constituir el corazón de las prioridades de la política de inclusión dirigida a la comunidad gitana que quiera producir cambios tangibles en la situación a medio plazo:

- La principal prioridad para el futuro de la comunidad gitana recaería sobre la variable ahora mismo más sensible para desencadenar otros cambios en la comunidad, la educación. El principal objetivo sería aumentar sensiblemente la tasa de jóvenes

– Es necesaria una estrategia que concite el acuerdo y la acción de todas las administraciones implicadas, de las organizaciones sociales, líderes de la comunidad, en torno a unos objetivos y desafíos comunes

gitanos y gitanas que completan la Enseñanza Secundaria Obligatoria. La transición de Primaria a Secundaria y la reducción del abandono escolar requiere del concierto de todos, pero hay que trabajar con la meta de que en una década una mayoría del alumnado gitano finalicen los estudios obligatorios y no se conseguirá sin un Programa de actuación específica en el que las autoridades educativas estén fuertemente implicadas.

- Elevar la presencia de personas gitanas en el mercado de trabajo y especialmente en el trabajo asalariado. Facilitando activamente, por un lado la incorporación de los jóvenes gitanos a las ofertas de formación para el empleo dirigidas al conjunto de las personas desempleadas en las CCAA y promoviendo además actuaciones específicas y adaptadas de formación y de acompañamiento al empleo por cuenta ajena. Sostener y generalizar mediante garantía pública los servicios especializados de empleo para la personas gitanas en situación de exclusión.
- Combatir la discriminación, incidir sobre la imagen social de los gitanos y promover el reconocimiento social de la comunidad y la cultura gitanas. La Ley de Igualdad de Trato, es una oportunidad que no puede desaprovecharse y por ello debería contar con los apoyos necesarios en su trámite parlamentario y nacer con la dotación presupuestaria necesaria para desarrollar todo su potencial, especialmente la creación de un órgano nacional de promoción de la igualdad de trato.
- Erradicar definitivamente, mediante actuaciones específicas, los núcleos de chabolas, espacios segregados y núcleos de infravivienda. Incrementar las medidas generales de reducción de la infravivienda y de atención integral a los barrios vulnerables donde se concentran más personas en dificultad y menos oportunidades.

Seguramente no es difícil coincidir en lo que hay que hacer, ni en cómo hay que hacerlo. Tan sólo es necesario en este momento el impulso político necesario para que la situación de los gitanos sea una preocupación prioritaria de los poderes públicos españoles y nos remanguemos todos en su solución.

La actual situación económica va a contribuir a empeorar la situación de muchas personas gitanas y se corre el riesgo de retroceder en alguno de los ámbitos en los que se ha progresado. Los logros en la incorporación social de las personas y los grupos más vulnerables son flores delicadas, muy exigentes para germinar y para mantenerlas y que se marchitan con facilidad si las condiciones son desfavorables y los cuidados no son los adecuados. Tenemos por delante la tarea de sostener los indudables progresos realizados por la comunidad gitana y aplicarnos en trabajar de forma intensa y rápida para disminuir sensiblemente las dramáticas desigualdades que aún padecen las personas de esta comunidad.

Desde la FSG seguiremos contribuyendo a esta tarea y esperamos que, al llegar al número 100 de la revista **Gitanos** –cuando casi se cumplirán 600 años de la presencia de los gitanos en la Península– podamos dedicarlo a glosar la década en la que la comunidad gitana llegó a alcanzar los estándares de la población general, igual de pobres o ricos, con las mismas tasas de paro o de fracaso escolar o de enfermedad y que también debamos celebrar la inteligencia de unas administraciones y una sociedad que supo poner en marcha los recursos y la voluntad necesaria para acabar con seis siglos de exclusión. ●