

ISIDRO RODRÍGUEZ

Las Estrategias nacionales de inclusión de la población gitana. De la agenda política a las “acciones concretas”

Isidro Rodríguez Hernández, director de la Fundación Secretariado Gitano, se encarga en esta sección de “A fondo” de realizar una valoración respecto al nuevo periodo que se ha iniciado, este año 2012, con la puesta en marcha de las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana, tema central de este número de *Gitanos*. Un hito histórico, tanto a nivel europeo como español, pero no exento de riesgos e incertidumbres por el complejo contexto de crisis socioeconómica que padecemos.

Otros artículos de Isidro Rodríguez publicados en esta sección son: “El proceso de inclusión social de la comunidad gitana en España ¿un modelo para Europa?” En *Gitanos*, nº58 (junio 2011) y “La inclusión social de la comunidad gitana en España 1999-2009” En *Gitanos*, nº49-50 (junio 2009).

“Durante más de una década, las instituciones de la UE han urgido regularmente a los Estados miembros y a los países candidatos a mejorar la integración social y económica de los gitanos. Es hora de que las buenas intenciones se traduzcan en acciones concretas.”

A sí finaliza la Comunicación de abril de 2011¹ de la Comisión Europea sobre el *Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana hasta 2020*. En ella se calificaba de inaceptable la situación de exclusión, discriminación y rechazo social que padecen más de diez millones de ciudadanos gitanos en la UE y se instaba a los Estados miembros a adoptar un enfoque común de inclusión social de los gitanos que produzca “cambios tangibles en la existencia de las personas de origen gitano”.

Este Marco Estratégico común ha sido la propuesta para que cada Estado elaborase –y desarrollase en los próximos años– sus propias

Estrategias Nacionales, que deben articularse en torno a cuatro ámbitos clave con los que se quieren lograr esos *cambios tangibles*: la educación, el empleo, la salud y la vivienda.

En marzo de 2012, el conjunto de los países de la UE había presentado sus Estrategias Nacionales y la Comisión presentó dos meses después una primera evaluación de las mismas². Este es, desde nuestro punto de vista, un nuevo escenario cargado de esperanzas de cambio para la comunidad gitana en Europa. Un escenario por el que desde hace unos años se venía trabajando en algunas instancias de la Comisión, del Parlamento Europeo y

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. 5.4.2011. COM(2011) 173 final. “Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:ES:PDF>

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 21.5.2012. COM(2012) 226 final. “Las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE”: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0226:FIN:ES:PDF>



también desde las organizaciones sociales como la Fundación Secretariado Gitano³. Y que, sin duda, se vio catalizado por los acontecimientos del verano de 2010: las expulsiones en la Francia de Sarkozy o la política del Gobierno de Berlusconi hacia los inmigrantes gitanos. El foco de atención mediática de estos acontecimientos puso en evidencia lo que todos sabían: la inaceptable situación en la que viven los gitanos a lo largo del territorio europeo y el fracaso en las políticas, las medidas y los enfoques que se han venido defendiendo desde diversas instituciones y en las dos últimas décadas.

¿Qué significa contar con Estrategias Nacionales de inclusión de los gitanos?

Desde nuestro punto de vista, la puesta en marcha de las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana (NRIS, por sus siglas en inglés) constituye un hecho de gran trascendencia ya que se trata de instrumentos de gran valor y con un alto potencial para tener una incidencia real en la inclusión social de los gitanos en la

próxima década. Es, en definitiva, una herramienta que hay que saber utilizar y que merecerá la pena cuidar, mantener y mejorar.

Entre los elementos que dan un especial valor a estas Estrategias y que hacen que guardemos esperanzas sobre sus resultados podemos destacar estos tres:

- Por una parte, el **significado político** y también histórico de las NRIS.

A pesar de que la Comisión tiene un papel limitado ante los Estados para imponer esta política común, es muy destacable el hecho de que los 27 países hayan respondido positivamente, incluso con las diferentes circunstancias, tamaños y situaciones de sus poblaciones gitanas, y todos ellos hayan elaborado y presentado sus Estrategias Nacionales respetando el Marco y los objetivos propuestos por la CE.

El respaldo del Marco por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE⁴ puso de manifiesto que la integración de los gitanos está adquiriendo carácter prioritario para todos los Estados miembros a pesar

³ El dossier central del nº58 (jun. 2011) de *Gitanos*, recoge una amplia información sobre este nuevo Marco Europeo, con valoraciones de la Comisión Europea, Presidencia Húngara, Gobierno de España, Fundación Secretariado Gitano, European Roma Policy Coalition, Década para la Inclusión de los Gitanos, entre otros agentes.

⁴ Ver Comunicado de Prensa de la Comisión Europea: "Los líderes de la UE aprueban el plan de la Comisión de integración de los gitanos" (24/06/11): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/789&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>

de la crisis económica y financiera. Se expresa una voluntad común de afrontar la situación de la población gitana, de articular una política para los próximos años, de darle contenido en forma de objetivos e indicadores medibles, de disponer de estructuras administrativas responsables de la Estrategia (los Puntos Nacionales de Contacto) y de dotarla de instrumentos presupuestarios para llevarla a cabo.

Esto tiene un gran calado, dado que la *cuestión gitana* no había existido hasta ahora como asunto político y con una dimensión europea, ya que cada Estado había ido dando las respuestas que en su momento ha considerado. Tan solo la iniciativa de la Década para la Inclusión de los Gitanos⁵ había supuesto un intento de respuesta concertada en varios de los países del Este de Europa y con muy limitados resultados.

Pero en la actualidad se ha asentado la idea de una cuestión común que afecta a más de diez millones de ciudadanos europeos y que cada Gobierno ya no puede hacer lo que quiera sin que eso tenga una repercusión más allá de sus fronteras y, por tanto, sin tener que rendir cuentas o dar explicaciones. Es un tema sobre el que ya hay muchos ojos puestos, hay Resoluciones del Parlamento Europeo, hay Directivas y, ahora, además, hay un Marco Estratégico para fijar en qué márgenes debe discurrir la respuesta de cada Estado para progresar en la inclusión social de sus ciudadanos gitanos.

También esta decisión nos parece trascendente en términos históricos. Es la primera vez en casi seis siglos que la comunidad gitana recibe una respuesta concertada de sus gobiernos nacionales y de las *nuevas* instituciones europeas, que en lugar de suponer expulsiones, persecución, vulneración de derechos o abandono e indiferencia –que ha sido la tónica dominante en estos siglos– supone un reconocimiento de su condición de ciudadanos de sus naciones y de ciudadanos de la UE.

– La puesta en marcha de las Estrategias constituye un hecho de gran trascendencia ya que se trata de instrumentos de gran valor y con un alto potencial para tener una incidencia real en la inclusión social de los gitanos en la próxima década. Es, en definitiva, el instrumento que merecerá la pena cuidar, mantener y mejorar

Una respuesta que viene a decirle a los gitanos: “sois de los nuestros”, y ese es el primer mensaje que un Estado debe enviar a las minorías para lograr hacer creíble la propuesta de inclusión social. Transmitir la idea de que pertenecemos a la misma comunidad política y que se tiene la voluntad de mejorar las condiciones de vida, las oportunidades, desde el respeto y el reconocimiento de la condición de minoría. Es decir, afirmar su condición de ciudadanos y ponerse la tarea de corregir las desigualdades y garantizar una vida digna sin dejar de reconocer la identidad cultural.⁶

● **En segundo lugar, las Estrategias también aportan un gran significado en términos de enfoque**, de comprensión de la *cuestión gitana* y de respuesta a la misma.

Esto es muy importante, porque en buena medida, los frustrantes resultados en las aspiraciones de inclusión social de la minoría gitana en las últimas décadas tienen mucho que ver con los enfoques y los discursos dominantes que han prevalecido en las dos últimas décadas.

Frente al déficit en los derechos humanos, la *medicina* ha sido promover la participación política, empoderar a miembros de la comunidad para la defensa de sus derechos civiles. Y este enfoque se ha traducido, en la práctica, en la multiplicación de foros de participación, en mucha actividad declarativa, mucha retórica... y así, hemos visto proliferar activistas y cierta presencia de hombres y mujeres gitanos en las instituciones, en la administración, pero al mismo tiempo una desconexión entre las declaraciones y las medidas concretas para la transformación de las condiciones de vida de los gitanos más desfavorecidos. Y es que, citando de nuevo a Adela Cortina, “resulta difícil ejercer derechos civiles y políticos sin tener protegidos los sociales”.⁷

– Es la primera vez que la comunidad gitana recibe una respuesta concertada de sus gobiernos nacionales y de las nuevas instituciones europeas, que en lugar de suponer expulsiones, persecución, vulneración de derechos o abandono e indiferencia, supone un reconocimiento de su condición de ciudadanos de sus naciones y de ciudadanos de la UE

5 <http://www.romadecade.org/>

6 Adela Cortina (1997). *Ciudadanos del Mundo*. Madrid: Alianza

7 Adela Cortina (1997). *Op. Cit.*

El foco ha estado pues centrado en la participación política, en dar voz, en la creencia de que el reconocimiento y la conquista de los derechos civiles y el reconocimiento de la identidad cultural, la participación de los propios gitanos en las instituciones, en las políticas, en la toma de decisiones... eran las principales palancas de cambio, de acceso real (y no sólo formal) a la ciudadanía. Y los resultados han sido frustrantes, ya que se ha promovido más la reivindicación retórica que las oportunidades y las medidas para el cambio.

Las actuales Estrategias Nacionales beben, sin embargo, de otras fuentes y plantean un enfoque diferente. Nacen de un sentido más pragmático. Un enfoque que es deudor de la idea –de nuevo– de que además de salvaguardar los derechos humanos, de proteger a las personas y a las minorías, es necesario facilitar a las personas el acceso a los bienes y servicios. Porque no hay verdaderos ciudadanos si no hay un acceso a los derechos y recursos sociales.

Hemos de señalar, porque es de justicia, que entre esas nuevas fuentes está el llamado *modelo español* y, cómo no decirlo, los enfoques y las prácticas que se han venido desarrollando desde la Fundación Secretariado Gitano a lo largo de las tres últimas décadas.

- **En tercer lugar**, desde una perspectiva más operativa, las Estrategias Nacionales cuentan con una serie de características que animan a pensar en el éxito de esta iniciativa o al menos a destacar que **nace con buenos cimientos**:
 - Tienen una clara **orientación a resultados**; se pide a los Estados que se fijen metas concretas, realistas y alcanzables en torno, como mínimo, a los cuatro grandes objetivos señalados (educación, salud, vivienda y empleo) y con indicadores comunes y medibles. Se expresa un claro interés para que realmente haya progresos en estos ámbitos.
 - **Evaluación y medición de progresos**. Por ello la Comisión prevé elaborar anualmente un informe de progreso basándose en la recogida de datos a través de una encuesta europea sobre condiciones de vida que la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE junto al Banco Mundial han de realizar.
 - **Alineamiento con las políticas de inclusión y crecimiento de la UE y con las políticas nacionales**. Las Estrategias Nacionales están concebidas en coherencia con la Estrategia Europa 2020. Así, se insiste en la Comunicación de la CE en que estas actuaciones con la población gitana deben contribuir a los objetivos de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. De hecho, tres de los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 guardan una relación directa con los objetivos de integración de los gitanos recogidos en el Marco para las Estrategias de inclusión de los gitanos: la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el aumento de la tasa de empleo y la reducción de los índices de abandono escolar. La Comisión también insiste en que se vigilará que exista una coherencia entre los Planes Nacionales de Reforma de cada país (esto es, la macroplanificación socioeconómica de cada Estado) y las respectivas Estrategias Nacionales.
 - **Sostener la Estrategias con financiación suficiente**. La Comunicación de la Comisión insiste también en que los Estados deben aprovechar los Fondos Estructurales para apoyar sus Estrategias Nacionales y así insta a que se modifiquen los Programas Operativos (del Fondo Social Europeo y

FEDER) de manera que se orienten ya hacia estos objetivos; y recuerda que, de cara al periodo 2014-2020, la inclusión de los gitanos será una de las prioridades en la aplicación de estos Fondos. Esto es especialmente significativo porque garantiza, en plena crisis económica, que se pueda disponer de financiación para la inclusión de los gitanos.

Sin pecar de ingenuidad y sabiendo que en la mayoría de los casos, en mayor o menor medida, las Estrategias son hoy documentos con poca realidad detrás, tampoco conviene minimizar su valor y no reconocer la fuerza y el logro de contar con un marco común, unos objetivos e indicadores compartidos, un método de trabajo y de evaluación, un instrumento de financiación y un compromiso expreso.

En España podemos acudir a nuestra experiencia con los Planes Nacionales de Inclusión, que en un principio fueron meras declaraciones de intenciones, papeles donde se recogía todo aquello que se hacía, pero que finalmente, la propia lógica de estos Planes (su metodología, el método abierto de coordinación...) ha servido para articular mejor las políticas nacionales de inclusión social y hacerlas más eficaces. Creemos y esperamos que algo parecido pueda ocurrir ahora.

La Estrategia española y el modelo español

España es uno de los países de la UE que más y mejor ha avanzado en el proceso de inclusión social de la minoría gitana del país. Por ello somos un referente europeo y se habla del *modelo español* y de prácticas concretas en los terrenos de la vivienda, el empleo o la salud. Pero es la condición “del tuerto en el país de los ciegos”. La insistencia que siempre hemos mantenido desde esta Fundación por subrayar ante todo los avances experimentados por la comunidad gitana y la mejora relativa en relación a la situación de los gitanos en otras partes de Europa, no deben hacer perder de vista la realidad de la enorme brecha de desigualdad que aún existe en nuestro país entre la minoría gitana y el resto de la población.

Desigualdades serias en empleo, con tasas de paro cercanas al 40%, situaciones de pobreza cronicadas, gente viviendo aún en poblados de chabolas e infraviviendas, con una importante brecha en la permanencia en el sistema educativo y en acceso a la formación y con una imagen social negativa que sigue pesando en términos de discriminación y de peores oportunidades para la promoción social.

– El enfoque de las Estrategias es deudor de la idea de que además de salvaguardar los derechos humanos, de proteger a las personas y a las minorías, es necesario facilitar a las personas el acceso a los bienes y servicios. Porque no hay verdaderos ciudadanos si no hay un acceso a los derechos y recursos sociales

Las elecciones y el cambio de Gobierno habían retrasado la presentación de la Estrategia española, que no se realizó hasta marzo de 2012; sin embargo, también esto ha sido un buen síntoma y la primera característica a destacar de nuestra Estrategia: el hecho de ser redactada con la Administración socialista y ser revisada, aprobada y comenzada su implementación con un gobierno del Partido Popular. Esto es importante y expresa una característica de nuestro modelo de integración social: el consenso que se ha venido dando en nuestro país, desde hace bastantes años, y es que las políticas de inclusión de la población gitana, en términos generales, han progresado y lo han hecho independientemente del color de los gobiernos central o autonómicos de cada momento. Y allí donde se ha progresado menos, generalmente no ha tenido que ver –hasta ahora al menos– con cuestiones de índole ideológica.

Cabe señalar también que la Estrategia española ha salido bien parada en la primera valoración de las Estrategias Nacionales realizada por la Comisión Europea, donde se destacan sobre todo sus objetivos en materia de educación y empleo.

A nuestro juicio estas serían algunas de las **características y elementos destacables** de la Estrategia española:

1 – Parte de un buen conocimiento de la situación de partida.

La Estrategia española cuenta, en comparación con la de la mayoría de las presentadas por otros países, con una sólida referencia de datos. No en vano en los últimos años se han venido realizando estudios que dan cuenta de la situación social de la población gitana en todos los ámbitos clave para los objetivos definidos en estas estrategias.

Estudios como el realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas - CIS⁸ en 2007 que aportaba un diagnóstico global, o la serie de estudios temáticos que desde 1991 viene realizando la Fundación Secretariado Gitano en los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda y el empleo, que sin duda aportan un valor especial a la Estrategia española. Estos estudios, han permitido identificar necesidades y prioridades en la intervención y orientar las políticas de inclusión en estos últimos años. También ahora han sido clave en la elaboración de la Estrategia nacional y en la fijación de objetivos y metas. Además, son un elemento importante para establecer una línea base a partir de la situación social actual de la población gitana sobre la que ir midiendo los progresos que se produzcan en los próximos años así como su comparación con la población general.

2 – Recoge la experiencia, la tradición y el quehacer de más de dos décadas de intervención social

Redactar la Estrategia española seguramente no ha sido especialmente costoso, porque es un trabajo que ya se venía realizando y que ya estaba bastante articulado. No en vano, y para llegar hasta aquí, se viene recorriendo un largo camino en la intervención

social con la comunidad gitana, camino que ha estado jalonado de planes, herramientas metodológicas, institucionales y financieras tanto a nivel central como autonómico e incluso local.

Ya dedicamos un artículo en el nº50 de esta Revista a identificar y valorar los progresos realizados en la inclusión de los gitanos en nuestro país⁹, por lo que señalaremos solamente algunos de los elementos que finalmente desembocan en esta nueva Estrategia Nacional.

Este recorrido nace con la aprobación del Plan de Desarrollo Gitano en 1989, sin duda el primero y seguramente y durante muchos años, el único que ha existido en Europa. Un Plan con objetivos, con una estructura administrativa en el Ministerio de “bienestar social” y con una asignación presupuestaria para llevarse adelante. Un Plan y una estructura que, más allá de sus limitaciones, ha sido el pequeño motor que ha mantenido a lo largo de los años abierta y viva una línea y una apuesta por la inclusión social de la población gitana y que ha ido involucrando en esta tarea a las administraciones autonómicas y locales. También ha sido el núcleo en torno al cual se ha ido estableciendo y dando forma institucional a la interlocución con el movimiento asociativo y a su participación, progresivamente más activa, en el desarrollo y ejecución de estas políticas de inclusión.

Igualmente, contamos con una experiencia de estructuras o Planes integrales en diversas Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña, País Vasco o Navarra, que están contribuyendo a hacer que la intervención social con la comunidad gitana forme parte real de las políticas sociales y de lucha contra la exclusión que, hasta ahora, se llevan a cabo desde las Comunidades Autónomas.

Conviene también recordar que el primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) de 2001 que elaboró España en el marco de la Estrategia de Lisboa, ya contemplaba de manera específica medidas para la población gitana, mucho antes de que cualquier otro Plan de ningún país de la UE lo hiciese.

El Plan Nacional de Reformas –no el último, que dadas las convulsiones macroeconómicas olvidó los temas de inclusión social– también ha incluido en estos años referencias explícitas a la inclusión de los gitanos especialmente en relación a mejorar las tasas de empleo, reducir el abandono escolar y erradicar el chabolismo¹⁰.

3 – Cuenta con objetivos cuantificables e indicadores de evaluación

Uno de los principales valores de la Estrategia española ha sido el esfuerzo y el riesgo de señalar objetivos concretos en forma de metas a alcanzar en 2015 (informe intermedio) y en 2020 (informe final). Esto es importante y no suele ser habitual, de hecho son muy pocas las Estrategias de otros Estados que han incluido ese nivel de concreción.

Creemos además que las metas propuestas son realistas y deberían de ser alcanzables aún en estos tiempos de crisis. No contie-

⁸ Laparra, M. (coord.) (2011): *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España, Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

⁹ “La inclusión social de la comunidad gitana en España (1999-2009)” / Isidro Rodríguez. En *Gitanos, Pensamiento y Cultura*, nº49-50 (jun. 2009): http://www.gitanos.org/upload/85/08/49_50AFondo.pdf

¹⁰ *Programa Nacional de Reformas de España*, mayo 2011: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/programanacionalreformas2011espana.pdf

- Tres de los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 guardan una relación directa con los objetivos de integración de los gitanos recogidos en el Marco para las Estrategias de inclusión de los gitanos: la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el aumento de la tasa de empleo y la reducción de los índices de abandono escolar

- España es uno de los países de la UE que más y mejor ha avanzado en el proceso de inclusión social de la minoría gitana del país. Por ello somos un referente europeo y se habla del modelo español y de prácticas concretas en los terrenos de la vivienda, el empleo o la salud. Pero es la condición “del tuerto en el país de los ciegos”

ne enunciados maximalistas del tipo “erradicar el chabolismo” o vagas referencias como “elevar la empleabilidad”, si no que se han señalado objetivos cuantificados para alcanzar en 2015 y en 2020. Estos objetivos pueden parecer poco ambiciosos, (por ejemplo, el objetivo en materia de desempleo, es pasar del actual 37% a un 20% en 2020), pero si se alcanzan supondrían un claro progreso en las áreas clave del empleo, la vivienda y la educación y, además, le dan credibilidad al trabajo a realizar.

4 – Señala mecanismos de aplicación de la Estrategia y de seguimiento de la misma.

Antes incluso de la aprobación de esta Estrategia, el Gobierno ya había aprobado el Plan de Acción para el desarrollo de la Población Gitana 2010-2012 que se encuentra actualmente en vigor. Los Planes de Acción trianuales, entendemos que serán el vehículo para concretar en medidas las previsiones señaladas en la Estrategia.

La Estrategia contempla evaluar su cumplimiento y para ello señala la realización de un informe intermedio en 2015 y uno final en 2020; pero para medir los resultados y progresos realizados, en relación a los objetivos propuestos, se prevé replicar periódicamente el estudio sociológico del CIS de 2007 y la batería de encuestas y estudios que ya se han realizado en años anteriores y que han sido realizados o promovidos por la FSG en colaboración con instituciones públicas como los ministerios de Sanidad, Educación, Empleo o Vivienda: Encuesta nacional de salud a población gitana¹¹, Estudios de normalización educativa¹²; Mapas de vivienda¹³; Estudios de empleo¹⁴.

5 – Incorpora la cuestión de la no discriminación.

El Marco europeo no ha incluido entre las áreas clave la “no discriminación”, seguramente con el objetivo de separar bien el ámbito de la discriminación del de la exclusión social y subrayar el mandato de obtener progresos en la mejora de las condiciones de vida a través de los ámbitos clave ya señalados.

Esta decisión ha sido criticada por las organizaciones sociales que entendemos que la discriminación, el rechazo y la mala imagen social operan como grandes barreras contra la inclusión social.

En el caso español, la Estrategia también lo ha entendido así e incorpora específicamente la no discriminación, haciendo suyos los objetivos del Consejo para la Promoción de Igualdad de Trato y las medidas que las organizaciones que de él forman parte están impulsando, como la Red de antenas para la asistencia a víctimas de discriminación.

¹¹ La Parra, D. (2009) *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 y Consumo y Fundación Secretariado Gitano.

¹² ASGG (1994): *Evaluación de la Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación General Básica*. Madrid, Asociación Secretariado General Gitano.
FSG (2002): *Evaluación de la Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación Primaria*. Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
FSG (2006): *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO*. Madrid. CIDE/ Instituto de la Mujer.
FSG (2010): *Evaluación de la normalización educativa de las alumnas y los alumnos gitanos en Educación Primaria*. Madrid, IFIE/ Instituto de la Mujer.

¹³ Grupo Pass (1991): *Mapa de la Vivienda Gitana en España*. Madrid, Asociación Secretariado General Gitano.
FSG (2008): *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007*. Madrid. Ministerio de Vivienda; Fundación Secretariado Gitano.

¹⁴ FSG; EDIS (2005) *Población Gitana y Empleo: Un estudio comparado*. Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
FSG; EDIS (2012) *Población Gitana, Empleo e Inclusión social. Un estudio comparado: Población Gitana española y del Este de Europa*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano

El modelo español y su papel en el cambio de paradigma en la UE

La experiencia española –contenida en su Estrategia nacional– ha venido suponiendo en estos últimos años un referente para los responsables de la Comisión y para otros países. El *modelo español* ha jugado un papel muy importante en el cambio de enfoque sobre la cuestión gitana que se ha producido en las instituciones europeas al que nos referíamos al comienzo de este artículo.

La prioridad por la mejora de las condiciones de vida, por facilitar el acceso de la población gitana a los sistemas generales de educación, salud o protección social, el acceso a la vivienda, tratar de evitar la discriminación en el acceso a derechos, recursos y servicios... han sido las señas de identidad de nuestro modelo. Modelo que no se asentaba en una estrategia definida y planificada, sino en unas prácticas conducidas por el pragmatismo. Una manera de hacer las cosas que ha consistido básicamente en incluir a las personas gitanas en el sistema de protección social de carácter universal que existe para el conjunto de los ciudadanos y, a la vez, con ese sentido práctico, poner en marcha medidas específicas para compensar las desigualdades de partida de los gitanos en materia de vivienda, salud, empleo, educación o de acompañamiento social.

Esta manera de hacer las cosas y los resultados que se han obtenido, han servido de guía y también han inspirado claramente muchos de los *10 principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos*¹⁵ acordados e incorporados al que ya podemos denominar bagaje común de las instituciones y los Estados de la UE de cara a la inclusión de los gitanos.

La contribución de la Fundación Secretariado Gitano a la Estrategia

También debemos recoger aquí el papel desempeñado por nuestra Fundación y por los enfoques y la manera de trabajar que hemos mantenido a lo largo de tres décadas y que igualmente han tenido una incidencia clara en los programas y las metodologías puestas en marcha en nuestro país, pero también en la elaboración teórica, las investigaciones realizadas, la reflexión y las prácticas que han inspirado los mencionados principios comunes y los enfoques ahora dominantes en materia de inclusión de los gitanos en la UE. Unos enfoques más preocupados siempre por la mejora de las oportunidades para la inclusión, por promover la integración, por responsabilizar a todos los actores, por evitar la retórica y el victimismo, por ser valientes para innovar, abrir nuevos caminos, experimentar, mostrar cómo hacer las cosas en lugar de meramente exigir que otros las hagan. Prácticas que no siempre han sido bien entendidas, pero que más tarde han ido siendo asumidas por los demás.

Podríamos traer aquí muchos ejemplos de nuestra intervención en todos estos años, pero baste recordar la apuesta por el empleo y el reto, inédito en toda Europa, de poner en marcha un programa operativo del Fondo Social Europeo para la formación y el acceso al empleo de la población gitana (programa *Acceder*) o la nueva apuesta por conseguir que los jóvenes gitanos finalicen el período obligatorio de la enseñanza reduciendo drásticamente el abandono educativo temprano (programa *Promociona*).

Una Estrategia de inclusión en tiempos de crisis

Vivimos malos tiempos en todos los países y especialmente en los países mediterráneos y claramente en el nuestro. Tiempos de recortes en servicios, recursos y prestaciones, tiempos de retroceso probablemente en derechos sociales.

Los malos tiempos siempre son muy malos para los más vulnerables y siempre peores para los gitanos. Es este el contexto en el que nacen las nuevas Estrategias Nacionales, un instrumento para la esperanza, pero en un contexto muy adverso y que hemos de saber proteger, exigir su cumplimiento y evitar que quede en un mero documento.

Y es que aunque en muchos sentidos los niveles de integración alcanzados por los gitanos españoles son irreversibles, los avances que se han producido en los últimos años son muy frágiles y el deterioro puede ser muy acusado. Por ejemplo, en el terreno del empleo estamos viendo cómo se reduce el número de gitanos asalariados en el mercado de trabajo, aumenta el paro y el subempleo. Los problemas con el sobreendeudamiento por la compra de vivienda van a empeorar seriamente la situación de muchas familias; los recortes y mayores exigencias en los programas de rentas Mínimas que gestionan las CC AA suponen mantener en la pobreza a más familias y a las nuevas generaciones.

Claramente se puede retroceder y desandar parte del camino andado con tanto esfuerzo en estos años, porque se están viendo afectados aquellos clave aspectos para la promoción de la inclusión social de los más desfavorecidos: el empleo por cuenta ajena, la inversión en políticas activas, los programas de refuerzo y promoción educativa, los programas de realojo...

El Plan de Acción para el Desarrollo de la Comunidad Gitana 2010-2012, preveía invertir 107 millones en este periodo. Esa cantidad es la suma del cálculo de lo que cada ministerio invertiría directa o indirectamente con población gitana, también incluye los dineros del FSE y las aportaciones de IRPF y del Plan de la partida espe-

- Uno de los principales valores de la Estrategia española ha sido el esfuerzo y el riesgo de señalar objetivos concretos en forma de metas a alcanzar en 2015 (informe intermedio) y en 2020 (informe final). Esto es importante y no suele ser habitual, de hecho son muy pocas las Estrategias de otros Estados que han incluido ese nivel de concreción

¹⁵ Ver: http://www.gitanos.org/upload/80/02/romavademecum10_es.pdf

cífica del Plan de Desarrollo Gitano. Creemos que cuando concluya 2012 se estará lejos de esa cantidad dado los recortes que todas las administraciones han realizado, pero lo malo es el presupuesto que habrá disponible para la ejecución de esta Estrategia en los próximos años.

La reducción de las subvenciones públicas en general plantea muchas incógnitas. De momento, la partida que nació en los Presupuestos Generales en 1989, casi un cuarto de siglo después se ha visto reducida: un primer recorte hace tres años la dejó en un tercio y, ahora de nuevo, con los últimos ajustes, aquellos 3 millones de euros iniciales se han quedado en cerca de 600.000 €. Con todo, no es esto lo peor, pues es cierto que aunque esta partida no creció, sí lo hizo y mucho la aportación de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos y aquí es donde surgen los principales temores ya que la situación financiera de las administraciones autonómicas y locales es muy mala.

La otra fuente tradicional de financiación ha sido el IRPF a través de los programas de "Otros fines de interés social". La recaudación vía IRPF para fines sociales en 2011 fue de 267 millones de euros, y de ellos anualmente se han estado dedicado unos 5,5 millones de euros a las organizaciones gitanas para desarrollar nuestros programas de intervención. Cabe prever que también esta partida sufrirá una reducción en los próximos debido a la menor actividad económica general.

En este panorama, la única buena noticia ha sido la ampliación del presupuesto del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013, cofinanciado por el Fondo social Europeo y que gestionan varias ONG (Cáritas, Fundación ONCE, Cruz Roja y la Fundación Secretariado Gitano). En concreto las acciones dirigidas a la inclusión sociolaboral de la población gitana van a contar con 10 millones de euros adicionales, que van a garantizar la continuidad de las actuaciones *-Programa Acceder, Programa Promociona, Actuaciones de inclusión con gitanos inmigrantes-* hasta 2015.

Para el caso de los gitanos inmigrantes el panorama general es mucho peor, ya que en el acceso a la salud y el mantenimiento de programas de acompañamiento social las perspectivas son muy negativas. La reforma de las prestaciones sanitarias para los inmigrantes irregulares, pero también para los ciudadanos de terceros países de la UE, en la práctica les exige a estos costearse un seguro privado que estas familias no van a poder asumir. El resultado será un empeoramiento de la salud de los más vulnerables y el aumento de las desigualdades. Será un retroceso en términos de salud pública en nuestra sociedad y también en términos de salud moral y cohesión social.

En este contexto de crisis económica y de derrumbe del gasto público, muy acusado en Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, los fondos europeos (FSE, FEDER, FEOGA) deben de emplearse para apuntalar las políticas de inclusión social y de lucha contra la pobreza. Y es que a pesar de la situación, anualmente se devuelven Fondos a Bruselas, a veces por la incapacidad administrativa para gestionarlos, a veces por la pereza administrativa para adaptarlos a las necesidades que van surgiendo.

La Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana deberá ser capaz de utilizar eficazmente este instrumento financiero para ser una realidad y obtener los resultados fijados para 2020.

La utilización del FEDER para alcanzar los objetivos de vivienda es una clara oportunidad que permiten los Reglamentos (art. 7) y que no se está aprovechando adecuadamente. El mantenimiento en el futuro del actual Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, que tan buenos resultados viene produciendo y la aplicación de los Programas Operativos Regionales para apoyar los objetivos marcados en la Estrategia en cada Comunidad Autónoma, serían medidas imprescindibles para el éxito de la Estrategia en los próximos años.

Responsabilidad compartida

Es en estas condiciones en las que tenemos que trabajar y en las que la Estrategia Nacional debe lograr sobrevivir y dar sus frutos. Aunque está crisis arrecie, los gitanos no se van a morir de hambre. Son siglos conviviendo con la precariedad y la pobreza. Funcionará, como no ha dejado de hacerlo y como ocurre para todos, la solidaridad familiar, el carácter resistente y la capacidad para "salir adelante".

Pero no se trata de hambre o de miseria; lo que está en juego es el avance en el camino de la incorporación social verdadera, es la igualdad de oportunidades, es la garantía de que los hijos lo van a tener más fácil que lo tuvieron sus padres, es romper el ciclo generacional de la pobreza y la exclusión y la discriminación. Se trata en definitiva de dejar de ser ciudadanos de segunda clase. Eso es lo que la crisis económica y un desistimiento de las políticas de inclusión nos están trayendo ya y hemos de tratar de evitar.

La Estrategia Nacional puede ser la esperanza de que eso no ocurra y de seguir progresando; para ello hemos de aplicarnos en sostenerla, empujarla y no dejar que se nos quede en un papel, en un documento ¿que no pudo alcanzar sus objetivos por culpa de la crisis?

En esta tarea todos debemos asumir las responsabilidades que nos corresponden y no echar balones fuera:

- Al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y, específicamente, a la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, le corresponde la labor de dirigir el desarrollo de la Estrategia (no en vano, es además el punto focal de nuestro país ante la CE) y de los Planes de desarrollo que se tienen en marcha y coordinar la actuación del resto de actores.
- Las administraciones autonómicas y las corporaciones locales deben de corresponsabilizarse en su aplicación, y las primeras han de ser diligentes para utilizar los Fondos Europeos de sus Programas Operativos Regionales en este objetivo.
- Corresponde al Consejo Estatal del Pueblo Gitano vigilar el cumplimiento de esta Estrategia en la que ha colaborado y que ha aprobado, siendo exigente con las partes, involucrándose en su evaluación y seguimiento.
- Y en fin, las organizaciones sociales, que debemos dar lo mejor de nosotros y de nuestro trabajo, dejando atrás la retórica y la grandilocuencia de las declaraciones y aplicarnos en colaborar en el buen desarrollo de la Estrategia y en conseguir resultados en nuestra misión. Nos toca, especialmente en estos tiempos de crisis ser organizaciones que protejan frente a la exclusión, ser un fuerte apoyo para las personas para las que trabajamos. Y ahí estará la Fundación Secretariado Gitano. ●